

## CAPÍTULO IV REVOCACIÓN DE MANDATO

*“De no contar con los instrumentos constitucionales para impedir el ascenso del falso líder y para destituirlo una vez en el poder, una de las más trascendentales dimensiones del liderazgo político, al estar desatendidas constituirán verdaderas bombas de tiempo que, al explotar, hacen añicos valores, libertades, conquistas económicas y sociales.”*

**JACINTO FAYA VIESCA**

La democracia es en sí misma un principio, pero a su vez, es la vía para poder conseguir otros principios fundamentales, como la libertad, la seguridad, la paz social, etc. De esta manera, debiéramos preguntarnos que si un funcionario accedió al poder, producto del voto, es decir, de la democracia, una vez en él y actuando en contra de dichos principios fundamentales, no debemos dudar que es más importante salvaguardar dichos principios, que dejar al líder electo, sólo porque el hecho de que esté ahí es un producto de la democracia.

El mecanismo para solucionar esta situación es la revocación de mandato, que es un instrumento de la democracia semidirecta o participativa. Ahora bien, para poder entrar al estudio de la revocación es necesario saber de dónde proviene esta figura jurídica, por lo que será necesario abordar de forma breve y a manera de introducción, a la representación y al mandato.

### **4.1. LA REPRESENTACIÓN**

La representación es la “facultad que tiene una persona de actuar, obligar y decidir en nombre y por cuenta de otra.”<sup>164</sup> Es una institución jurídica que se estudia dentro del derecho, tanto privado como público, que es el que ahora nos ocupa, y es restringida cuando se trata de actos personalísimos, como el testamento y el voto político.

---

<sup>164</sup> Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. Representación, Poder y Mandato. Ed. Porrúa, México, D.F., 2003, p. 3

### Clasificación

- Directa: una persona actúa en nombre y por cuenta de otra, produciendo una relación directa entre el representado y el tercero. Por ejemplo, el poder y la tutela.
- Indirecta: una persona actúa en nombre y por cuenta de otra, y adquiere para sí mismo los derechos y obligaciones de su representado frente a terceros. Por ejemplo, el mandato, prestación de servicios, asociación en participación.

Para hablar del mandato popular, es necesario entrar al estudio de la Representación, base en los Estados actuales, que precisamente llevan ese nombre: Estado representativo. Estos se caracterizan por el establecimiento previo de quiénes gobernarán y cuáles serán sus objetivos, por medio de una organización institucional. Con base en este principio podemos afirmar que por medio del consentimiento de los gobernados, el poder se legitima, y ninguna autoridad puede ejercerse, si no es en virtud de la participación del dueño de la soberanía: el pueblo.

El concepto de Estado de Derecho es inconcebible sin la representación política o sin la ciudadanía. En el constitucionalismo se afirma que si la actividad del poder en el Estado se ejercita a nombre del pueblo, entonces es representativa. Se consideran regímenes representativos a los que reúnen ciertas características en la forma de gobierno, como la separación de poderes, constitución rígida, control político, y el sufragio, aunque no necesariamente deben reunirlos, ya que hay diversos modelos de representación, sin ser autocráticos.

### 4.2. MANDATO

El Diccionario de la Real Academia define al mandato como “orden o precepto que el superior da a los súbditos”. En su cuarta acepción lo define como el “encargo o representación que por la elección se confiere a los diputados, concejales, etc.” Finalmente, en la quinta lo define como el “período en que alguien actúa como mandatario de alto rango.”<sup>165</sup> Por su parte, el mandato se define en el Diccionario del Español Actual como “el contrato consensual por el que una persona encarga a otra su representación o la gestión de algún negocio.”<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit ., p. 1305

<sup>166</sup> Citado en el Diccionario de Derecho Electoral. Op. Cit., p.1141

El reconocido jurista en Derecho Civil, Rafael Rojina Villegas, señala que el mandato es “un contrato por virtud del cual el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante, los actos jurídicos que éste le encargue.”<sup>167</sup> Para Eduardo Pallares, el mandato es el “acto por el cual se exige de los entes jurídicos vinculen su voluntad a los preceptos de la norma, o también a la declaración de la conducta que debe seguirse.” En este contrato una persona llamada mandatario, lleva a cabo los actos jurídicos que le encargue otra persona llamada mandante, y en la mayoría de los casos es revocable, lo cual lo extingue.

El mandato es un contrato principal cuyo objeto son obligaciones de hacer que le encomienda el mandante al mandatario, las cuales consisten en la celebración de actos jurídicos. Es un contrato bilateral y personal, ya que con la muerte del mandatario se termina el mandato, pues los actos jurídicos deben ser realizados personalmente por el mandatario. Es también oneroso, a menos que se pacte lo contrario, y generalmente es formal.

Por lo que hace al mandato en la materia civil, las obligaciones del mandatario son:

1. Ejecutar el mandato personalmente, es decir, él mismo.
2. Sujetarse a las instrucciones recibidas. En el caso de que surjan imprevistos, puede actuar a su arbitrio, consultando al mandante.
3. Informar al mandante durante y después de la ejecución de su mandato.
4. Rendir cuentas al mandante.
5. Indemnizar al mandante por los daños y perjuicios ocasionados, cuando exceda sus facultades, traspasando los límites del mandato.

Dentro de las formas de terminación del mandato, encontramos a las siguientes:

1. Renuncia del mandatario
2. Muerte del mandante o del mandatario
3. Interdicción del mandante o del mandatario
4. Vencimiento del plazo y por la conclusión del negocio para el que se concedió
5. Revocación.

El término mandato tiene dos significados distintos, hablando en derecho privado y derecho público. En derecho privado, es un contrato que se realiza únicamente entre particulares, y hablando del mandato popular, es la “relación que en las democracias se

---

<sup>167</sup> Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo IV. Contratos. Ed. Porrúa, México, D.F., 2001, p. 291

establece entre electores y elegidos para ocupar los cargos políticos de la estructura estatal.”<sup>168</sup> En tratándose del ámbito constitucional, el mandato es un “instrumento institucionalizado cuya finalidad se orienta a la participación indirecta de los ciudadanos en los asuntos públicos.”<sup>169</sup>

Con respecto a la revocación del mandato, podemos decir que el mandato puede terminarse en cualquier momento si así lo decide el mandante, a menos que hubiere sido otorgado con el carácter de irrevocable, como lo señala el artículo 2596 del Código Civil Federal.<sup>170</sup>

### 4.3. REVOCACIÓN

#### 4.3.1. ANTECEDENTES

Explicado el concepto de la representación y el mandato, para efectos del presente trabajo, debemos enfocar nuestro interés en el mandato popular, para así adentrarnos al estudio de la última causal de extinción de dicho contrato: la revocación. La idea de la revocación no fue originada por populistas o progresistas, sino que viene desde Grecia. Una de las características de la democracia en Atenas era el ostracismo<sup>171</sup> de un político por el voto de la ciudadanía. Con la intención de proteger a las *polis* de la ambición individual, el ostracismo causaba la expulsión de un servidor de los asuntos públicos por un periodo de diez años. Sin embargo, en ciertas ocasiones, esto excluía a líderes talentosos pero tímidos de participar en la vida cívica de Atenas.

Los suizos también contemplaron el retiro de algunos oficiales antes de que terminara su encargo. La revocación suiza permitió que cierto número de ciudadanos votaran para destituir a algún oficial, y aún cuando no formaba parte de la legislación formal de dicho país sino hasta 1850, podemos ubicarla desde tiempo atrás antes de que los ciudadanos

<sup>168</sup> Diccionario Electoral. Op. Cit., p. 827

<sup>169</sup> Ibíd., p. 1141

<sup>170</sup> Artículo 2596. *El mandante puede revocar el mandato cuando y como le parezca; menos en aquellos casos en que su otorgamiento se hubiere estipulado como una condición en un contrato bilateral o como un medio para cumplir una obligación contraída.*

*En Estos casos tampoco puede el mandatario renunciar el poder.*

*La parte que revoque o renuncie el mandato en tiempo inoportuno, debe indemnizar a la otra de los daños y perjuicios que le cause.*

<sup>171</sup> Al respecto De Pina y De Pina Vara, en el Diccionario de Derecho describen que el ostracismo era “entre los griegos, el destierro impuesto a aquellos ciudadanos que, habiendo alcanzado un gran poder personal, eran considerados como un peligro para la libertad de los demás.”

ocasionalmente la ejercieran bajo el derecho consuetudinario. Sin embargo, en la práctica, los suizos raramente empleaban este mecanismo.

#### 4.3.2. CONCEPTO

El término revocar viene del latín *revocare*, que significa el “acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica.”<sup>172</sup> La revocación es, según Eduardo Pallares, la “anulación, casación, retractación, haciendo referencia a actos unilaterales que emanan de una voluntad que rectifica.”<sup>173</sup> Revocar se entiende según el Diccionario de la Real Academia, como “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución.”<sup>174</sup>

Originaria del *common law*, donde también se le conoce como *recall* o *deposición*, la revocación es el mecanismo procedimental de la democracia que permite a los votantes despedir y reemplazar a un servidor público.<sup>175</sup> Es la institución mediante la cual, se le reconoce al pueblo su derecho de separar a los funcionarios públicos “cuando éstos dejen de inspirarle confianza.”<sup>176</sup> El objetivo de la revocación es que los votantes tengan un control permanente sobre los funcionarios públicos.<sup>177</sup> Si se analiza esta percepción de la revocación, podríamos decir que los gobernantes son agentes, representantes de los votantes, quienes tienen el derecho de reemplazarlos en cualquier momento, como lo señala el multicitado artículo 39 de la Constitución Mexicana.

Para Butler y Ranney esta institución de democracia semidirecta es la elección de representantes pero invertida, además de que debe reunir ciertos requisitos. “Partiendo de una petición popular. se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su encargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley.”<sup>178</sup>

De esta forma podemos apreciar que por medio de la revocación los ciudadanos pueden destituir de un cargo público a un funcionario, previamente a que termine el periodo para el cual fue electo. Sin embargo, el mandato representativo de los funcionarios públicos, bajo el concepto de la democracia representativa, deja de lado la relación jurídica que le dio origen,

<sup>172</sup> Diccionario Electoral. Op. Cit., p. 1141

<sup>173</sup> Pallares, Eduardo. Op. Cit., p. 717

<sup>174</sup> Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit., p. 1794

<sup>175</sup> Cronin, Thomas E. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Twentieth Century Fund Book. Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, and London, England, 1989, p.125

<sup>176</sup> González Uribe, Héctor. Op. Cit., p. 394

<sup>177</sup> Zimmerman, Joseph F. Op. Cit., p. 115

<sup>178</sup> Citados por Prud'homme, Jean- François. Consulta Popular y Democracia Directa. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de la Cultura Democrática, Núm. 15, Segunda edición, México, D.F., p. 25

adoptando el concepto de una relación de legitimidad, en la que priva el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado.<sup>179</sup> Es decir, que en el momento en que el los electores escogen a un candidato por medio del sufragio, el funcionario electo pasa a representar al pueblo en su totalidad, en cualquiera de sus funciones, y se desvincula de la relación de origen que tiene con los votantes que lo eligieron. Por esta razón dentro de las democracias representativas se considera que el mandato es irrevocable.

Bodin afirma que “el soberano, aunque transmita amplísimas atribuciones a una autoridad o a un comisario, puede, como soberano, revocar el mandato en cualquier momento.” Faya Viesca opina que “en la medida en que un país goza de mecanismos jurídicos más fuertes y de una sociedad más instruida, en esa medida el ejercicio del líder se modifica.”<sup>180</sup>

### **4.3.3. CARACTERÍSTICAS: ÁMBITOS DE VALIDEZ**

Una vez comprendido el concepto de la institución que nos ocupa, debemos analizar todos sus aspectos jurídicos, para lo cual, sirve como guía la aplicación de las preguntas básicas en el estudio de los fenómenos a la luz del derecho: quién, cómo, cuándo, dónde, porqué, para qué. En este contexto, cabe mencionar lo dicho por Griselda Amuchátegui Requena<sup>181</sup>, cuando explica que ante un problema concreto es necesario saber varias cuestiones: cuáles son las normas aplicables, la vigencia de dichas normas, en dónde se aplicarán dichas normas, y por último a quién se le aplican. De esta forma podremos descubrir los ámbitos de validez de este mecanismo democrático, el ámbito material, temporal, espacial y personal, respectivamente.

#### **4.3.3.1. ÁMBITO MATERIAL: NORMAS APLICABLES**

Con respecto a las normas aplicables, la revocación es viable para aplicarse a cualquier servidor público, tanto a escala municipal, estatal o federal, como veremos más adelante. Sin embargo en los diferentes países donde se contempla la revocación, el funcionamiento es distinto, siendo en algunos limitado a la escala Estatal o local, y en otros extenso, abriéndose la posibilidad de revocar hasta al Jefe de Estado. Por lo tanto, dependerá de la regulación que se le de al mecanismo para identificar si las normas aplicables son de jurisdicción local, estatal o federal.

---

<sup>179</sup> Diccionario Electoral. Op. Cit., p. 1142

<sup>180</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit., p.107

<sup>181</sup> Amuchategui Requena, I. Griselda. Derecho Penal. Ed. Oxford, Segunda edición, México, D.F., 2002, p.27

#### **4.3.3.2. ÁMBITO PERSONAL: SUJETOS**

La institución de la revocación se halla más frecuentemente en sistemas donde la separación de poderes legislativo y ejecutivo es clara, existiendo una distinción entre los funcionarios electos para cada uno de ellos. Así, dentro de los funcionarios del poder ejecutivo, podemos encontrar al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados y a los Presidentes municipales, o alcaldes. Dentro de los miembros del legislativo encontramos a los miembros del Congreso de la Unión, ya sea diputados o senadores, y a los diputados de los Congresos locales.

La revocación es utilizada con mayor frecuencia para destituir a funcionarios del poder ejecutivo, dentro de los cuales, se debe considerar si debería aplicarse para todos los funcionarios, o sólo para algunos de ellos. Sin embargo, aún cuando la mayoría de las personas piensan en la revocación como un instrumento para destituir a funcionarios del ejecutivo, como el Presidente o los Gobernadores, funciona también para servidores públicos en puestos de elección popular, en el ámbito local, sobre todo en países donde se celebran votaciones para elegir a la mayoría de los funcionarios públicos, como magistrados, ministros, jueces, o simplemente funcionarios de sus ayuntamientos, además del Presidente municipal.

La revocación también puede funcionar para servidores públicos que no hubieren sido elegidos por votación popular, como los funcionarios de las Secretarías de Estado, o personas en puestos administrativos, aunque es cuestionable si su destitución es apropiada en estos casos, siendo que no fueron electos por los votantes.

La mayoría de los países que adoptan la revocación limitan los puestos a los que ésta puede aplicarse. En algunos lugares como Estados Unidos, la revocación se extiende únicamente a funcionarios estatales y locales (en el caso de México, serían municipales). En otros, cuyo mejor ejemplo es Venezuela, la revocación se aplica de manera más amplia, admitiéndola también para el Presidente de la República.

#### **4.3.3.3. ÁMBITO ESPACIAL: TERRITORIO**

Para responder a la pregunta en dónde se aplicará la revocación, es necesario ligar este concepto, al del ámbito material de validez, que se refiere a las normas aplicables. Si la revocación se aplica a escala local o estatal, sólo será ese territorio donde se podrá aplicar.

Pero si la revocación se aplica a escala federal, entonces el territorio que comprenda será la totalidad del país.

#### **4.3.3.4. ÁMBITO TEMPORAL: MOMENTO**

Otro aspecto que se debe considerar es cuándo un funcionario puede ser sujeto de un procedimiento de revocación. Especialmente en los sistemas con clara separación de poderes, es común que los funcionarios sean electos para cierto período de tiempo, en fechas específicas señaladas por la misma ley, y en los sistemas que admiten la reelección, es también fácil identificar cuándo un funcionario puede optar por ella y es factible que se reelija. Es entonces prudente considerar ciertas restricciones al uso de la revocación.

Puede alegarse que sería injusto aplicar la revocación a un funcionario, cuando apenas lleve un año en su puesto, porque debería dársele por lo menos la oportunidad de desempeñarse en su cargo cierto tiempo, suficiente para dar resultados. Así mismo, podría considerarse innecesaria la revocación, cuando está por terminar el encargo de dicho funcionario, ya que aún en los sistemas que admiten la reelección, en esa votación los electores pueden castigar al funcionario en cuestión evitando su reelección.

En el caso de Venezuela, la revocación contra el Presidente de la República únicamente puede activarse a partir de la mitad del período de su encargo. En Filipinas, un funcionario electo no puede ser revocado ni en el primer ni en el último año de su encargo, y aunado a ello, únicamente se permite un intento o proceso de revocación durante el período de su encargo, de modo que si no se tiene éxito, no puede intentarse de nuevo.

#### **4.3.4. FUNCIONAMIENTO DE LA REVOCACIÓN<sup>182</sup>**

##### **4.3.4.1. CIRCUNSTANCIAS**

Es importante también aclarar este punto, ya que en algunos casos la simple falta de popularidad del funcionario en cuestión, sería suficiente para que fuera sujeto a una revocación. Si un número de personas desean iniciar un procedimiento de revocación para destituir y sustituir a un funcionario, y si un número de votantes determinado por la ley, apoya su moción, esto es suficiente para que un funcionario sea revocado.

---

<sup>182</sup> Sixth Global Forum on Reinventing Government, Seoul, Republic of Korea, 26-27 May, 2005. Workshops VI and X. En: [http://www.6thglobalforum.org/eng/documents/workshops\\_list.asp?gubun=1&catid=w6](http://www.6thglobalforum.org/eng/documents/workshops_list.asp?gubun=1&catid=w6)  
9 de mayo de 2006.



En otros sistemas, la revocación se basa en la idea de que exista evidencia suficiente de la incompetencia o de algún acto impropio que hubiere realizado el funcionario en cuestión. Como ejemplo podemos mencionar que la Constitución de Minnesota, Estados Unidos, especifica que un funcionario electo puede ser revocado únicamente por delinquir o por omisiones en que incurra durante su encargo.

Si según las bases legales de la revocación es necesario que se demuestre alguna acción incorrecta del funcionario, es de vital importancia que dicho ordenamiento deje en claro quién es responsable de juzgar si el funcionario en cuestión es culpable o no de dicha conducta, para que se pueda invocar la revocación.

Sin embargo, aún cuando resulta necesario acotar y limitar el uso de la revocación, no puede hacerse de modo tal, que resulte imposible para el ciudadano activarlo, porque entonces se iría en contra de los mismos motivos que le dieron vida a dicho mecanismo.

#### **4.3.4.2. COSTO**

Este tema es de suma importancia, por lo que debe ser abordado. La carga de la revocación, tanto económica como administrativa, puede representar un alto costo en las elecciones a cualquier nivel. Debe hacerse una comparación entre el costo de las elecciones comunes, y el de las elecciones por causa de la revocación, para poder limitar este último. También debemos considerar, que si se realiza la revocación en dos partes (como analizaremos con posterioridad) la primera para la destitución, y la segunda para la sustitución, estaríamos hablando de dos elecciones extraordinarias, lo que representaría un mayor costo económico.

#### **4.3.4.3. REQUISITOS**

La estructura legal de la revocación debe especificar la manera en que los que inicien el procedimiento de revocación, puedan lograr que se lleve a cabo. Para ello, los medios que se autorizan generalmente es en primer lugar, requerirles la recolección de un número específico de firmas en un período determinado de tiempo. En esta tesitura, mientras se requiera un número menor de firmas, y se otorgue un período mayor de tiempo para recolectarlas, es mayor la probabilidad de que el proceso de revocación tenga éxito.

#### 4.3.4.3.1. NÚMERO DE FIRMAS

Varía el número de firmas requeridas para dar inicio al procedimiento de revocación pero generalmente requiere un número mayor de firmas para ello que para iniciar una iniciativa popular. Este número puede ser fijado de diversas formas:

1. Un número determinado
2. Un porcentaje de los ciudadanos registrados en el padrón electoral (por ejemplo, el 10% ).
3. Un porcentaje de los electores que hubieren votado en la elección anterior para dicho cargo. (varía dependiendo del puesto, y de la escala, local, estatal, o nacional).

#### 4.3.4.3.2. PLAZO PARA RECOLECTARLAS

La recolección de las firmas para dar inicio a la votación para revocación, debe presentarse en un período determinado de tiempo, que debe limitarse para evitar que dicho procedimiento se haga interminable, resultando así desgastante para el funcionario, impidiéndole que siga desempeñándose en su encargo, con lo que se afecta directamente a los mismos electores.

El plazo que se otorga para recolectar las firmas, comienza a correr desde el momento en que se notifica que la iniciativa de revocación ha cumplido con todos los requisitos que marque la ley. Dicho plazo puede ser determinado con base en el número de firmas que se requieran. De este modo, un número alto de firmas requeridas, justifica que se otorgue un período mayor de tiempo para ello.

Sin embargo, al determinar el plazo para la recolección de firmas debe considerarse también el impacto de la incertidumbre que una campaña de revocación puede llegar a provocar, y se debe considerar si sería correcto que un procedimiento como este durara tanto.

#### 4.3.4.4. PROCEDIMIENTO

El proceso para destituir a funcionarios públicos comienza con la circulación de peticiones para recolectar firmas de los electores, Se debe llenar y publicar o enviar por correo la notificación del intento de circular una disposición para revocación.<sup>183</sup> En

---

<sup>183</sup> Zimmerman, Joseph F. Op. Cit., p. 122

ocasiones se requiere pagar una cuota determinada al presentar la intención de revocación.<sup>184</sup> El proceso comienza con la presentación del escrito con la intención de revocación del funcionario público. La autoridad competente no debe entrar al fondo del asunto, porque no es un procedimiento judicial, sino que únicamente certifica y da fe, por lo cual únicamente debe verificar que estén cubiertos todos los requisitos señalados por la ley. De ser así, la autoridad debe notificar al funcionario público en cuestión, quien tendrá un plazo para contestar, o realizar su réplica. Una vez que eso suceda, la autoridad debe anunciar cuál es la fecha límite para que se recolecten firmas suficientes para que proceda el recurso de revocación, cuestiones que también deben ser señaladas por ley. Si llegado el plazo para ello, no se juntaran las firmas suficientes, entonces el proceso de revocación llega a su fin.

En el caso de que se recolectaren las firmas necesarias dentro del plazo señalado para ello, entonces sigue el procedimiento de revocación, siendo necesario que la autoridad certifique que se cumplió con los requisitos señalados por ley, y señale una fecha para la votación de la revocación. Aquí existen dos posibilidades. La primera, que la elección para revocar y la elección para sustituir a dicho funcionario se efectúen en fechas diferentes, o que se haga de forma simultánea. En el primer caso, la desventaja es que el tiempo de incertidumbre y de inestabilidad se prolonga. En el caso de que la votación sea simultánea, si en la votación de revocación el resultado es negativo, la votación de la sustitución es irrelevante y no se toma en cuenta, mientras que de ser el resultado positivo, la votación del sustituto es de vital importancia, eligiéndose al nuevo funcionario. Cada sistema puede decidir la manera de realizar dichas votaciones, tomando en cuenta el tiempo y el costo económico si se hace en dos eventos.

#### **4.3.4.5. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA REVOCACIÓN**

Tanto Zimmerman como Cronin explican algunas ideas tanto de opositores, como de los que apoyan a la revocación. A manera de listado podemos enumerarlos de la siguiente forma:

##### **4.3.4.5.1. ARGUMENTOS A FAVOR**

1. La revocación permite un control continuo, para que los electores no tengan que esperar hasta la siguiente elección para deshacerse de un servidor público

---

<sup>184</sup> En Alaska y Kansas la cuota es de 100 dólares, que se devuelven si la petición se presenta en tiempo con las firmas necesarias: el 25% de los votos emitidos durante la última elección.

incompetente, deshonesto, irresponsable, o que no responde a la ciudadanía. Es un mecanismo al alcance de los ciudadanos, y no necesita mayor aprobación del aparato legislativo.

2. La revocación ayuda a revisar la influencia creada por fines particulares. En caso de que los funcionarios públicos estén utilizando su puesto para realizar sus fines, o en vez de seguir la voluntad general, siguen la propia, los ciudadanos tienen una manera de restringirlo.
3. La revocación da lugar a que las jurisdicciones permitan a sus servidores públicos a servir por mayor tiempo. Esto en virtud de los que apoyaban la democracia jacksoniana, como veremos más adelante, afirmando que el poder corrompe, por lo cual tenían la idea de que los cargos en el servicio público deberían durar muy poco tiempo. La revocación vendría a solucionar dicho riesgo, ya que los funcionarios saben que de no realizar sus funciones de la manera debida, está la amenaza de poder ser destituidos.
4. La revocación le da a la persona promedio una razón para permanecer informado acerca del desarrollo cívico entre periodos electorales. Generalmente abunda información en épocas electorales, y mientras tanto, la población no se interesa en los asuntos públicos, o en el desempeño de los funcionarios públicos, dado que, sea como sea, no hay nada que se pueda hacer hasta que salga, castigando a su partido, o premiándolo, con su voto a favor o en contra. En cambio con la revocación, siempre habrá una posibilidad de poder hacer algo, por lo que ese simple hecho puede crear interés en los ciudadanos, para informarse.
5. La revocación ofrece un mecanismo seguro para sentimientos intensos. No es necesario que un funcionario cometa un delito grave para ser destituido, ya que muchas veces, es muy difícil comprobar un comportamiento ilícito o indebido en un servidor público. La revocación, aún cuando debe ser un mecanismo de difícil activación, debe también ser la vía para que la ciudadanía pueda actuar en caso de considerarlo necesario, ante situaciones que le parezcan indebidas dentro del ejercicio de las funciones del servidor público.
6. La revocación otorga una alternativa al Juicio Político. El Juicio Político es un mecanismo que se activa por medio del aparato legislativo, y la revocación es un

mecanismo de democracia semidirecta o participativa, que es activado directamente por los ciudadanos.

#### **4.3.4.5.2. ARGUMENTOS EN CONTRA**

1. La misma premisa de la revocación es antagónica a los principios republicanos, especialmente a la idea de la elección de buenos legisladores y representantes, permitiéndoles gobernar hasta la siguiente elección. Ante esta postura podemos decir que mientras un servidor público se desempeñe de manera correcta en su cargo y represente a la voluntad de quienes votaron por él, no será necesario activar la revocación, ya que esta únicamente se activará cuando el pueblo no esté de acuerdo con el desempeño del servidor público.
2. La revocación hace menos atractivo al servicio público a los individuos competentes. Creemos que este argumento no tiene fundamento, ya que las personas que tienen interés en participar activamente en los asuntos públicos, no se desaniman por simples riesgos, ya que saben que lo que deben de hacer, es realizar sus funciones expresando la voluntad del pueblo, y estando en contacto con él, para que no se active la revocación. Consideramos que esta consecuencia es buena, ya que el funcionario público buscará siempre estar en contacto con sus representados.
3. Las elecciones por causa de la Revocación provocan división, polarización, interrupción, y abusos con consecuencias no planeadas o previstas. De proceder la revocación es inevitable que se genere una interrupción, pero la causa de la interrupción será de peso suficiente, que precisamente será evitar los abusos en el ejercicio del poder.
4. Las elecciones producto de la revocación son confusas, en muchas ocasiones injustas, y le ponen una gran carga a los electores para mantenerse informados entre periodos electorales. En nuestra opinión, más que una carga, el mantenerse informados acerca de los asuntos públicos es una obligación del ciudadano. No debe ser experto en la materia, pero sí estar informado, ya que los asuntos públicos como su nombre lo indica, le conciernen a todos los integrantes de un país.
5. Las elecciones producto de la revocación son costosas, innecesarias, y se dirigen hacia el objetivo equivocado. En efecto, la revocación implica un costo económico ya que se realizan votaciones extraordinarias.

Hay opiniones en contra de la revocación, que sostienen que dicho mecanismo le otorga demasiado poder a los votantes, y que mina la independencia y la discreción necesaria de un representante electo, pero como ya vimos en el capítulo segundo de este trabajo, el poder no puede ser ilimitado y desmedido. También afirman que las características constitucionales básicas de una república van dirigidas a la prevención de una voluntad popular sin restricciones, sin razón o sustento. Explican que las elecciones con motivo de la revocación son costosas para la comunidad, ya que se fuerza una nueva elección que no estaba prevista en el presupuesto público. Esto es cuestión de planeación económica, ya que fuera de eso, no debe representar mayor problema.

Otro de los argumentos en contra de la revocación es que para que proceda, no es necesario el esclarecimiento de la verdad, o la defensa del servidor público en cuestión, siendo un procedimiento eminentemente político, y no judicial. En nuestra opinión, en efecto la revocación no es un procedimiento judicial, sino precisamente político, ya que es producto de la democracia. Así como las elecciones para elegir representantes es la figura que caracteriza a la democracia, todo derecho conlleva una obligación. De esta forma, el servidor público queda vinculado por medio de dicha elección, y debe cumplir con su encargo. Si el pueblo, que es el mandante, no está de acuerdo con el desempeño de sus funciones, tiene el mismo derecho de elegirlo como de destituirlo, como en un mandato en materia civil. El mandatario está para seguir las órdenes del mandante, que en este caso, es el pueblo, facultado por el multicitado artículo 39 de la Carta Magna, para tomar dicha decisión.

La revocación también deja abierta la cuestión acerca de la competencia, del interés y del raciocinio del votante promedio. Presupone a un votante con un criterio, el cual surge en primer lugar de su interés y atención en los asuntos públicos, y se da por sentado que se informa lo suficiente como para ejercer un voto responsable, ante la pregunta de destituir o no a un servidor público. Las personas que se oponen a la revocación dudan si el ciudadano promedio posee los conocimientos para tomar dicha decisión de una manera responsable.

En nuestra opinión, este argumento sería equivalente a dudar, si el electorado tiene la capacidad para elegir a sus representantes, a los gobernantes: sería dudar de la democracia misma. Es por todos sabido que existen distintos niveles de instrucción dentro de la

población, pero en la democracia no se puede discriminar con base en este criterio, ya que sería ir en contra de sí misma. Distinto es, como ya se mencionó en el capítulo anterior, el criterio de la edad y la ciudadanía. Así pues, los que apoyan a la revocación se inclinan hacia un punto de vista más optimista e idealista, si se pudiera decir, del sentido común del elector.

La revocación de mandato poco a poco ha sido adoptada por algunos Estados como un instrumento de democracia directa para controlar el abuso de poder de los funcionarios públicos, especialmente los que ocupan cargos en Poder Ejecutivo. No se practica en nuestro país, porque no está contemplada en la legislación, pero cierto es lo que opina Berlín Valenzuela al decir que “sería muy saludable que se hiciera, ya que se refiere al derecho que tienen los ciudadanos para pedir la destitución o separación de sus cargos a los funcionarios electos, que por sus actuaciones negativas han perdido la confianza que el pueblo les había depositado.”<sup>185</sup>

Podemos decir, que la revocación, junto con los demás instrumentos de democracia directa que se mencionaron en el capítulo segundo, como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, son recursos que le otorgan a la población alternativas para interactuar con el gobierno. Por medio de ellos la ciudadanía participa y se vincula con los procesos gubernamentales. A su vez la revocación, es un recurso que establece una relación más directa de los ciudadanos sobre las autoridades electas, que les permite a los primeros, vigilar, controlar y acotar a los segundos, en los espacios de discrecionalidad o de iniciativas que carezcan de consenso social.<sup>186</sup>

#### 4.3.4.6. DERECHO COMPARADO

Analizaremos algunos países en América donde la legislación contempla mecanismos de democracia participativa: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, y finalmente Venezuela que ha sido el caso más comentado. El caso de Estados Unidos se expondrá primero ya que como hemos visto, la revocación es originaria del *common law*, y existen más especificaciones y datos acerca de ella, aunque la escala en la que se dan los mecanismos de democracia semidirecta en este país es estatal, dada su organización como una Confederación, como ya explicamos.

---

<sup>185</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit., p.48

<sup>186</sup> Serie Eslabones de la Democracia. La Organización Ciudadana en la Gestión Pública municipal. IFE, México, D.F., Diciembre de 2000. p. 37

#### 4.3.4.6.1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En el artículo 5 de la Confederación (1781-1789) se otorgó a los Estados la facultad de revocación, así como para reemplazar a sus delegados en el Congreso. Pero estos mecanismos no estuvieron a la mano de los votantes, quienes participaron indirectamente en los procesos de revocación desde que las legislaturas locales tuvieron la facultad de utilizarla. La Convención Constitucional de 1787 consideró resoluciones, pero eventualmente las negó, concernientes a este mismo tipo de revocación.

El concepto de la revocación atrajo la atención en algunas convenciones de ratificación en 1787 y 1788. La convención de Nueva York, por ejemplo, propuso una reforma constitucional que le permitiera a las legislaturas locales revocar ya fuera a uno o a ambos senadores, y elegir a otros para desempeñar el cargo por el tiempo restante.<sup>187</sup>

Finalmente, no se consiguió insertar la figura de la revocación en la Constitución Norteamericana, por falta de apoyo de los participantes en las convenciones. Sin embargo, aquellos que la apoyaban lucharon por remediar los errores que observaban en los Artículos de la Confederación, y en algunas Constituciones estatales. Los autores que evitaban cualquier forma de gobierno monárquica, designaron procesos representativos por medio de los cuales ciertos votantes cualificados podrían elegir representantes para que los gobernarán, pudiendo elegir nuevos representantes únicamente al final del encargo de los anteriores.

Los partidos políticos populistas y socialistas presionaron para la adopción de la revocación en plataformas estatales alrededor del año 1890, ya que en su opinión los cargos públicos, los ayuntamientos, y las curules estaban ocupados por los privilegiados y corruptos. Observaban cómo el dinero, la secrecía y el poder tergiversaban las nobles intenciones de la democracia representativa. Así las cosas, sostenían que un representante es un agente, un servidor, no un amo, y aquel que no comprendiera la voluntad de sus representados, o que malinterpretara sus necesidades, sus deseos y sus aspiraciones, debería de ser destituido, revocado de su encargo.

Al principio, los movimientos de reforma municipal y populista sostuvieron la democracia jacksoniana, cuya base era la desconfianza en los funcionarios públicos. En esta tesitura, proponían que la mayoría de los cargos públicos fueran de elección popular, y que

---

<sup>187</sup> Cronin, Thomas E. Op. Cit., p.129



su duración fuera breve, entre seis meses y un año.<sup>188</sup> Sin embargo, tal postura resulta difícil en cuanto a que se genera inestabilidad, y no hay una profesionalización de los funcionarios. En este sentido, la revocación resulta la solución a dicho problema, ya que se vota para elegir al funcionario, pero en el caso de que actúe de manera corrupta o contraria a los intereses de sus representados, entonces hay un mecanismo para sacarlos del poder. De esta forma, se consigue el objetivo que tenía la democracia jacksoniana, ya que se controla la actuación de los funcionarios, quienes deberán desempeñarse conforme a derecho, de lo contrario, tienen la amenaza del pueblo, que puede activar la revocación para así, destituirlo.<sup>189</sup>

Así mismo, estos mismos partidos populistas en Estados Unidos veían a los procesos de desafuero<sup>190</sup> como inadecuados e inútiles, ya que únicamente se castiga la comisión de delitos, no así faltas y omisiones graves en el ejercicio de la función pública, siendo muy complicado comprobar actos de corrupción. Dentro de estos procedimientos, se debe demostrar la comisión de un delito, mientras que la revocación permite que se destituya al funcionario, cuando se comprueba corrupción o cuando se presume que el funcionario no representa la voluntad popular, o que es indiferente a las necesidades de sus representados. Así mismo, la revocación es un mecanismo que se activa por la vía ciudadana, no por la vía legislativa.

En este orden de ideas, Zimmerman<sup>191</sup> manifiesta que la revocación es una extensión natural del referéndum de petición y de la iniciativa. Como comentamos anteriormente, se utiliza tanto el referéndum como el sufragio, no sólo para opinar sobre una ley o para elegir representantes respectivamente, como se tiene idea generalmente, sino que estas dos instituciones son la base y el complemento de otras, como en este caso, de la revocación. En Estados Unidos, el referéndum y la iniciativa fueron autorizados en una enmienda constitucional de Dakota del Sur, ratificada por los electores en 1898.

El presidente norteamericano William Howard Taft estaba en contra de la revocación, ya que en su opinión, tiende a producir en los funcionarios públicos, una condición nerviosa de indecisión si debe hacer lo que piensa que debe hacer por el pueblo, o si debería privarse de

---

<sup>188</sup> Zimmerman, Joseph F. Op. cit., p. 116

<sup>189</sup> Cronin, Thomas E. Op. cit., p. 130

<sup>190</sup> Conocido como *impeachment*, que en México equivaldría al Juicio Político.

<sup>191</sup> Zimmerman, Joseph F. Op. cit., p. 117

hacer cualquier cosa o hacer lo menos posible, para evadir cualquier discusión al respecto.<sup>192</sup> Él mismo, en 1911 vetó la admisión de los Estados de Arizona y Nuevo México, ya que la Constitución estatal de Arizona contemplaba la revocación para funcionarios y magistrados, y condicionó la admisión de dichos Estados, a una votación en Arizona, para aprobar o desaprobar la revocación. Al respecto manifestó que dicha disposición le parecía destructiva del poder judicial independiente, ya que se abre la puerta a someter los derechos del individuo a la “posible tiranía de una mayoría popular”, por lo cual decía que estaba obligado a desaprobarla.

En la actualidad, atendiendo al hecho de que los Estados Unidos son una Confederación de Estados, algunos de ellos en ejercicio de su soberanía, contemplan en sus legislaciones locales ya sea todos, o solo algunos mecanismos de democracia participativa, sin embargo, como explicamos en líneas anteriores, no fueron integrados en la legislación nacional. Así, en los estados que contemplan a la revocación, ésta funciona de manera diferente. Varía en cuanto a qué funcionarios pueden ser revocados, siendo en algunos cualquier servidor público, ya sea que hubiere sido elegido por votación popular o no, incluso miembros del poder judicial. También varía el momento en que puede tramitarse la revocación, ya que en algunos estados es limitado. Hasta 2003, en 24 Estados existe tanto la posibilidad de iniciativas populares para estatutos o para enmiendas constitucionales, como para hacer referéndums. La revocación para funcionarios estatales se permite en 18 Estados, y otros 18, dentro de los que figura Texas, no contemplan ningún mecanismo de democracia semidirecta, ni referéndum, ni la iniciativa, ni la revocación.<sup>193</sup>

#### 4.3.4.6.2. ARGENTINA

En Argentina se contempla la iniciativa por parte de los ciudadanos en el artículo 39 constitucional,<sup>194</sup> con un porcentaje requerido de firmas del 3% del padrón electoral, y el

---

<sup>192</sup> *Ibid.*, p. 125

<sup>193</sup> University of Texas. En:

[http://texaspolitics.laits.utexas.edu/html/leg/features/0902\\_01/initiativeld.html](http://texaspolitics.laits.utexas.edu/html/leg/features/0902_01/initiativeld.html)

9 de mayo de 2006. V. anexo número 3.

<sup>194</sup> Artículo 39: *Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.*

*El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.*

*No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.*

Congreso debe discutirla en un plazo no mayor a un año. También se contempla el referéndum y plebiscito<sup>195</sup>, que en algunos casos será obligatorio y en otros facultativo. Sin embargo, aún cuando contempla estos mecanismos de democracia participativa, no incluye en éstos a la revocación de mandato.

#### 4.3.4.6.3. BRASIL

En el capítulo cuarto de la Constitución, específicamente en el artículo catorce, se contemplan algunos mecanismos de democracia participativa, como son, la iniciativa, el referéndum, el plebiscito, haciendo la aclaración de que todos ellos se ejercen mediante el sufragio, por medio del cual a su vez, el pueblo ejerce la soberanía.<sup>196</sup> Así mismo, en los apartados nueve, diez y once del mismo artículo<sup>197</sup> señala los medios para impugnar el mandato de un funcionario, y su in elegibilidad.

#### 4.3.4.6.4. ECUADOR

La Constitución de Ecuador contempla en un apartado especial a la participación democrática, y la divide en dos partes, la primera, las elecciones y la segunda, de otras formas de participación democrática, que incluye a la consulta popular para reformar la Constitución o en temas fundamentales para el país, y a la revocatoria de mandato. Para que se solicite una consulta popular se requiere en algunos casos el ocho<sup>198</sup> y en otros el veinte

---

<sup>195</sup> Artículo 40- *El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.*

*El Congreso o el Presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.*

*El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.*

<sup>196</sup> Así lo señala el artículo 14: *La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y, en los términos de la ley mediante:*

*I plebiscito;*

*II referéndum;*

*III iniciativa popular.*

<sup>197</sup> Apartado 9. *Una ley complementaria establecerá otros casos de in elegibilidad y los plazos de su cesación a fin de proteger la normalidad y legitimidad de las elecciones contra la influencia del poder económico o el abuso del ejercicio de una función, cargo o empleo en la administración directa o indirecta*

Apartado 10. *El mandato electivo podrá ser impugnado ante la Justicia Electoral en el plazo de quince días contados desde la expedición del acta, instruida la acción con pruebas de abuso de poder económico, corrupción o fraude.*

Apartado 11. *La acción de impugnación de mandato se tramitará bajo secreto judicial respondiendo el actor, en la forma de la ley, si actuase temerariamente o de manifiesta mala fe.*

<sup>198</sup> Art. 105.- *Los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen el ocho por ciento del padrón electoral nacional, podrán solicitar al Tribunal Supremo Electoral que convoque a consulta popular en asuntos de trascendental importancia para el país, que no sean reformas constitucionales. La ley regulará el ejercicio de este derecho.*

por ciento<sup>199</sup>, de los empadronados mientras que para la revocación se requiere del treinta por ciento.

#### 4.3.4.6.5. COLOMBIA

En el apartado de formas de participación democrática se contempla a la revocación como el “mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía”, en su artículo 103<sup>200</sup>, así como también al voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa legislativa.

#### 4.3.4.6.6. VENEZUELA

En el artículo 72 Constitucional<sup>201</sup> se declara que todos los cargos son revocables. Es necesario que haya transcurrido la mitad del encargo, y que por lo menos el veinte por ciento de los electores solicite que se realice un referéndum como declaración formal de la voluntad de revocar el mandato de dicho funcionario.

El ejemplo más reciente y conocido a escala internacional fue el referéndum de revocación de Hugo Chávez en agosto de 2004, que fue posible gracias al reconocimiento de

---

<sup>199</sup> Art. 106.- Cuando existan circunstancias de carácter trascendental atinentes a su comunidad, que justifiquen el pronunciamiento popular, los organismos del régimen seccional, con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán resolver que se convoque a consulta popular a los ciudadanos de la correspondiente circunscripción territorial.

Podrán, así mismo, solicitar que se convoque a consulta popular, los ciudadanos en goce de derechos políticos y que representen por lo menos el veinte por ciento del número de empadronados en la correspondiente circunscripción.

<sup>200</sup> Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

<sup>201</sup> Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

este proceso en la constitución venezolana, y en el que un 40.74% de los electores votaron sí a la revocación y un 59.25% votaron no.<sup>202</sup>

#### 4.3.4.6.7. MEXICO

La Constitución de Yucatán contemplaba la revocación del mandato por el Congreso local<sup>203</sup>, pero por lo que hace a la legislación nacional, como podemos darnos cuenta al hacer una búsqueda exhaustiva a la lectura de la Constitución, seguimos viviendo en un sistema de democracia representativa como lo señala el artículo 40 de la misma, la cual omite completamente cualquier mecanismo de un sistema participativo.

Es así como las únicas vías para destituir a funcionarios públicos son el Juicio Político y la Declaración de Procedencia que explicaremos a continuación. Sin embargo, el Presidente de la República, como marca la propia Constitución, no puede ser sometido a Juicio Político.<sup>204</sup>

#### 4.3.4.7. OTROS MÉTODOS DE SEPARACIÓN DEL CARGO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS: EL JUICIO POLÍTICO Y LA DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

##### 4.3.4.7.1. ANTECEDENTES

Con base en lo expuesto por Raul F. Cárdenas<sup>205</sup>, aún cuando nuestro sistema legal es diferente al sistema anglosajón, si bien este no es nuestro antecedente inmediato, si representa una gran influencia en el sistema jurídico mexicano. Es así, como el antecedente más claro del Juicio Político es el *impeachment* norteamericano y el inglés, que se comenzó a aplicar en Inglaterra en 1376, y es, según lo señala el autor, una acusación solemne contra un individuo, hecha por la Cámara de los Comunes, ante la Barra de la Cámara de los Lores.

<sup>202</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Revocación\\_%28elecciones%29](http://es.wikipedia.org/wiki/Revocación_%28elecciones%29) 1 de Mayo de 2006

<sup>203</sup> Serie de leyes del Estado de Yucatán. *Colección de Legislaciones Mexicanas*, Ed. Cajica, citado en Estudios Municipales, Proceso para la Revocación del mandato del ayuntamiento, Rubén Geraldo Venegas, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, D.F., 1986, p. 72:

Artículo 30: *son atribuciones del Congreso:*

*XLI.- revocar el mandato conferido al gobernador del Estado, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los diputados y presidentes y a los concejales de los ayuntamientos. Esta facultad será enteramente libre a juicio del Congreso y a mayoría de votos, excepto cuando se trate del gobernador y los diputados, en cuyos casos será necesaria la determinación del 65% de los electores, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura cuando se trata de Gobernador y de las dos terceras partes para el caso de los diputados*

<sup>204</sup> Así lo señala el segundo párrafo del artículo 108 constitucional: *El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.*

En relación con ello, el párrafo cuarto del artículo 111 constitucional señala que *por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.*

<sup>205</sup> Cárdenas, Raúl F. *Responsabilidad de los Funcionarios públicos*. Ed. Porrúa, México, D.F., 1982, p. 334

Funcionaba principalmente para que el Parlamento tuviera control sobre la administración, y su característica principal era que no se basaba en un delito grave, sino en una culpa de origen político.

Podemos hacer así, una analogía con el derecho mexicano, ya que actualmente el Juicio Político es una acusación que presenta la Cámara de Diputados, ante la Cámara de Senadores, que se erige como Jurado de Sentencia, realizando una función de carácter jurisdiccional. La causa del mismo, es una responsabilidad política, como lo era la del *impeachment*.

Al hablar del Juicio Político y la Declaración de procedencia, es necesario aclarar, que antes era utilizado el término “desafuero”. En sus inicios, el fuero era a favor de los nobles y los clérigos, que sólo podían ser juzgados por personas iguales a ellos, de su misma clase, distinta de los individuos comunes. Guillermo Pacheco Pulido opina que la palabra fuero puede tener múltiples acepciones, pero a la que nos enfocamos, es a la de fuero constitucional, ya que sólo puede ser establecido por la Constitución. Lo define como el “privilegio que tienen determinadas personas en razón de su cargo público para no ser sujetas a procedimiento o jurisdicción penal mientras desempeñan sus funciones”. No se otorga a la persona en sí, sino a la función que le ha sido conferida, para proteger la integración del desarrollo de sus funciones, y es precisamente esa la finalidad.<sup>206</sup>

Orellana Wiarco nos dice que se entiende por fuero la situación que preserva a los servidores públicos de ser sometidos a un proceso o juicio penal, sin que previamente se satisfagan ciertos procedimientos previstos por la ley. Este autor opina que el fuero es un privilegio, y que la inmunidad es sinónimo de irresponsabilidad.<sup>207</sup> Por su parte, Castellanos Tena manifiesta que la inmunidad y el fuero son figuras distintas, ya que la primera deja a la persona exenta de castigo por los delitos y faltas que realice, y el fuero, aunque también es un privilegio, solamente preserva al sujeto de ser procesado por los tribunales ordinarios, o de que éstos sólo puedan juzgarlo si se satisfacen ciertos requisitos.<sup>208</sup>

---

<sup>206</sup> Pacheco Pulido, Guillermo. Juicio Político, Declaración de Procedencia y Responsabilidad Administrativa. BUAP, Puebla, Pue., 1998, p. 51

<sup>207</sup> Orellana Wiarco, Octavio Alberto. Curso de Derecho Penal. Parte general. Ed. Porrúa, México, D.F., 2001, p. 127

<sup>208</sup> Castellanos Tena. Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Ed. Porrúa, México, D.F., 2001, p. 112

El fuero no es una excepción a la igualdad de las personas frente a la ley, que es la regla general, ya que no libera a la persona de sus responsabilidades, sino que indica que mientras no sea privado de él, la persona no podrá ser sujeta a procedimiento alguno. Así entonces, aunque el fuero obliga a agotar previamente el procedimiento previsto por la ley para proceder en contra de la persona que ejerce determinado cargo público, no lo exime de la responsabilidad y el castigo por el delito que se cometió. Simplemente le asegura la imposibilidad de ser enjuiciado mientras desempeñe su cargo, ya que de ser procesado como cualquier persona, se le distraería de los asuntos que debe atender, los cuales se relacionan con el orden público. No se excluye la posibilidad de que los servidores públicos puedan incurrir en un delito, pero con base en la gravedad del mismo, la ley prevé la necesidad de cumplir con trámites para poder proceder en su contra, en el título 4 de la Constitución dedicado a las responsabilidades de los servidores públicos.

El fuero en sí, no existe en el país, a raíz de las reformas de 1982,<sup>209</sup> únicamente persiste el fuero militar, no así el de los servidores públicos. Pacheco Pulido explica que después de que se suprimió la idea de fuero con la reforma de 1982, se usa en su lugar el juicio político y la declaración de procedencia. (51) Para saber si es posible, cómo procesar, a un servidor público, la Constitución nos explica los métodos y a las personas a las que aplica y a las personas a las que no aplica lo que antes era denominado el desafuero.

Cabe mencionar, que para que proceda el Juicio Político o la Declaración de Procedencia, debemos diferenciar en el tipo de responsabilidad en la que incurra un servidor público, que según Orellana Wiarco<sup>210</sup> puede ser política, administrativa, o penal. Si la responsabilidad es meramente política, entonces aplicará el artículo 109 fracción I<sup>211</sup>, y el

---

<sup>209</sup> Así lo señala el artículo 13 de la Constitución dice que “ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”.

<sup>210</sup> Orellana Wiarco, Octavio Alberto. Op. cit., p. 128

<sup>211</sup> Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

110<sup>212</sup> de la Constitución, procediendo como su nombre lo indica, un Juicio Político. Ahora bien, si la responsabilidad del servidor público es en materia penal, entonces encuadra en el artículo 109 constitucional, fracción II, y procede la declaración de procedencia, para retirar la inmunidad de la que goza el funcionario en cuestión a efecto de que sea juzgado por las autoridades correspondientes. Finalmente, si la responsabilidad es simplemente administrativa, no procede ni el Juicio Político ni la declaración de Procedencia, sino que se atendería al artículo 109 fracción III, y al artículo 113 de la Constitución que precisa que la

*II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y*

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.*

*Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.*

*Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.*

*Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.*

<sup>212</sup> *Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

*Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.*

*Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.*

*Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.*

*Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.*

*Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.*



ley secundaria debe expresar quiénes pueden ser responsables administrativamente, las sanciones que se les impondrán, las autoridades que tengan competencia para aplicar esas sanciones, y el procedimiento que se debe seguir.

#### 4.3.4.7.2 JUICIO POLÍTICO

Andrés Serra Rojas comenta que el juicio político “tiene por objeto investigar los actos, hechos u omisiones productores de daños que, por culpa o negligencia o irregularidades, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho.”<sup>213</sup>

El juicio político como su nombre lo da a entender, se reserva para la responsabilidad política, por lo cual quedan también sujetos a él los servidores públicos. Como ya hemos dicho, se rige por el artículo 109 fracción I Constitucional, así como por los artículos 110 y 114 del mismo precepto legal. En estos últimos se señala a los sujetos, el procedimiento, las sanciones, y el momento en el que se puede aplicar.

Entre los servidores públicos que pueden ser sujetos a Juicio Político señalados en el artículo 110 de la Constitución ya citado, podemos mencionar a los más importantes, dentro de los cuales encontramos a senadores, diputados, ministros de la Suprema Corte, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el Procurador General de la República. Las sanciones aplicables son la inhabilitación para desempeñar cargos en el servicio público, y en su caso, la destitución de su cargo.<sup>214</sup>

Dentro de las razones por las que procede al Juicio Político, debemos aclarar, que la misma Constitución<sup>215</sup>, así como la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos señalan que no procede el juicio político por la mera expresión de las ideas. Las causas del juicio político serán, de conformidad con el multicitado artículo 110 constitucional, los actos u omisiones que cometan los servidores públicos en el ejercicio de su encargo, y que afecten los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho,<sup>216</sup> así

---

<sup>213</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, D.F., 2002, p. 506

<sup>214</sup> Según el artículo 110 constitucional párrafo tercero: *Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.*

<sup>215</sup> El Artículo 61 de la Constitución señala que “*los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.*

*El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.*

<sup>216</sup> Que de conformidad con el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos son:  
*1. El ataque a las instituciones democráticas*

como las violaciones graves a la propia Constitución, a las Leyes Federales que emanen de ella, y por el manejo indebido de los recursos y fondos federales.

El procedimiento a seguirse se encuentra contenido del artículo 5 al artículo 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Con base en el artículo 9 de esta ley, cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, puede formular por escrito ante la Cámara de Diputados, una denuncia contra un servidor público por conductas que redunden en perjuicio de los intereses públicos y su buen despacho, ya mencionadas, y por el manejo indebido de recursos federales, en materia local. Sólo se puede iniciar durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, o hasta un año después de concluido este.<sup>217</sup>

#### 4.3.4.7.3. DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

Como ya vimos, la declaración de procedencia surge ante la responsabilidad penal en que incurra un servidor público durante su encargo, y por tal motivo, este recurso procede únicamente mientras el servidor público esté en funciones. El artículo 111 de la Constitución señala quiénes pueden ser sujetos de declaración de procedencia.<sup>218</sup>

En cuanto al procedimiento, difiere del Juicio político, ya que como señala Pacheco Pulido, sólo se lleva a cabo en la Cámara de Diputados y no interviene la Cámara de Senadores, y determina si ha o no lugar a proceder contra el inculpado, pero no juzga sobre su responsabilidad penal, porque no es en sí un Juicio Penal, sino que únicamente realiza un

2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal

3. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales

4. El ataque a la libertad de sufragio

5. La usurpación de atribuciones

6. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones

7. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y

8. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del D.F., y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del D.F.

<sup>217</sup> Según lo señalado por el artículo 114 constitucional: *El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después.*

<sup>218</sup> Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral. También contra Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

acto administrativo, no jurisdiccional, señalando si ha lugar o no a retirar el fuero constitucional que se le otorga a un servidor público, el cual se presenta como un impedimento para que la autoridad competente lo juzgue. Es así como, el único medio para que eso suceda, es separar a dicho funcionario de su encargo.

Se debe presentar una denuncia o querrela por parte de un particular, o el requerimiento del Ministerio Público. El procedimiento se llevará a cabo de la misma manera que el del juicio político, y está contenido del artículo 25 al artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La Sección Instructora practicará las diligencias necesarias para probar la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, y decidirá respecto de la subsistencia del fuero constitucional. En otras palabras, dictaminará si ha lugar o no para proceder penalmente en contra de él. El plazo para que rinda su dictamen es de 60 días hábiles, que pueden ser ampliados también.

Después de declarada la procedencia el Presidente de la Cámara debe anunciarle a la misma que se deberá erigir un Jurado de Procedencia al día siguiente del dictamen, informando de ello al inculpado y al querellante. En caso de que la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder en contra del inculpado, se separa al servidor público de su encargo, quedando sujeto a la jurisdicción de la autoridad competente. En caso de obtener una sentencia absolutoria, tiene la posibilidad de regresar a su puesto, no siendo así, si la sentencia es condenatoria.

#### **4.3.4.7.4. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

El caso del Presidente de la República es distinto al de los demás servidores públicos que pueden ser sujetos a Juicio Político o a Declaración de Procedencia. Aunque también es considerado un servidor público, según lo dispuesto por los párrafos 2º y 40 del artículo 108 de la Constitución, el artículo 110 constitucional que se refiere a los servidores públicos que podrán ser sujetos a Juicio Político no lo nombra. El artículo 111 de la Constitución se refiere a la declaración de procedencia por la responsabilidad penal, sin embargo excluye al Presidente de la República, señalando que sólo se procederá contra él, en los términos del artículo 110, es decir en los mismos términos del Juicio Político, y que solamente podrá ser procesado por traición a la patria y por la comisión de delitos graves, los cuales están contemplados en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales. Con respecto a los delitos que no son graves, el Presidente tiene inmunidad entendida como un

privilegio en razón del cargo que ocupa, de que no se le podrá procesar mientras lo ocupe, pero eso no quiere decir que no se le pueda procesar una vez concluido. Por esta razón no corre la prescripción, como lo señala la misma Constitución.

Ahora bien, el sistema presidencial en México siempre se vio enfocado a la figura de un Presidente fuerte, para conseguir un gobierno sólido y en consecuencia, un sistema político estable y eficaz. Del mandato que se le impone al Presidente de la República a través del artículo 87 de la Constitución<sup>219</sup>, podemos realizar algunas reflexiones. Por un lado le impone obligaciones, como cualquier mandato hablando en sentido general, pero al mismo tiempo, como señala Faya Viesca, le otorga “todos los poderes implícitos que el Presidente necesita ejercer a fin de estar en aptitud real de cumplir con el rendimiento de su protesta constitucional.”<sup>220</sup>

En cuanto a las obligaciones del presidente, este debe atender a las necesidades prioritarias del país y los ciudadanos, encaminando su política interna y exterior a conseguir ciertos fines para satisfacer dichas necesidades públicas, cumpliendo de esta forma con el mandato constitucional al que él mismo se compromete al tomar protesta de su encargo. En primer lugar, al referirse a la Unión, el debe proteger y cuidar al Estado, con todos sus elementos: al territorio, a su población, y al poder, reflejado en la democracia política y en la representatividad. Así también debe defender a la Federación, como unidad, y a los Estados libres y soberanos que la componen, así como a los Municipios, que son su célula más pequeña. A partir de estos deberes generales, se deriva el artículo 89 Constitucional, que señala los derechos y las obligaciones del Presidente, de manera específica.<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> Artículo 87. *El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande.”*

<sup>220</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. cit., p.133

<sup>221</sup> Artículo 89. *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

*I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

*II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*

*III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.*

*IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.*

*V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.*

---

*VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*

*VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.*

*VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.*

*IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;*

*X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.*

*XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.*

*XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.*

*XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.*

*XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;*

*XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.*

*XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;*

*XVII. Se deroga.*

*XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;*

*XIX. Se deroga.*

*XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.*