

¿REVOCACIÓN DEL MANDATO = A JUICIO POLÍTICO?. EL CASO AGUASCALIENTES

Recall = impeachment?. Aguascalientes case



Walter Yared Limón Magaña¹

Recepción: 20 de febrero 2018
Aceptación: 2 de mayo 2018
Pp 22 - 29.

Resumen

Se analiza la regulación de la revocación del mandato contenida en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, aprobada el 12 de febrero de 2018 en esa entidad federativa, con la intención de determinar si tal regulación corresponde al de un mecanismo de control político directo, o al establecimiento de una nueva forma de activar un juicio político.

Palabras clave

Revocación del mandato, juicio político, control político, control jurisdiccional, democracia directa y democracia participativa.

Abstract

The regulation of the recall contained in the Citizen Participation Law of the State of Aguascalientes, approved on February 12, 2018 in this state, is analyzed, with the intention of determining if such regulation corresponds to that of a mechanism of direct political control, or the establishment of a new way to activate a impeachment.

1 Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Maestro en Derecho Electoral, aprobado con mención honorífica en la Universidad de Durango, Campus Aguascalientes; y máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla-La Mancha. Correo electrónico: walimab@gmail.com

Keywords

Recall, impeachment, political control, jurisdictional control, direct democracy and participatory democracy.

INTRODUCCIÓN

Los mecanismos de democracia participativa, potencian el derecho humano a la participación política, por eso siempre serán bienvenidos todos los esfuerzos encaminados a ampliar su alcance en cualquier comunidad.

En Aguascalientes, recientemente se ha percibido uno de esos esfuerzos, pues por un lado el constituyente permanente local (compuesto por el Congreso del Estado y los Ayuntamientos) así como el propio Poder Legislativo, lograron avanzar en los consensos necesarios que permitieron reformar el artículo 17, apartado C de la Constitución Política del Estado y expedir una nueva Ley de Participación Ciudadana.

Mediante esos actos legislativos, se dice que fueron ampliados los mecanismos de democracia participativa, haciendo énfasis en que con ellos se implementa por primera vez en esa entidad federativa, la revocación del mandato -también llamada mandato revocatorio, referéndum revocatorio o *recall*- que indudablemente es el más emblemático de tales mecanismos, pues permite separar de su cargo a un funcionario antes de que concluya su periodo, lo cual debiera ser considerado como una consecuencia natural del ejercicio del poder soberano que, tal como dispone el artículo 39 de la Constitución Federal, reside y dimana del pueblo².

La revocación del mandato constituye un mecanismo de control político de democracia directa, que lleva a la institucionalización de las demandas ciudadanas mediante la maximización de la incidencia de la voluntad popular en el control del poder público. En otras palabras, se trata de un freno democrático sobre quien se deposita el ejercicio de la función de gobierno; es pues, la institución que permite la valoración del desempeño de un funcionario mediante el voto ciudadano antes de que concluya el periodo para el que fue designado, que de proceder, tiene como consecuencia separarlo del cargo con el propósito de dotar de mayor eficiencia a la administración pública³.

De lo anterior, destaco que la revocación del mandato como mecanismo de control político de democracia directa, exige que la decisión de separar o no al funcionario sometido a valoración, recaiga exclusivamente en el voto ciudadano, de lo contrario, se está ante una figura de distinta naturaleza.

2 Artículo 39 de la Constitución Federal: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

3 LIMÓN, Walter. Revocación del mandato en México. C2D Working Paper Series 51/2016. ZDAZentrum für Demokratie Aarau University of Zurich. http://www.zora.uzh.ch/id/eprint/127823/1/C2D_WP51.pdf, Páginas. 7 a 10.

ARTÍCULOS

¿Revocación del mandato = a juicio político?. El caso Aguascalientes

Ahora bien, en Aguascalientes la revocación del mandato no resulta una figura novedosa, pues desde el 28 de julio de 2014 se preveía en el artículo 17, apartado C de la Constitución local, que la ley regularía “*la revocación del mandato de las autoridades de elección popular y señalará las causales, los procedimientos para su solicitud y los mecanismos para que la misma se lleve a cabo*”⁴.

Así, lo que estaba pendiente era la reglamentación de la revocación del mandato, reglamentación que se prevé en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes aprobada el 12 de febrero del presente año⁵ y que en caso de ser publicada, abrogará la Ley del mismo nombre del 26 de noviembre de 2001.

DESARROLLO

Reglamentación de la revocación del mandato en Aguascalientes:

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes (en adelante Ley de Participación Ciudadana) aprobada recientemente en ese Estado, da una reglamentación *sui géneris* a la revocación del mandato, sobre la cual destaco lo siguiente:

Su artículo 54 señala que

La Consulta de la Revocación de Mandato es el instrumento de participación por el cual los ciudadanos del Estado, sus municipios o sus distritos, según sea el caso, someten a consulta y votación la permanencia en el cargo de un ciudadano que desempeña un puesto de elección popular.

No obstante, su artículo 62 refiere que en caso de que el resultado sea vinculatorio (lo que ocurriría si la votación emitida es superior al número de votos con los que fue elegido el funcionario) el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes -que será el órgano encargado de desahogar la consulta a la ciudadanía- debe remitir dicho resultado “*al Congreso del Estado para que dé inicio al Juicio Político*”, el cual se realizará “*conforme a la normatividad aplicable*”, que para el caso es la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes (en adelante Ley de Responsabilidades Administrativas).

4 Este texto del artículo 17, apartado C de la Constitución local, fue suprimido con la reforma publicada el 29 de enero de 2018.

5 Ordenamiento pendiente de publicación, por lo que ha sido consultado en el Dictamen emitido el 31 de enero de 2018 por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Aguascalientes, aprobado por el Pleno Legislativo el 12 de febrero de 2018, el cual contiene la Iniciativa por la que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes.

Aquí una situación difícil de comprender, partiendo de la naturaleza que según la doctrina, tiene la responsabilidad jurídica y la responsabilidad política: La primera se refiere a la vulneración de alguna disposición legal y es imputada ante órganos estatales facultados para emitir actos materialmente jurisdiccionales (como ocurre con el juicio político), mientras que la segunda no se relaciona con el quebrantamiento de disposiciones legales, sino que deriva de la valoración negativa de la actuación de un funcionario y puede ejercerse por quien lo eligió (como debiera ocurrir con la revocación del mandato)⁶.

En ese sentido, la revocación del mandato y el juicio político debieran llevar cauces distintos, pues el primero está encaminado a imponer una sanción política por la actuación errática del funcionario -independientemente de que haya o no infringido una norma- y el segundo es un procedimiento jurisdiccional que para su procedencia, se debe probar una infracción, característica que se corrobora en la reglamentación que se le da en la Ley de Responsabilidades Administrativas, especialmente en sus artículos 210 y 211⁷.

Lo anterior incluso guarda coherencia con la omisión de la nueva Ley de Participación Ciudadana, de establecer los motivos que pueden sustentar una solicitud de revocación del mandato, pues lo que en realidad se está regulando es una etapa novedosa para impulsar un procedimiento de control jurisdiccional como es el juicio político, por lo que su artículo 57 fracción II, al señalar como requisito dar *“una exposición de motivos por la cual consideren que debe ser removido del cargo, así como las pruebas con las que acredite su dicho”* se está refiriendo a la necesidad de narrar actos

6 Op. Cit. LIMÓN, Walter. Pág. 7.

7 Ley de Responsabilidades Administrativas: “Artículo 210.- Es procedente el Juicio Político, cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado o de su buen despacho.- Artículo 211.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho: I. El ataque que perturbe la vida jurídica y el buen funcionamiento de las instituciones democráticas establecidas y reguladas por la Constitución Federal y por la Constitución Local; II. Los actos u omisiones encaminados a alterar la forma de gobierno republicano, representativo y popular establecida por la Constitución Federal y por la Constitución Local; III. Las violaciones a las garantías individuales o sociales; IV. Los actos u omisiones que contravengan la Constitución Local o las Leyes que de ella emanen, o los Reglamentos, cuando causen daños patrimoniales graves al Estado, al municipio o a la sociedad, o motiven algún trastorno grave en el funcionamiento normal de sus instituciones; V. Los actos que contravengan la Constitución Federal, la Constitución Local y las Leyes que de ellas emanen, cuando apliquen recursos públicos que estén bajo su responsabilidad para influir en la competencia entre los partidos políticos; y VI. Los actos que contravengan la Constitución Federal, la Constitución Local y las Leyes que de ellas emanen cuando difundan bajo cualquier modalidad de comunicación social, en radio, televisión, prensa o internet, su nombre, imagen, voz o símbolos que impliquen promoción personalizada con cualquier fin.- El ataque, la violación, el daño o trastorno al que se refieren las Fracciones anteriores, debe ser cierto y existir prueba de haberse producido como consecuencia directa e inmediata del acto u omisión del servidor público.- No procederá en ningún caso el Juicio Político, por ataques, violaciones, daños o trastornos futuros o inciertos, ni cuando se actúe en cumplimiento de ejecución de las leyes.- Para determinar la gravedad de la violación, el daño o el trastorno, se deberá considerar la intencionalidad, la perturbación del servicio, el posible atentado a la dignidad del servicio, la reiteración o la reincidencia.- En todos los casos, para establecer los criterios que determinen la gravedad de la responsabilidad del servidor público se considerarán los dictámenes o resoluciones precedentes emitidos en casos similares por la Comisión respectiva o el Pleno del Congreso del Estado, en su caso”.

ARTÍCULOS

¿Revocación del mandato = a juicio político?. El caso Aguascalientes

del funcionario que puedan encuadrar en alguna de las faltas previstas en el artículo 211 de la Ley de Responsabilidades Administrativas, los cuales deben ser probados.

Lo anterior parece ser un tanto ocioso, pues como se aprecia, lo que se pretende es activar el procedimiento de juicio político aplicando primero un referéndum, cuando un sólo ciudadano está legitimado para presentar denuncia de juicio político⁸.

En tal contexto, un aliciente pudo ser dispensar la etapa de dictaminación de procedencia por parte de la Comisión de Justicia (que es donde comúnmente se desechan las solicitudes de juicio político)⁹ y que por estar avalada por un número significativo de ciudadanos, se procediera a conformar la comisión instructora y erigir en gran jurado al Congreso del Estado.

Con esto, Aguascalientes sale de la lista de las entidades federativas consideradas como impulsoras de la revocación del mandato como mecanismo de control político de democracia directa, como pueden ser Zacatecas, Guerrero, Nuevo León, Ciudad de México y Jalisco, entidades que regulan esta figura, o al menos la mencionan en sus constituciones locales en espera de una reglamentación¹⁰.

Se ha comentado, que implementar la revocación del mandato como una etapa previa al juicio político es adecuado, incluso que ello debiera ser un modelo a seguir por otras entidades federativas en virtud de que existen dos precedentes en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional la revocación del mandato como mecanismo de control político de democracia directa¹¹.

Sin embargo, en esos precedentes no se pondera lo preceptuado en el artículo 39 de la Constitución Federal (ni siquiera es mencionado)¹² y llevan una línea argumentativa en el sentido de

8 Véase el artículo 74 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes y 216 de la multicitada Ley de Responsabilidades Administrativas.

9 Esa etapa está prevista en los artículos 220 y 221 de la Ley de Responsabilidades Administrativas.

10 El Estado de Morelos también contaba con reglamentación en su Constitución local y en su Ley de Participación Ciudadana, sin embargo en 2016 lo eliminó. No obstante, en términos del principio de progresividad de los derechos humanos, reconocido en la Constitución Federal, es factible que los ciudadanos de esa entidad soliciten su aplicación.

11 El primer caso fue instado por diversos integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, el Partido del Trabajo y el Procurador General de la República (acciones de inconstitucionalidad 63/2009, 64/2009 y 65/2009 respectivamente, que para su tramitación fueron acumuladas) siendo este último el que tildó de inconstitucionales las disposiciones relacionadas con la revocación del mandato de funcionarios electos, previstas en los artículos 386 a 390 de la Ley Electoral de aquella entidad, publicada el 12 de septiembre de 2009, consideración que fue compartida por el Pleno de la SCJN y en su resolución hizo extensiva la declaración de inconstitucionalidad al artículo 27, último párrafo, de la Constitución del Estado de Chihuahua, precepto que también contemplaba la revocación del mandato como mecanismo de control político de democracia directa. En el segundo caso, la acción también fue promovida por el Procurador General de la República en contra de la reforma publicada el 17 de mayo de 2010, realizada al artículo 30, fracción XLI de la Constitución Política del Estado de Yucatán, precepto referido a la revocación del mandato aplicable al Gobernador y diputados de esa entidad.

12 En esas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tampoco se dimensiona el alcance de distintas dispo-

que la Carta Magna sólo reconoce la responsabilidad civil, penal, administrativa y política (ésta última referida al juicio político) cuando esos tipos de responsabilidades son mecanismos de control jurisdiccional, mientras que la revocación del mandato es un mecanismo de democracia participativa, un mecanismo de control político en sentido amplio que permite al pueblo calificar el desempeño de uno de sus servidores, con el propósito de mejorar la gestión pública mediante su expulsión en caso de que su desempeño haya sido percibido como errático.

En otras palabras, se trata de una figura de distinta naturaleza que además, debiera permitirse desarrollar en el ámbito local con libertad de configuración legislativa, por tratarse de un mecanismo de participación ciudadana el cual no constituye una materia reservada constitucionalmente al Congreso de la Unión.

Así, el verdadero impulso que en las entidades federativas se puede dar para que en nuestro País, al menos en el ámbito local, llegue a aplicarse la revocación del mandato, es replicarlo respetando su naturaleza de mecanismo de control político de democracia directa, para así llevarlo nuevamente a la palestra del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de reabrir su debate constitucional, considerando que los criterios que descalificaron esa figura, fueron adoptados hace casi ocho años y algunos de los Ministros han sido relevados, por lo que pudiera generarse un cambio de criterio.

Jalisco y la Ciudad de México así lo hicieron. Respecto al primero no hubo quien controvirtiera la reforma; respecto al segundo, la Procuraduría General de la República promovió Acción de Inconstitucionalidad, la cual fue admitida el 10 de marzo de 2017.

En Jalisco incluso, existe un precedente de solicitud de revocatoria en el ámbito municipal, en el cual la autoridad administrativa tuvo por cumplido el requisito relativo al porcentaje de firmas de apoyo ciudadano, aunque el Tribunal Electoral de esa entidad federativa –ante el desconocimiento expreso de firmas hecho por el representante común y diversas personas que supuestamente habían dado su respaldo– estimó violentado el principio de certeza y concluyó que no era factible proseguir con el trámite¹³.

Claro que lo ideal sería que la revocación del mandato se normara a partir de la Carta Magna, para así evitar criterios, como el asumido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

siones internacionales, como el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), el cual establece que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, así como con el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, que señala: "... Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia".

13 El propósito de la solicitud en cita, era revocar al Presidente Municipal de La Manzanilla de la Paz, Jalisco. Véase la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco del 28 de noviembre de 2017, dentro del expediente SRM-001/2017. Disponible en <http://www.triejal.gob.mx/sentencias/2017/SRM-001-2017.pdf> (consultado el 18 de febrero de 2018).

ARTÍCULOS

¿Revocación del mandato = a juicio político?. El caso Aguascalientes

que hace nugatorio su ejercicio, incluso fijando desde el propio orden constitucional las bases esenciales de su funcionamiento de tal manera que pueda aplicarse independientemente de la expedición de disposiciones reglamentarias, precisando los motivos que puedan sustentar una solicitud de revocación del mandato, cuando y quién la puede solicitar, el porcentaje de votación para que proceda y quien asumiría el cargo, así como las autoridades encargadas de desarrollar el procedimiento al que se sujetaría.

Es indudable que para avanzar en el fortalecimiento de nuestra democracia, deberá lograrse la adopción de la revocatoria; por eso las entidades federativas no deben ceder el espacio que van logrando para ampliar la democracia participativa, e insistir en el respeto al derecho del pueblo a valorar el desempeño de sus gobernantes y a revocarlos directamente cuando no cumplen sus expectativas¹⁴; eso no se consigue con la Ley de Participación Ciudadana aprobada en Aguascalientes, pues ésta –como ya se explicó– establece que cuando el número de votos en el sentido de separar del cargo al funcionario, sea mayor a los votos que obtuvo para ser elegido, se debe informar al Congreso Local para que inicie un juicio político, medida legislativa que sacrifica la naturaleza de mecanismo de control político de democracia directa de la revocación del mandato, con la finalidad de esquivar los criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los que se declaró inconstitucional la reglamentación de esa figura en Chihuahua y Yucatán.

CONCLUSIÓN

La Ley de Participación Ciudadana recientemente aprobada en Aguascalientes, no regula la revocación de mandato como mecanismo de control político de democracia directa, sino que establece la posibilidad de activar el procedimiento de juicio político mediante un referéndum.

Eso se firma, pues la separación del cargo no se resuelve en definitiva mediante el voto ciudadano, sino que se decide por el Congreso del Estado de esa entidad federativa, mediante juicio político.

No obstante, tal medida no permite ampliar efectivamente los mecanismos de democracia participativa, pues lo que se está normando es una activación novedosa de un mecanismo de control jurisdiccional.

Por ello, lo deseable es que las entidades federativas repliquen la revocación del mandato respetando su naturaleza de mecanismo de control político de democracia directa, pues

14 No se puede dejar de mencionar, que actualmente México cuenta con un mecanismo de control político de democracia directa: La reelección, figura que permite la valoración del desempeño de diputados federales y locales, así como de miembros de ayuntamientos, antes de concluir su tercer año de ejercicio, y de senadores antes de concluir su sexto año de ejercicio; así, en caso de ser bien evaluados en las urnas pueden continuar ejerciendo su cargo, de lo contrario son revocados y sustituidos.

ello podría impulsar un nuevo debate constitucional en el Máximo Tribunal de nuestro País, lo cual sería de gran relevancia pues los criterios que tildaron de inconstitucional esta figura se emitieron hace aproximadamente ocho años, por lo que pudiera generarse un cambio de criterio, considerando principalmente que su aplicación potencia el principio democrático consagrado en el artículo 39 de la Constitución Federal ya que la potestad de separar de su cargo a un funcionario antes de que concluya su periodo, debiera ser considerado como una consecuencia natural del ejercicio del poder soberano que reside y dimana del pueblo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Carta Democrática Interamericana.
- 2.- Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- 5.- Dictamen emitido el 31 de enero de 2018 por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado de Aguascalientes, aprobado por el Pleno Legislativo el 12 de febrero de 2018, el cual contiene la Iniciativa por la que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes.
- 6.- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.
- 7.- LIMÓN, Walter. Revocación del mandato en México. C2D Working Paper Series 51/2016. ZDAZentrum für Demokratie Aarau University of Zurich. http://www.zora.uzh.ch/id/eprint/127823/1/C2D_WP51.pdf.
- 8.- Jurisprudencia P./J. 28/2013 (9a.) de la décima época, localizable en la página 184 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XX tomo 1 de mayo de 2013 (número de registro 159826) bajo el rubro “REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR. LOS ARTÍCULOS DEL 386 AL 390 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PREVIEN ESA FIGURA PARA LA VOTO POPULAR, VIOLAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009)”.
- 9.- Jurisprudencia P./J. 21/2012 (10a.) de la décima época, localizable en la página 290 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XIII, tomo 1 de octubre de 2012 (número de registro 2002049) bajo el rubro “REVOCACIÓN DEL MANDATO CONFERIDO AL GOBERNADOR Y A LOS DIPUTADOS LOCALES. CONSTITUYE UNA FORMA DE DAR POR TERMINADO EL CARGO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS REFERIDOS QUE CARECE DE SUSTENTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.
- 10.- Resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco del 28 de noviembre de 2017, dentro del expediente SRM-001/2017. Disponible en <http://www.triejal.gob.mx/sentencias/2017/SRM-001-2017.pdf>