



**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES.
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**LA VIABILIDAD DE LA FIGURA DE REVOCACIÓN DE MANDATO
DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO, UN ESTUDIO
DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL COMPARADO.**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO CON
OPCION TERMINAL EN PROCESAL CONSTITUCIONAL**

**PRESENTA
LIC. JESÚS EDUARDO MENDOZA GÓMEZ**

**DIRECTORA
DRA. LAURA LETICIA PADILLA GIL**

Morelia, Michoacán, Febrero de 2022



Tabla de contenido

LA VIABILIDAD DE LA FIGURA DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MÉXICO, UN ESTUDIO DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL COMPARADO.	1
Introducción.	4
Resumen.	5
Abstract.	5
Capítulo I.	7
La democracia	7
Sumario: 1.1. La democracia. 1.2. Elementos de la democracia. 1.3. La gobernabilidad. 1.4. El presidencialismo mexicano. 1.5. La democracia “total” sus limites.	7
1.1. La democracia.	8
1.2. Elementos de la democracia.	11
1.3. La gobernabilidad.	17
1.4. El presidencialismo mexicano.	20
1.5. La democracia “total” sus límites.	31
Capítulo II.	35
Marco de interpretación constitucional.	35
Sumario: 2.1. Comparación y método comparativo. 2.2. Teoría general de la hermenéutica. 2.3. Teoría general de la interpretación Constitucional. 2.4. Métodos interpretativos y sus tipos de argumentos.	35
2.1. Comparación y método comparativo.	37
2.2. Teoría general de la hermenéutica.	40
2.3. Teoría general de la interpretación Constitucional.	43
2.4. Métodos interpretativos y sus tipos de argumentos.	52
Capítulo III.	64
La revocación de mandato.	64
Sumario: 3.1. El juicio político y la revocación de mandato. 3.2. La revocación de mandato en general. 3.3. El Estado Plurinacional de Bolivia. 3.4. La revocación de mandato en el Estado Plurinacional de Bolivia. 3.5. La república de Ecuador. 3.6. La revocación de mandato en la República de Ecuador.	64
3.1. El juicio político y la revocación de mandato.	66
3.2. La revocación de mandato en general.	70

3.3. El Estado Plurinacional de Bolivia.	73
3.4. La revocación de mandato en el Estado Plurinacional de Bolivia.	84
3.5. La republica de Ecuador.	96
3.6. La revocación de mandato en la Republica de Ecuador.	107
Capítulo IV	114
La revocación de mandato en México, comparativa con Bolivia y Ecuador.	114
Sumario: 4.1. Acciones de inconstitucionalidad contra la regulación de la revocación de mandato a nivel estatal. 4.2. La reforma de 15 de octubre de 2019 que incluyó la figura de revocación de mandato en México. 4.3. Revocación de mandato . Comparación de México-Bolivia. 4.4. Revocación de mandato. Comparación constitucional México-Bolivia-Ecuador.	114
4.1. Acciones de inconstitucionalidad contra la regulación de la revocación de mandato a nivel estatal.	115
4.2. La reforma de 15 de octubre de 2019 que incluyó la figura de revocación de mandato en México.	119
4.3. Revocación de mandato.Comparación México-Bolivia.....	122
4.4. Revocación de mandato.Comparación constitucional México-Bolivia-Ecuador.	128
Conclusiones	139
Fuentes de información.	142

Introducción.

La revocación de mandato es una figura de democracia participativa, de reciente inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque varios países de América Latina ya habían legislado sobre ella en la década pasada. Esta figura llega a la Constitución de la mano de un cambio del partido en el poder en México, y como una figura que pretende apuntalar el discurso oficial sobre la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

En la actualidad, este tipo de figuras de democracia participativa cobra relevancia por la importancia del factor ciudadano en el mantenimiento de la gobernabilidad, puesto que uno de los aspectos de la democracia moderna implica el involucramiento de todos los sectores que integran a la sociedad para la generación de sinergias y consensos.

Sin embargo, no todos son beneficios con la revocación de mandato, pues plantea varios retos a la gobernabilidad, entre ellos la transición del poder y el funcionamiento de las instituciones electorales. Este trabajo de investigación propone una visión panorámica de la revocación de mandato en México desde una perspectiva comparativa con Bolivia y Ecuador, cuyas cartas magnas comparten similitudes con la de nuestro país.

Poniendo a consideración los elementos democráticos en la revocación, y demostrando las áreas de oportunidad que presenta su redacción y construcción en el texto constitucional. En ese tenor, uno de los retos principales y más mediatos es formular el proyecto de la ley de reglamentaria de la materia, que no sólo implica la elaboración del texto que regule de manera explícita el proceso para llevar a cabo la revocación de mandato y el proceso de impugnación, implica también contemplar el proceso legislativo para la aprobación e inicio de la vigencia de este ordenamiento.

Debiendo considerarse además el periodo de término constitucional establecido para la revocación, ya que la Constitución Federal es muy clara en su artículo 35 fracción IX párrafo quinto, que sólo puede solicitarse una única vez y durante los tres meses posteriores al concluir el primer periodo de tres años de gobierno.

Resumen.

Recientemente se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura de la revocación de mandato, otorgándole a la ciudadanía la posibilidad de revocar el mandato de diversas autoridades de manera anticipada. Esta figura no es nueva en América Latina, pues países como Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia han regulado esta forma de participación ciudadana.

Este es un estudio comparado entre las Constituciones de México, Ecuador y Bolivia respecto de la revocación de mandato en general y en particular, desde la perspectiva de la teoría de la interpretación constitucional.

Comparar los textos fundamentales de estos tres países ha permitido identificar fortalezas y debilidades en la regulación de la revocación en México, por lo que la efectividad de la regulación mexicana se ve puesta a prueba ante diversos parámetros democráticos e interpretativos. Esta tesis explica las razones por las cuales la figura revocatoria en México cuenta con estándares democráticos menores a los de Bolivia y Ecuador.

Abstract.

Recently, the figure of the revocation of mandate was included in the Political Constitution of the United Mexican States, granting citizens the possibility of revoking the mandate of various authorities in advance. This figure is not new in Latin America, since countries such as Venezuela, Ecuador, Bolivia, Peru and Colombia have regulated this form of citizen participation.

This is a comparative study between the Constitutions of Mexico, Ecuador and Bolivia regarding the revocation of mandate in general and in particular, from the perspective of the theory of constitutional interpretation.

Comparing the basic texts of these three countries has made it possible to identify strengths and weaknesses in the regulation of revocation in Mexico, which is why the effectiveness of the Mexican regulation is put to the test in the face of various democratic and interpretive parameters. This thesis explains the reasons why the recall figure in Mexico has lower democratic standards than those of Bolivia and Ecuador.

Palabras clave.

Revocación, mandato, democracia, constitución, interpretación, comparación.

Key words.

Revocation, mandate, democracy, constitution, interpretation, comparison.

Capítulo I

La democracia

Sumario: 1.1. La democracia. 1.2. Elementos de la democracia. 1.3. La gobernabilidad. 1.4. El presidencialismo mexicano. 1.5. La democracia “total” sus límites.

La democracia es un concepto complejo con variadas aristas, pues la sociedad ha modelado diversas definiciones, incorporando nuevos paradigmas, como la participación ciudadana a través de *referendum* o el *plebiscito*. Este trabajo pretende clarificar la figura de la revocación de mandato, cuya regulación en México recién se ha aprobado. La regulación de esta esta figura implica que aún hoy en día la democracia continúa atravesando por profundos cambios desde que se concibió en la antigua Grecia. En la actualidad, una gran cantidad de personas tienen el derecho de decidir y, cada vez se decide sobre más cosas, por ello, los modelos tradicionales de gobernabilidad en los Estados han variado adaptándose a las necesidades ciudadanas, pues el otrora Estado súper poderoso y paternalista se ve restringido y limitado cada vez más en su actuar para ajustarse a los llamados estándares democráticos.

Esto por supuesto afecta la vida de los miembros del Estado y su organización, pues entre más capacidad de decisión tengan los ciudadanos, “más democrático” se vuelve un gobierno, perdiendo paulatinamente sus capacidades de gobernabilidad. La presente investigación pretende abordar el concepto de democracia, sus elementos constitutivos, así como la gobernabilidad y el concepto de gobernanza, todo ello con la intención de crear un marco referencial para comenzar a hablar de la revocación de mandato como figura de hondas implicaturas en el devenir institucional del país.

Es evidente desde la teoría constitucional, que si el constituyente permanente reforma la constitución para incluir la revocación del mandato dentro del cuerpo democrático de la república, esta figura será constitucional y mientras se realice el proceso siguiendo las normas constitucionales, tal figura será por completo válida. Sin embargo, este análisis de la revocación de mandato pretende ir más allá de un

mero estudio de constitucionalidad; lo que se pretende, es saber si dicha figura está en concordancia tanto con instituciones como con la normativa mexicana vigente, para estar en condiciones de conocer si es una figura que traerá beneficios a nuestro país o si por el contrario, las condiciones sociales, políticas y de gobernabilidad en México, impedirían su “sano” desarrollo. En un sentido estricto, se estaría hablando del futuro de la democracia en México.

Es necesaria una advertencia al lector, puesto que si bien la investigación se centra en la practicidad de la revocación de mandato, el avizorar el futuro es incierto y arriesgado para el investigador, tal como lo señala Norberto Bobbio:

[...] el oficio de profeta es peligroso. La dificultad de conocer el mañana también depende del hecho de que cada uno de nosotros proyecta en el futuro las propias aspiraciones e inquietudes, mientras la historia sigue su camino, desdeñando nuestras preocupaciones, un camino formado por millones y millones de pequeños, minúsculos, hechos humanos que ninguna mente, por fuerte que pueda ser, jamás ha sido capaz de recopilar en una visión de conjunto que no sea demasiado esquemática para ser admitida. Por esto las previsiones de los grandes señores del pensamiento se han mostrado equivocadas a lo largo de la historia [...]¹

Así pues, este estudio pretende dilucidar si la revocación de mandato es adecuada y puede traer más beneficios que perjuicios dentro del contexto de la democracia mexicana, desde una aproximación conforme al panorama político actual y las normas y procesos constitucionales establecidos. Para ello es insoslayable entrar en el análisis del concepto de democracia, tal como se ve en el siguiente apartado.

1.1. La democracia.

La democracia es, según nuestra concepción moderna, la forma de gobierno en la cual se toman decisiones a través de los consensos, es decir: de las mayorías. Por lo que podemos decir que es la forma de gobierno en la cual los ciudadanos acuden a emitir su voto respecto de un tema en particular y, una vez todos los electores han manifestado su opinión, el gobierno actúa en consecuencia de dicha decisión. En ese sentido, los gobiernos democráticos dependen de las mayorías.

¹ Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 13.

Esto ha sido así desde los griegos, quienes, cuando algún asunto relevante se presentaba en sus ciudades, acudían al foro para escuchar los discursos de sus autoridades y decidir por medio de su voto, la resolución del problema en cuestión. Esta llamada a la participación era común y constante, sin embargo, según Bobbio, si bien el foro griego podía albergar a más de veinte mil de sus ciudadanos, era poco común que más de cinco mil acudieran a la toma de decisiones de su respectiva polis.²

Con lo anterior, podemos afirmar que el proceso de toma de decisiones en las democracias siempre ha estado limitado a las reglas de integración del Estado o del gobierno, además de que la participación de los ciudadanos durante toda la historia de la democracia ha sido relativamente escasa. La existencia de la democracia depende fundamentalmente de la creación y mantenimiento de unas reglas del juego o reglas fundamentales, en las cuales se establecen qué decisiones son susceptibles de ser tomadas por los ciudadanos; quiénes son los legitimados para conducir los procesos de gobierno; cuál es el proceso de elección de ese gobierno; y cuáles son los mecanismos de toma de decisiones establecidos.

En la democracia moderna, a estas reglas del juego se les conoce como normas constitucionales y leyes reglamentarias de los procesos electorales en los países. El otro aspecto de la democracia que influye en la participación de sus respectivos ciudadanos es el hecho de si su sociedad es centrífuga o centrípeta.³

Llamamos centrífuga a la sociedad que gira en torno a un solo centro de poder, y por tanto presenta rasgos sociales similares y puede ser considerada homogénea. Consideramos a las democracias centrípetas cuando se mueven en torno a varios centros o fuentes de poder, que pueden ser económicos, políticos y sociales. La participación depende de estos factores porque aquellas democracias centrífugas serán mucho menos plurales y por lo tanto hay menos rasgos distintivos que dividan la opinión ciudadana, fomentando de esta forma la participación (tal era el caso de la democracia griega). Por el contrario -y este es el caso de la democracia

² Bobbio, N, *op. cit.*, p . 46.

³ *Ibidem*, p 18.

mexicana- los sistemas con diferencias evidentes y marcadas entre sus ciudadanos, vuelven más compleja la participación social en la toma de decisiones.

Ahora bien, es fundamental distinguir la forma en que se manifiesta el poder en la democracia. Imaginemos una pirámide, en cuya base se encuentra el “pueblo” como todos sus ciudadanos con las características de elector -otorgadas por las reglas del juego- y en la punta de dicha pirámide se ubican de manera escalonada, todos los miembros del poder organizado; en nuestro caso es el Presidente de la República y otros órganos entre los que se distribuyen el poder. En la democracia bien entendida y practicada, el poder fluye de la base a la punta piramidal y se manifiesta en la toma de decisiones. En los gobiernos autoritarios o no democráticos⁴ el poder fluye al revés, de la punta a la base y se manifiesta en forma de obediencia ciega.

Luego entonces, la democracia es una forma de gobierno en la que unas reglas del juego preestablecidas definen las formas en que el poder de toma de decisiones fluye de manera efectiva de la base a la punta del poder público. Sin embargo, dentro de esta definición, hay una gran cantidad de espacios de opalescencia en los que cada Estado ha restringido la participación de sus ciudadanos en la toma de decisiones.

Retomemos entonces la idea de las sociedades centrípetas y centrifugas y su participación en la toma de decisiones pues tres cosas son evidentemente importantes en este análisis:

1. La democracia se funda en normas jurídicas preestablecidas, las cuales deben ser respetadas para mantener la legitimidad en la obtención del poder público.
2. La norma jurídica (constitucional en este caso) puede ser reformada por un constituyente permanente.
3. La democracia se basa en la idea de que la toma de decisiones corresponde a los ciudadanos, y que el poder fluye de abajo hacia arriba y no al contrario.

⁴ Pueden existir gobiernos democráticos de fachada pero de acciones autoritarias.

Resulta evidente como ya se comentó, el hecho de la validez de la reforma sobre la revocación de mandato, habiendo cumplido esta con todos los requisitos formales establecidos en la Carta Magna y sus leyes secundarias; sin embargo, este análisis pretende ir más allá, planteando la pregunta de si dicha reforma aporta elementos positivos y prácticos al sistema democrático mexicano. Pues como lo externa Bobbio:

[...] se plantea el problema de la "nueva forma de hacer política", con una fórmula desgastada por el largo uso y abuso y, como todas las fórmulas políticas, más llena de fuerza sugestiva que de significado, no se deben contemplar únicamente los *nuevos* sujetos eventuales y los *nuevos* instrumentos eventuales, sino también, y ante todo, las reglas del juego dentro de las cuales se desarrolla la lucha política en un determinado contexto histórico.

[...] porque lo que distingue a un sistema democrático de los sistemas no democráticos es un conjunto de reglas del juego.⁵

1.2. Elementos de la democracia.

El concepto de consenso, que es uno de los elementos principales de la democracia, que puede entenderse como el gobierno de la mayoría, sin embargo, en gran parte de los Estados modernos, resulta complicado poder lograr un consenso amplio. Digo consenso porque la idea de la unanimidad está por completo descartada en la realidad social de una democracia, pues ésta es posible sólo en grupos "centrípetos" o muy pequeños y solo es indispensable en dos situaciones muy específicas, la primera: cuando se deciden temas de suma relevancia y, la segunda: cuando se abordan temas de poca relevancia o todos los participantes se consideran condescendientes con la decisión a tomar.⁶

Ello induce a pensar que la democracia es, en sí misma la forma de gobierno de la mayoría, en donde se respetan las decisiones que toma el mayor número de electores participantes. Esta es una característica que nos ha quedado más o menos clara a todos los que participamos de ella, sin embargo, resulta que la verdadera esencia de la democracia subyace en sus normas fuente, sus orígenes y

⁵ *Ibidem*, p 51.

⁶ *Ibidem*, p. 15.

las normas que le dan vida y la enmarcan en un cuadro legal que otorga sustento y aplicabilidad. Luego entonces a la democracia hay que considerarla manifiesta por un conjunto de reglas (fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué proceso.⁷

Ahora bien, ya se ha visto que la democracia se compone de dos elementos primarios, un marco legal de referencia, establecido o legitimado por el poder político actual y, dentro de esas reglas encontramos el consenso, esa cualidad de toma de decisiones acorde a la mayoría. Sin embargo, existen otros aspectos que componen a la democracia moderna y la dotan de un campo más amplio de influencia:

- La garantía de los principales derechos de libertad.
- La existencia de varios partidos políticos en competencia por el poder legitimado; y
- La celebración de elecciones periódicas.⁸

La garantía de las principales prerrogativas de libertad es fundamental en cualquier nación que se presume democrática, pues derechos como el del libre tránsito, la libre asociación, la libertad de pensamiento y de culto, la libertad de prensa, la libertad de petición y por supuesto la libertad personal o las garantías judiciales que la circunscriben, forman una batería de derechos duros que protegen a los ciudadanos tanto en su esfera personal como jurídica. Resulta relevante traer esto a discusión, pues cuando se hable del estado de seguridad en México y, de las políticas públicas encaminadas a resguardarla, inevitablemente estas garantías formarán parte de nuestro marco referencial, puesto que, si una política pública que se dice “democrática” no cumple con dichos estándares, será evidente que no es una medida aceptable desde el punto de vista de la democracia moderna.

Por lo que ve a la existencia de varios partidos en competencia por el poder legitimado, en México ya se han tenido tres transiciones gubernamentales, que han representado “técnicamente” a los tres espectros del tipo de gobierno: el Partido Acción Nacional, con tendencias de Derecha; el Partido de la Revolucionario

⁷ *Ibidem*, p. 14.

⁸ *Ibidem*, p. 29.

Institucional, más colocado en el centro del espectro político, aunque con evidentes variaciones con el paso de los años y; el Movimiento de Regeneración Nacional con claras muestras de inclinación hacia la izquierda. Si bien es cierto que actualmente no sólo se tienen a estos tres grandes partidos compitiendo entre sí, sino además a otra gran variedad de partidos más pequeños pero con presencia importante en varios Estados de la República, tales como Movimiento Ciudadano, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido del Trabajo, etc., es un hecho que el partido dominante en ambas cámaras del Congreso de la Unión, es el Movimiento de Regeneración Nacional y esa hegemonía en el congreso es lo que le permite acceder a la posibilidad de cambiar la reglas establecidas del juego, por medio del poder legitimado y constituido.

Finalmente, las elecciones periódicas han sido una constante en México desde el fin de la época revolucionaria, y no han dejado de celebrarse desde entonces, por medio del sufragio directo, aunque resulta a estas alturas, evidente, que en un periodo de casi setenta años (1929-2000) -descontando los del sexenio del expresidente Enrique Peña Nieto- las elecciones han sido influidas de manera directa por el otrora partido hegemónico, o el “partidazo” como se le conocía. Esto resulta particularmente interesante porque si bien el sistema político México no puede ser considerado como una dictadura en el sentido estricto de la palabra, resulta cuestionable esa definición toda vez que el mismo premio Nobel de literatura Mario Vargas Llosa definió al periodo del Partido Revolucionario Institucional en el poder como la “dictadura perfecta”⁹ que no es más que muchos de los principales elementos de la dictadura, sin la repetición de la misma figura en el poder.

Tenemos entonces que el hecho de que, aunque las reglas del juego cambien, o se aperturen a la democracia, siempre existirá un riesgo o posibilidad de que el régimen controle dichos espacios, y celebre elecciones periódicas, aún y cuando en realidad los poderes estatales se encuentren cooptados por intereses particulares, ya sean de los gobernantes o de las élites del poder en México. Este es el llamado poder invisible del Estado, y sobre él se hablará más adelante.

⁹ El País, **Vargas Llosa**: *"México es la dictadura perfecta. Españoles, y latinoamericanos intervienen en la polémica sobre el compromiso y la libertad"* Ciudad de México/Madrid, 1990. https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html

Establecidos los tres principales elementos que estandarizan la democracia, continuaré con la explicación de su influencia, o los hechos que la ponen de manifiesto en un régimen político determinado. Antes que nada, es menester establecer una diferencia entre régimen y el sistema político, así como el Estado y el Gobierno son dos cosas diferentes. Antonio Camou dice:

La diferencia entre régimen político, definido al nivel de las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio de poder político, y el sistema político es entendido como el conjunto articulado de las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes en una sociedad.¹⁰

Resulta por tanto que el régimen político se compone de las reglas del juego y de las instituciones encargadas de hacer valer dichas normas, mientras que el sistema político es una red de acciones en constante relación de subordinación en las que los ciudadanos intervienen, ya sea a través de la exigencia de acciones (gobernabilidad) o de la cooperación con el Estado (gobernanza).

Y si para este trabajo de investigación lo que nos interesa es el sistema político, como matriz de producción de las políticas públicas del Estado, es pertinente comenzar entonces a hablar ahora sí de la materialización de la democracia y cómo se mide.

Dice Norberto Bobbio que la democracia se mide ya no por el número de personas que tienen derecho al voto, pues ese número se ha ampliado exponencialmente como ya se decía; la democracia tampoco aumenta reduciendo la edad para votar; la forma en como medimos el avance de la democracia en los países democratizados es sabiendo en qué nivel ese derecho de tomar decisiones ha aumentado horizontalmente. En la democracia, las reglas fundamentales nos dicen quién puede elegir, a quiénes se puede elegir, y sobre qué se puede elegir. Por ejemplo, y parafraseando a Bobbio de nueva cuenta, en un consejo estudiantil, los representantes deben ser alumnos pues representan a estudiantes, en las fábricas, los representantes deben ser obreros pues representan a trabajadores, sin embargo, a un nivel mayor, en la que ya no se representan intereses de gremios o

¹⁰ Camou, Antonio, "Gobernabilidad y transición democrática en México", *Perfiles Latinoamericanos*, México, núm. 9, diciembre 1997, p. 137.

grupos, la representación puede y en realidad debe recaer en cualquier clase de ciudadanos.¹¹

Retomando la idea de la expansión del voto a nivel horizontal, he de explicarlo de la siguiente manera: el voto en línea vertical implica que un mayor número de personas en distintos rangos de edades puedan sufragar. Por otro lado, el voto horizontal significa que todas las personas que ya pueden votar expanden ese derecho no hacia abajo, sino hacia los lados, es decir, que puedan tomar decisiones muy variadas en amplios aspectos de sus vidas, en sus barrios, en sus trabajos, en sus escuelas, etc., y en el mayor número de espacios y actividades públicas como sea posible.

Ese es el nuevo horizonte de expansión de la democracia, y como tal, es el mejor parámetro con el que se cuenta actualmente para cuantificarla. Una vez entendido esto, podemos comenzar a distinguir si una la revocación de mandato aumenta la participación de la ciudadanía y por ende la democracia. Empero, antes de comenzar a dibujar ese marco de referencia, falta colocarle algunos estándares aún. Es preciso que abordemos los temas de la legitimación, la eficacia y por supuesto de la gobernabilidad.

La legitimación, obedece a cómo los actores políticos consiguen o se hacen del poder que ha sido instituido por las normas sociales-políticas de cada país, es decir, si se hacen del poder de conformidad con las reglas fundamentales (reglas del juego) o si por el contrario lo han conseguido fuera de toda regla y a través de la fuerza. Medellín Mendoza *et al.* Distinguen dos tipos de legitimación, la débil y la fuerte.

La débil corresponde al grado de aceptación sobre el desempeño y actividades del gobierno en general por parte de la ciudadanía, es decir una evaluación de cómo se percibe el trabajo gubernamental en general. Por otro lado, la fuerte es aquella que se refiere al fundamento de autoridad del gobierno, si éste llegó al poder siguiendo las reglas preestablecidas o no.¹²

¹¹ Bobbio, N, *op. cit.*, p. 21.

¹² Medellín Mendoza, L. *et al.*, "Elementos de análisis en la construcción de la gobernabilidad democrática", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, XIV, núm. 40, septiembre-diciembre 2017, p. 24 y 25.

Por lo que corresponde a la eficacia, esta no es más que la “capacidad del régimen para encontrar soluciones a problemas básicos”¹³ y es precisamente este breve concepto de eficacia el que nos servirá para establecer el concepto de la gobernanza y en qué se diferencia del modelo burocrático. La gobernabilidad se da en la medida en que el Estado es capaz de hacer frente a las demandas de la sociedad por él mismo, mientras que la gobernanza existe en la medida en que no solo el gobierno se hace cargo de la satisfacción de las necesidades de los gobernados, sino que son sus ciudadanos en alianza franca con otros entes sociales como las empresas, las organizaciones no gubernamentales y diversos actores de la sociedad quienes conjuntan sus esfuerzos para satisfacer las necesidades más específicas y apremiantes de la ciudadanía.

Ahora bien, la gobernabilidad es la capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas sociales y es inversamente proporcional a su legitimación y su eficacia combinadas. El gobierno que lleva a cuevas una gran cantidad de reclamos sociales debe demostrar que puede hacer frente a los mismos, mediante la implementación de políticas que tiendan a cumplir ese objetivo, entre más reclamos sociales, en menor tiempo posible resuelva el gobierno, más eficaz es, pero además eso aumenta su legitimación débil y por lo tanto favorece la conducción de los asuntos públicos, o sea, existe la gobernabilidad.

Medellín Mendoza *et al.* Reconocen varios niveles de gobernabilidad a saber:

- Gobernabilidad ideal.
- Normal.
- Déficit de gobernabilidad.
- Crisis de gobernabilidad.
- Ingovernabilidad.

La gobernabilidad ideal corresponde con la idea tal vez utópica de un gobierno que pueda responder todas las demandas de su sociedad en un breve lapso de tiempo. La gobernabilidad normal es aquella “situación donde discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en equilibrio dinámico, es decir, donde hay

¹³ Linz , J. J. *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, p.46.

valores de variación tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política”.¹⁴

El déficit de gobernabilidad “designa un desequilibrio entre demandas sociales y capacidad de respuestas del gobierno que es percibido como inaceptable por los actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada”. La crisis de gobernabilidad se da cuando existen “un conjunto de desequilibrios inesperados entre demandas y respuestas”.¹⁵ Proliferan las anomalías de todo tipo en el sistema político. Finalmente, la ingobernabilidad es la situación en la que el gobierno es incapaz de hacer frente a las necesidades de sus gobernados y se ve amenazada la continuidad del gobierno.

[...]la gobernabilidad depende de una serie de acuerdos básicos entre “las élites dirigentes” en torno a tres ámbitos principales de la vida social: a) nivel de cultura política; esto es, la compleja gama de ideas y valores que conforman modelos de orientación política; b) nivel de las reglas e instituciones del juego político que conforman formulas institucionales, es decir, mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones que configuran el régimen político; c) acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas orientadas a responder a los desafíos de la agenda pública.¹⁶

1.3. La gobernabilidad.

La gobernabilidad o vieja gobernanza es la capacidad que tiene el Estado de hacer frente y cubrir las demandas sociales con rapidez, como bien lo expresa Michael Coppedge citado por Camou:

[...] la gobernabilidad y la democracia están basadas en principios antagónicos, y por lo tanto se hallan en inevitable conflicto. La gobernabilidad requiere la representación efectiva de los grupos en proporción a su poder; la democracia requiere la representación de los grupos en proporción al número de adherentes que cada grupo tiene. La gobernabilidad respeta la

¹⁴ Medellín Mendoza, L. *et al*, *op. cit.*, p. 27.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política.¹⁷

De esta manera también nos encontramos con la idea de que la gobernabilidad es una parte inherente al control político y los asuntos del Estado, es decir, no sólo es la capacidad de respuesta del Estado frente a demandas sociales, también representa la capacidad que tiene el Estado de hacer valer su autoridad y mantener los intereses de los grupos que detentan el poder.

Ahora bien, quien protege tiene necesidad de tener mil ojos como los de Argos, en cambio quien obedece no tiene necesidad de ver nada. Tan es oculta la protección como ciega la obediencia. [...] El príncipe es más capaz de hacerse obedecer en cuanto más omnividente y es más capaz de mandar en cuanto más invisible.¹⁸

Michael Coppedge considera que la gobernabilidad y la democracia son elementos opuestos, ya que la gobernabilidad busca el orden y el control, la protección de ciertos sectores o grupos que resultan fundamentales en la labor del Estado; mientras que la democracia busca la participación y los consensos de mayoría. El medio con el que el Estado cuenta para mantener ese orden y ese control, son las fuerzas de seguridad pública, sean civiles o militares.

La gobernabilidad como forma de control de los Estados, es una posición legítima y necesaria para la supervivencia del gobierno, al mismo tiempo es un parámetro de medida de la eficiencia del gobierno que además resulta en una garantía mediante la cual el Estado justifica su actuar en pro de conservarse así mismo. Estos dos contrasentidos son los que guiarán este trabajo a lo largo de todo su desarrollo.

Si la revocación de mandato llegase a materializarse en México, qué tan legítimo resulta afectar la gobernabilidad del Estado en aras de aumentar la participación democrática de todos los ciudadanos. Retomando la idea de la balanza de demandas y respuestas sociales que el gobierno puede procesar en un tiempo determinado como forma de medir la gobernabilidad, Norberto Bobbio destaca que

¹⁷ Camou, A, *op. cit.*, p. 144.

¹⁸ Bobbio, N, *op. cit.*, p. 72.

los gobiernos autoritarios o despóticos pueden hacer frente a las demandas sociales de manera rápida, porque carecen de los tardados procesos burocráticos de las democracias liberales, mientras que en los sistemas democráticos “liberales”¹⁹ el gobierno es incapaz de procesar y dar respuesta a todas las solicitudes sociales de manera pronta por lo complejo y enmarañado de sus procedimientos.

Para los gobiernos, el ceder parte de sus funciones o facultades, es un debilitamiento sistemático que les arrebatada cada vez más maniobrabilidad y capacidad de acción. La gobernanza plantea lo contrario, que el Estado admita su incapacidad presupuestal y de recursos materiales y humanos para hacer frente a todas las demandas y problemáticas del tejido social, para de esta manera, involucrar a sus ciudadanos en la acción de gobernar.

Un gobierno que posee amplias funciones y alcances, que trata de regular y controlar cada aspecto de la vida social, es un gobierno paternalista, que coincide con el viejo modelo gubernalista o de la vieja gobernanza, que se desajusta por completo a los nuevos estándares. Ahora bien, así como la democracia moderna se plantea partiendo de la idea de que vivimos en sociedades heterogéneas o poliárquicas, con varios centros de poder e ideologías. También debemos partir del supuesto que plantea Luis Aguilar:

[...]el modelo gubernalista o vieja gobernanza [...]tendrá necesariamente lugar en sociedades dependientes, que carecen de los recursos, competencias, capacidades para producir los bienes y servicios que su bienestar y seguridad requieren, así como para entenderse y practicar formas de relacionamiento ordenado y mantener formas de autorregulación e integración social. En sociedades “débiles”, estructuradas por una abrumadora dependencia de los sectores sociales, por preferencias que no pueden realizarse sin depender de los que tienen los recursos de su realización, se requiere la conducción estatal, la dirección de un gobierno dotado con poderes universales y con recursos abundantes [...].²⁰

De esta manera, la vieja gobernanza es entendida como un modelo en que hay poca o nula inclusión ciudadana en el desarrollo de las políticas del gobierno, debido

¹⁹ Liberales porque un gobierno puede serlo en la norma pero no necesariamente en la práctica y en sus instituciones.

²⁰ Aguilar, L. F., “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis” *Frontera Norte*, México, año 22, núm 43, p. 203.

a que la sociedad es sumamente dependiente de éste, por lo que se puede afirmar que la sociedad mexicana es muy dependiente de sus autoridades, debido a que más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza.²¹ Con una sociedad que depende de las asistencias sociales para sobrevivir, así como de las acciones del gobierno para hacer una vida en medianía, difícilmente se puede hablar de gobernanza o participación ciudadana, y más aún de objetividad.

Esto es así debido a que durante los periodos de gobierno de presidentes priistas y panistas, el clientelismo en la entrega de apoyos políticos ha sido la moneda de cambio entre el gobierno y los más necesitados. Esta entrega discriminada y política de apoyos económicos o en especie a cambio de votos es lo que vuelve a la población en general dependiente del gobierno. Todo parece indicar que esa dependencia a las subvenciones estatales no va a terminar en este sexenio, pues el partido en el gobierno, por lo que la revocación de mandato se visualiza como algo improbable en este y en sexenios posteriores. De esta manera, contextualizamos nuestro primer marco comparativo, entre lo que es gobernabilidad y lo que representa la democracia y la participación. Control y garantía en contra de la participación e incertidumbre.

1.4. El presidencialismo mexicano.

Este apartado se presenta como un recorrido del presidencialismo mexicano desde su consolidación “absolutista” hasta el gobierno actual. Esto es indispensable pues considero que la figura de la revocación de mandato se antoja sumamente inviable en un sistema democrático como el nuestro, en el que el Presidente en funciones tiene a su disposición una gran cantidad de recursos económicos, políticos, y mediáticos; en ese sentido, mi propósito es demostrar como la figura de Presidente de México aglutina en sí casi a la mayoría de los factores reales de poder y, en ese sentido, su eventual remoción por votación directa resulta impráctica y hasta perjudicial desde el entramado constitucional actual.

²¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, “Resumen Ejecutivo: Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social”, Ciudad de México, INEGI, 2018.

El presidencialismo en nuestro país surge de una inspiración en el modelo norteamericano y, además, como una forma organizada de repartir el poder a efecto de terminar con los periodos de incertidumbre de la guerra civil y el conflicto político derivado de la Revolución. En ese sentido, Gabriel Zaid²² explica que el presidencialismo en México se ha ido enraizando cada vez más en la sociedad y en la forma en cómo se toman las decisiones importantes del país.

Frente al caos revolucionario de 1911 a 1928 (la guerra y los magnicidios de unos caudillos contra otros), se optó por comprar la paz de todos los que tuvieran capacidad de insurrección o sabotaje: se organizó la corrupción como un sistema político de reparto pacífico del queso, presidido por un Jefe Sexenal de la Revolución y Supremo Dador. Los recursos del país se fueron concentrando bajo la voluntad de un solo hombre.²³

De esta manera, el poder en México se fue concentrando en la figura del Presidente de la República, y no es sino hasta el gobierno de Luis Echeverría, que tal figura conseguiría extender su mano abarcadora a prácticamente todos los elementos del país. Desde ese sexenio, el poder del presidente solo se ha reducido en la medida en que la participación ciudadana y la vigilancia constante de algunos medios de comunicación han tenido una fuerte influencia en la sociedad; sin embargo, fuera de ciertas áreas que comienzan a ser más fiscalizadas por los ciudadanos, el poder del Presidente no ha menguado.

Ya he mencionado que, con Luis Echeverría, el presidencialismo mexicano alcanzó una dimensión nunca antes vista, llegando a absorber por completo el control económico del país. Esta circunstancia, derivaría en lo que Gabriel Zaid denomina la economía presidencial, en la cual, el titular del ejecutivo tiene en sus manos las riendas económicas del país. Esta consolidación del poder presidencial explica Zaid, se dio cuando Luis Echeverría, en un intento por ganarle la carrera de la sucesión presidencial a su homólogo Antonio Ortiz Mena, le dio pleno control de la secretaria de hacienda a Gustavo Díaz Ordaz.

²² Este libro es digital, por lo que el número de página corresponde al número de posición.

²³ Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*, Ciudad de México, Penguin Random House, 2012, p. 30.

En parte por eso, las riendas económicas llegaron a Los Pinos, aunque no como esperaba Ortiz Mena. Su rival triunfante, el secretario de Gobernación (Luis Echeverría), para poner en su lugar a los secretarios de Hacienda, se las llevó a la presidencia. Con resultados tan desastrosos que, para corregirlos, dejó como presidente, entonces sí, al secretario de Hacienda, José López Portillo.²⁴

Y es que, durante el sexenio de Echeverría, el endeudamiento del país creció de manera exponencial gracias en parte al derroche de recursos públicos “invertidos” en aumentar la burocracia estatal como una medida para generar empleos. Este ha sido quizá, el mayor periodo populista de México hasta la fecha.

Sin embargo, y una vez que el ex secretario de Hacienda José López Portillo llegó a la presidencia, este buscó por todos los medios posibles evitar que los secretarios de Hacienda subieran a la silla presidencial como también lo expresa Zaid:

[...] y que (para evitar que la hacienda pública se manejara con vistas a la sucesión presidencial) los secretarios de Hacienda no deberían subir a presidentes. Una vez que subió, retiró la escalera, partiendo la secretaría en dos, contrapunteadas: una de Hacienda (que mete el dinero) y otra de Programación (que lo reparte). Con resultados tan desastrosos que, para corregirlos, dejó como presidente al secretario de Programación, Miguel de la Madrid.²⁵

En ese sentido, el contrapunteo del secretario de Hacienda y el de Programación y Presupuesto se da como una forma imbricar más la estructura del Estado. De esta manera, la economía se volvió más dependiente del Ejecutivo que nunca: “a través de una maraña burocrática que no deja libre más que al presidente y encadena a todos los demás, a través de eslabones interconectados que sirven para que se estorben unos a otros y vivan en total dependencia.”

Eso por el lado económico, puesto que, por el lado político, no fue sino hasta la transición democrática del dos mil, que la forma de repartir el poder en México comenzó a tornarse en verdaderamente democrática. Antes de ello, las diputaciones, las gubernaturas, los escaños del Senado, etc., eran designados de

²⁴ Zaid, Gabriel, *op. cit.*, p. 178.

²⁵ *Ibidem*, p. 183.

manera directa por el Presidente de México. Fuera de esos casos de excepción, el presidente aun goza de un variado número de atribuciones que le otorgan una enorme esfera de influencia y operatividad.

[...] por lo que hace a la selección y reclutamiento de personal, no sólo nombran a los secretarios de Estado, al regente del Distrito Federal, al procurador de justicia, a los directores de organismos y empresas paraestatales. Nombran a los subordinados de sus subordinados de sus subordinados (y hasta más abajo). Nombran a los gobernadores, senadores, diputados de mayoría, presidentes municipales. Nombran a los jueces. Nombran a los embajadores. Nombran a los dirigentes del Partido. Se meten o se pueden meter en decenas de miles de nombramientos a lo largo del sexenio, sin contar el nombramiento mayúsculo: el presidente sucesor.²⁶

Dicha esfera, que alcanza los niveles más bajos de la pirámide del poder y todo el territorio nacional, ha servido para pervertir tanto al sistema político como al sistema burocrático entero. Esto debido al acomodo piramidal de la estructura de poder en nuestro país, en donde, a partir de ese modelo con el presidente en el centro, todas las demás estructuras del poder ven reflejadas en ellas esta figura. Así, como explica Zaid, un maestro de escuela no se enfoca en atender a sus alumnos o la percepción de los padres de familia, sino en la atención y la complacencia de su jefe o de su líder sindical. De esta manera, “los servidores públicos saben que el nombramiento no se gana dándole buen servicio al público. Se gana estando bien con el que reparte”. Y es que no hay controles o persona alguna en México que pueda con la voluntad de los presidentes, como lo dice Zaid:

Si quiere pedir prestado para regalar dólares, tortillas, transporte, no hay quien le diga que no. Si hace cuentas alegres con los precios del petróleo, no hay poder que le impida despilfarrar lo que aún no recibe ni va a recibir. Si cree que el despilfarro es sabiduría política, grandeza nacional y hasta inversión productiva, ni el poder legislativo (que según la Constitución controla el gasto y el endeudamiento), ni los hombres de las finanzas públicas o privadas pueden impedir que se salte las trancas de la prudencia más elemental.²⁷

²⁶ *Ibidem*, p. 202.

²⁷ *Ibidem*, p. 402.

De esta forma el control presidencial termina ahí donde su mano no puede extenderse más allá, limitado por funcionarios a los que no puede correr, bancos que no puede expropiar, de personas a las que no puede mandar, termina dependiendo siempre de los límites del exterior.²⁸

En ese sentido, creer que el combate a la corrupción y la ineficiencia del gobierno dependen exclusivamente de la honestidad y capacidad del presidente es un error garrafal en el que hemos caído los mexicanos por lo menos desde el año dos mil, y es que no podemos fiarnos de que el sistema funcione bien si atiende a la voluntad de un hombre, por más buena fe que este hombre tenga.

No solo lo práctico y lo constitucional deben ser restringir cada vez más la injerencia que Palacio Nacional tiene sobre los asuntos públicos del país; es necesaria una desconcentración radical del poder, para repartirlo entre el Poder Legislativo Federal, el de los Estados y los gobiernos estatales y locales. Se debe comenzar a deconstruir esa democracia en donde todo depende de la visión del presidente de la República.

No es de extrañar entonces, que hoy en día sigamos repitiendo esquemas, conductas y errores de hace cuarenta años. Y es que, si bien es cierto que Palacio Nacional tiene un nuevo inquilino, nada cambia en la estructura ni en la forma en cómo se manifiesta el poder en México:

[...] cuando el presidente Echeverría, conminado por quienes preguntaban de dónde iba a salir el dinero, contestaba más o menos: de lo que ustedes se están robando. Hubo refunfuños burocráticos de que exigía imposibles, no creía en su propia gente y no sabía lo que estaba haciendo.²⁹

Cualquier parecido con la realidad actual es mera coincidencia. Puesto que, si bien han pasado ya cincuenta años desde el sexenio de Luis Echeverría, las palabras y las formas siguen repitiéndose. Así, los programas asistenciales siguen siendo dictados por la Federación, las políticas económicas también, los incentivos, el presupuesto, etc. Hay que recordar que el Ejecutivo no solo es el jefe de Estado y de Gobierno, además es el primer militante de su partido político y, en el tiempo que

²⁸ *Ibidem*, p. 417.

²⁹ *Ibidem*, p. 690.

dura en el gobierno, es él quien indica el rumbo del partido “oficial”. Digo que oficial sin referirme exclusivamente al PRI, pues a este punto, México ya ha tenido transición democrática en los tres espectros políticos. Además, en la actualidad, el partido del Movimiento de Regeneración Nacional del que surge el Presidente en funciones, goza de una amplia mayoría en ambas cámaras del Congreso, dándole al Presidente no solo la capacidad de modificar el sistema jurídico mexicano, sino que además, esto le permite aprobar el presupuesto casi en sus términos, sin soslayar además que es él quien propone la terna al Senado para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los que ya propuso a tres.

En ese escenario, el sistema de contrapesos en México se ve constantemente amenazado. Puesto que el presidente, al lograr tener una mayoría en el Congreso, garantiza así que no habrá ni Poder Legislativo ni Judicial que se le opongan en las decisiones trascendentales. Gabriel Zaid recuerda como fue una de estas ocurrencias del expresidente Luis Echeverría. Quien, para crear empleos aumentó la masa burocrática del gobierno:

Una estrategia definida en este otro sentido hubiera promovido la oferta de alimentos, ropa y techo, y sobre todo: la oferta de medios de producción idóneos para que la población más pobre se atendiera a sí misma, produciendo alimentos, ropa y techo. Pero la “estrategia” consistió simplemente en regar dinero a diestra y a siniestra, en crear pseudoempleos y seudomejorías económicas que no aumentaron la producción de cosas disponibles sino el dinero disponible para comprar las mismas cosas. Lo que realmente se “produjo” fue que todo subió de precio.³⁰

En ese sentido, podemos observar cierta similitud de estos elementos con algunos de los programas estrella del actual gobierno como las Becas de Jóvenes Construyendo el Futuro. Pues como dice Zaid, el hecho de crear empleos que no se paguen solos, sino que necesiten de un subsidio estatal, es un error garrafal que cometen los gobiernos que tienen ocurrencias económicas.

Pero el centralismo no es reciente en México: “tiene raíces históricas y hasta mitológicas. Pero su hinchazón actual es cosa de este siglo, ligada al petróleo, el

³⁰ *Ibidem*, p. 811.

partido único, la industria protegida y el ascenso al poder por vía universitaria”.³¹ No solo Gabriel Zaid afirma este punto, el destacado jurista y constitucionalista mexicano Felipe Tena habla de los rasgos históricos y contextuales por los que México siempre ha tenido tendencia hacia el centralismo.

Nos explica el reputado constitucionalista que en realidad la estructura política y democrática mexicana fue copiada del gobierno estadounidense al momento de la independencia, una estructura que fue impuesta, pues a diferencia de lo que había sucedido en Estados Unidos y sus trece colonias, México nunca había estado fragmentado ni política ni territorialmente desde la conquista española.³²

Luego de trescientos años de gobierno español, las formas del gobierno mexicano recién emergido no podían ser muy diferentes del modelo antiguo. En ese sentido, la dependencia de la capital siempre ha estado presente desde la época colonial. Desde los virreyes, los emperadores hasta los presidentes actuales, los mexicanos estamos acostumbrados por razones históricas y sociales a ver en la figura de una sola persona al Estado completo.

Creo que esta es una de las razones del éxito del partido único durante tanto tiempo, la combinación de aspectos sociales y culturales que permitieran concentrar en una sola figura de autoridad el mando y destino de los asuntos nacionales. Sobre la base de la disciplina marcial, el partido único refundó la estructura del poder y al país entero.

La creación del partido único (1929) resolvió las disputas revolucionarias por vía desarmada, pero destruyó de paso todo centro de poder fuera de la ciudad de México. El derecho al queso se adquiría renunciando a la crítica de las armas; hoy se adquiere renunciando a las armas de la crítica. El reconocimiento de ese derecho se ganaba en el campo de batalla; hoy se gana en el campus universitario y en el campo de una especialidad.³³

Además de estos elementos, otro factor que influyó severamente en la consolidación del poder Presidencial fue el hecho de la absoluta dependencia que

³¹ *Ibidem*, p. 2003.

³² Tena Ramírez, Felipe, “*Derecho Constitucional*”, México, Porrúa, 1972, pp. 109-120.

³³ *Ibidem*, p. 2147.

la sociedad mexicana -poco organizada luego de la Revolución- tenía hacia el gobierno. Y si bien es cierto reconocemos que esta organización monopartidista presidencial ha tenido serias consecuencias en el país, también es justo señalar que el mismo sistema nos ha permitido desarrollar una unidad nacional sin que hayamos tenido que pasar por alguno de los episodios de varios países de América Latina, con dictadores y golpes de Estado.

A ello se debe que, en México por ejemplo, haya tomado forma un sistema presidencialista, centralista, monopartidista, que forjó la unidad nacional e hizo posible el desarrollo del país (urbanización, educación, salud, industrialización) mediante un esquema de centralización presidencial de las decisiones, alineamiento corporativo de los sectores productivos y subordinación de los gobiernos locales.³⁴

En ese mismo orden de ideas, considero que muchos de los defectos del sistema presidencial de partido único, se traspasaron a los expresidentes panistas que gobernaron México desde el año dos mil hasta el dos mil doce. Pues lejos de desterrar todas las viejas prácticas del régimen priista, el Partido Acción Nacional no solo perpetuó el sistema y sus consecuencias, sino que además lo legitimó y lo estandarizó en el país.

Sin embargo, y aunque la democracia en México no ha parado de crecer según la perspectiva de Bobbio, estos cambios en la estructura del sistema electoral no han sido sino una estrategia oficial para evitar que la oposición se exprese fuera de los canales y vías institucionales, en donde el control pasa -o pasaba- necesariamente por Los Pinos; en ese sentido:

[...] la gobernabilidad y la democracia están basadas en principios antagónicos, y por lo tanto se hallan en inevitable conflicto. La gobernabilidad requiere la representación efectiva de los grupos en proporción a su poder; la democracia requiere la representación de los grupos en proporción al número de adherentes que cada grupo tiene. La gobernabilidad respeta la lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política.³⁵

³⁴ Aguilar, Luis, *op. cit.*, p. 192.

³⁵ Camou, Antonio, *op. cit.*, p. 145.

Por otro lado, Medellín Mendoza, L. *et al*, afirman que un régimen político está determinado por tres elementos: las normas del juego, los valores y la estructura de autoridad. Los valores son las directrices ideológicas, los principios que comparten los actores el poder y que plasman en la elaboración de políticas públicas; las normas del juego no son más que las leyes que indican la vía para la consecución pacífica del poder y; finalmente, la estructura de autoridad, que se refiere a la forma y/o patrones en que se distribuye el poder entre las autoridades del gobierno.³⁶

De esta manera, el verdadero cambio de régimen político se manifiesta con el cambio paulatino de estos tres elementos. Así, generalmente las normas de juego y la estructura de la autoridad es lo que primero se modifica en un cambio de régimen, pues los valores determinan el tipo de cultura política y de acciones que emprenderá el nuevo régimen. “Se advierte una transformación más lenta en los cambios en este nivel, puesto que refiere a las actitudes y costumbres que pueden tener más arraigo en las prácticas para el ejercicio del poder”.³⁷

La señal típica de que ha iniciado una transición política es que los gobiernos autoritarios (generalmente por una combinación de presión externa e interna) comienzan a modificar sus propias reglas institucionales para ofrecer mayores garantías de acceso al poder a los partidos opositores, aunque su élite siga instalada en la lógica de conservar ciertas posiciones de poder.³⁸

En ese sentido, podemos afirmar que la elección del nuevo gobierno ha supuesto un cambio en el régimen democrático del país, ya que observamos los primeros reacomodos en la estructuración de la administración, además de que las reglas del juego comienzan a ser reformadas en el Congreso. Sobre los valores, la visión de la política del presidente queda patente, puesto que existen tres valores que se han vuelto el estandarte del actual gobierno: Honestidad, austeridad republicana y revitalización del nacionalismo.

Las reglas del juego se convierten entonces en elementos que ayudan a modelar la realidad social y democrática del país. Por lo que la figura de la

³⁶ Medellín Mendoza, L. *et al*, *op. cit.*, p. 11.

³⁷ *Idem*.

³⁸ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario, 4 conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Barcelona, Paidós, 1986, p. 20.

revocación de mandato se vuelve un tema de interés conforme a la influencia que esta puede llegar a generar en todo el aparato estatal. En otras palabras, el cambio de las reglas del juego -las normas electorales- hacia figuras “más democráticas” no implican en sí un aumento en la calidad democrática o en la participación ciudadana. Al respecto, Karl y Schmitter mencionan:

[...] los gobiernos que han logrado que parte de sus instituciones políticas dejen atrás ciertas prácticas autoritarias en el acto electivo de la representación política, por lo general se amparan discursivamente en esto para legitimar su “normalidad democrática”. La preponderancia que se le otorga al método procedimental-electoral es criticada por otros autores que la denominan la *falacia del electoralismo*.³⁹

En ese sentido, explicar el presidencialismo y lo negativo de él, tiene que ver con los siguientes puntos:

1. En México, el sistema presidencial y las atribuciones del presidente evitan que una eventual revocación se vuelva viable.
2. En impracticable la figura de la revocación de mandato en México mientras el presidente siga manteniendo el control de la política, la economía, y hasta la división de poderes.
3. El hecho de que se introduzca la figura de la revocación no garantiza una mayor participación ciudadana.

De esta forma, considero que la revocación de mandato es una figura que fue introducida por el nuevo gobierno como forma legitimadora de acreditar su compromiso con la democracia y el sistema republicano. Sin embargo, y como lo afirman Karl y Schmitter, el simple hecho de modificar las normas del juego a nivel electoral, no significa que el gobierno no incurra en prácticas autoritarias; pero además, considero que la reforma que crea la revocación de mandato está diseñada precisamente para impedir que el eventual presidente sea removido. Es como lo mencionan ambos autores, una falacia de electoralismo.

³⁹ Lynn, Karl y Scmitter, Philippe, “*Qué es y que no es la democracia*”, en Diamond, Larry y Plattner, Marc (comp.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, p. 37.

Sin embargo, también hay elementos que vale la pena destacar en una transición de régimen. Puesto que según O'Donnell y Schmitter:

Hay dos tipos de grupos que aparecen en la transición de régimen: los duros y los blandos. Los primeros son los que suponen que la perpetuación del régimen autoritario no es solo posible sino deseable, rechazan los desórdenes propios de la democracia que, de acuerdo con su racionalidad, constituyen la fuente de intentos de golpes de Estado y de conspiraciones. Por su parte, los blandos tienen la conciencia de que el régimen que contribuyeron a implantar, y en el cual ocupan cargos importantes, tendrá que recurrir en un futuro previsible a la legitimación electoral.⁴⁰

Esta idea da pautas para asegurar que en México hay un cambio de régimen, puesto que los nuevos en el poder tratan de desplazar de sus espacios tradicionales “En ese tenor, la transición política implica inevitablemente una extraordinaria incertidumbre, en contraste con el orden característico del periodo autoritario”.⁴¹

Con ello en mente, este capítulo esboza como fluye el poder en México sin embargo un matiz es obligado. Sobre todo, porque como lo expresa Martí Puig:

En general, hay una desconfianza de las corrientes políticas conservadoras porque consideran que la transición crea la impresión de desorden, dada la “novedad de las reglas” que generan incertidumbre en los cálculos y los intereses de los actores políticos.⁴²

La trascendencia de explicar en qué consiste la democracia y cómo se mejora, reviste la finalidad de poner sobre la mesa el modelo ideal y las directrices para alcanzarlo; comparando ese modelo con el estado actual de la democracia en México y que, lejos de lo que se cree, la apertura democrática en la norma no garantiza la apertura de la democracia en la realidad. Bien dicen que el papel todo lo aguanta.

Y para dar muestra de ello, no es dable soslayar lo que el gobierno ha llamado las consultas populares. Que han sido “consultas ciudadanas” en las que se le ha

⁴⁰ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillippe, *op. cit.*, p. 32 y 33.

⁴¹ Medellín Mendoza, L. *et al*, *op. cit.*, p. 22.

⁴² Martí Puig, Salvador, “¿Y después de las transiciones qué? Un balance y análisis de las teorías del cambio político”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 113, julio-septiembre, pp. 116.

preguntado a la ciudadanía en general si aprueban o desaprueban ciertas políticas públicas controversiales. Al respecto, tenemos que advertir que, estas consultas pueden parecer democráticas, pero no lo son, pues están fuera de toda normativa, por lo que sus resultados devienen ilegales y sin fuerza vinculante. Ahora bien, que el gobierno se legitime con estas figuras que en realidad a nada obligan, muestran una clara tendencia al empleo de la falacia electoralista.

1.4. La democracia “total” sus límites.

Norberto Bobbio nos pone el absurdo de la llamada democracia “total” aquella en la que todas las decisiones son consultadas con los ciudadanos, y todos los procedimientos son realizados mediante la votación directa de los ciudadanos. Esta es la utopía de muchas democracias, o de muchos entusiastas de la democracia en todo caso.

Sin embargo, ha demostrado ser poco factible desde el punto de vista práctico, partiendo de la idea de que, para tomar todas las decisiones relevantes del país, los ciudadanos deberíamos votar varias veces al día; lo que desde luego se vuelve imposible y hasta indeseable.

Imposible porque si hoy en día una gran parte de la población no sale a votar un domingo cada tres o seis años, nada nos hace creer que acuda a votar cinco veces al día, aunque fuese de manera digital. Indeseable porque existen decisiones que por su importancia deben tomarse de manera rápida, sin soslayar el hecho de la función de los servidores públicos como fiduciarios⁴³ de la administración pública.

El exceso de participación, que produce el fenómeno que Dahrendorf llamó, desaprobándolo, del ciudadano total, puede tener como efecto la saturación de la política y el aumento de la apatía electoral. El precio que se debe pagar por el compromiso de pocos es frecuentemente la indiferencia de muchos. Nada es más peligroso para la democracia que el exceso de democracia.⁴⁴

⁴³ A puede representar a B como delegado o como fiduciario. Si A es un delegado, es simple y sencillamente un portavoz, un nuncio, un legado, un medio, de sus representados, y por tanto su mandato es extremadamente limitado y revocable *ad nutum*. Si en cambio A es un fiduciario, tiene el poder de actuar con cierta libertad en nombre y por cuenta de los representados, en cuanto goza de su confianza, y puede interpretar a discreción los intereses de ellos. Bobbio, N, *op. cit.*p. 36.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 20.

A estos funcionarios, les ha sido conferido un mandato, un voto de confianza para el manejo de la cosa pública. Esta confianza depositada se debe a la incapacidad o falta de voluntad del mandatario, quien elige a una persona que la sustituya en sus actividades, para continuar en su vida diaria.

Los poderes del Estado, sus organismos, sus estructuras, están ahí para que se encarguen de la administración de los recursos públicos y la solución de los problemas sociales, en sustitución de todos los ciudadanos que no sabrían o que simplemente no querrían hacerse cargo de tales problemas.

Es por ello, que, en muchas partes del mundo, la democracia no es directa sino representativa y este proceso de “sustitución” permite un funcionamiento más o menos aceitado del engranaje estatal. Y digo más o menos porque es más sencillo tomar una decisión mediante el voto de quinientos ciudadanos elegidos y legitimados como fiduciarios de la voluntad popular, conglomerados en un espacio determinado, y con horarios y periodos muy delimitados, en lugar de organizar votaciones con todos los ciudadanos como en las *polis* griegas antes descritas.

Sin embargo, Jean Jacques Rousseau plantea precisamente la postura contraria, de que ningún diputado es fiduciario o representante de la soberanía, pues como la soberanía es la “voluntad generalizada” esta no puede ser alienada, por ejemplo: cualquier ley que no sea “ratificada” por pueblo a través de sus medios de legitimación es una ley nula. Los diputados dicen, son comisarios, no representantes.

Si bien comparto el pensamiento de Rousseau, en la democracia actual, particularmente en la de nuestro país, a los diputados se les considera y, de hecho, tienen las atribuciones de un representante, pero además una vez electos se vuelven representantes populares y están libres de todo mandato imperativo, aunque la realidad indica que están mandatados por los partidos políticos a los que pertenecen porque: “la prohibición de mandato imperativo es una regla sin sanción. Más aún, la única sanción que teme el diputado, cuya reelección depende del apoyo del partido, es la que deriva de la transgresión de la regla opuesta que le impone considerarse obligado por el mandato que recibió del propio partido”.⁴⁵

⁴⁵ *Ibidem*, p. 19.

Luego entonces, tenemos dos posiciones enfrentadas, por un lado la que dice que los funcionarios públicos de la república no son representantes sino vigilantes de la soberanía y voluntad popular y que por lo tanto la verdadera democracia solo debe limitarse a acatar esa soberanía mediante los medios que sean necesarios. Por otro lado, la postura que dice que ello es imposible y que la mejor forma de funcionamiento del gobierno es la toma de decisiones por medio de representantes, legítimamente electos.

El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña; lo que es sólo mediante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como éstos son elegidos cae en su condición de esclavo, no es nada. El uso de su libertad en los cortos momentos que la disfruta es tal que bien merece perderla.⁴⁶

Es de destacar que ni nos encontramos en la sociedad en la que Rousseau escribió su contrato social, ni nuestra democracia representativa nos representa tan bien, pues quien sirve a intereses particulares o personales tiene siempre un mandato imperativo, y en México si no existen intereses personales, por lo menos la presión partidista siempre es constante.

La sociedad de Rousseau no era centrífuga lo que hubiese facilitado sobremanera el ejercicio de la democracia directa. En cambio, nuestra sociedad es centrípeta y las grandes poblaciones en centros urbanos, dificultarían la toma de decisiones por medio de la votación directa, aunque paradójicamente creo que esa complejidad de personas e ideologías favorecería la contrastación y hasta la división de poderes; en nuestro país, sin embargo, la sociedad órbita alrededor de variados poderes.

En la actualidad, se consolidan formas de participación ciudadana que permiten la continuidad de las ventajas de la democracia representativa, delimitando la actividad de los representantes, sin las desventajas logísticas, económicas y hasta sociales de la “democracia total”. Estas nuevas formas de participación son: el *referéndum*, el plebiscito, la consulta ciudadana y la revocación de mandato, los observatorios ciudadanos y los presupuestos participativos.

⁴⁶ Rousseau, Jean Jacques, “El contrato social”, Madrid, SARPE, 1985, p. 147.

Como precisión final, cabe destacar que la consulta ciudadana es una figura de participación institucionalizada, que no debe confundirse con las consultas populares como la referente a la cancelación del aeropuerto de Texcoco.

En conclusión, la democracia es una forma de gobierno en la cual las decisiones se toman a partir de los consensos con las mayorías. En la democracia actual, los ciudadanos acuden a emitir su voto para elegir a las personas que se encargarán de la gestión de los asuntos públicos, o más recientemente en México sobre un tema en particular y una vez todos los electores han votado el Estado y su estructura actúa en consecuencia. En ese sentido, los gobiernos democráticos dependen de las mayorías. Sin embargo, cómo se vio a lo largo de los apartados anteriores, existen otros aspectos que componen a la democracia moderna cómo lo son: la garantía de los principales derechos de libertad; la existencia de varios partidos políticos en competencia por el poder legitimado y; la celebración de elecciones periódicas.

No obstante, la democracia ha expandido sus alcances y horizontes, pues su graduación ha pasado del mero número de personas que pueden votar, a la cantidad de aspectos de la vida cotidiana en que pueden emitir su opinión y en la medida en que las autoridades la toman en consideración para el mejoramiento del Estado.

Este es el nuevo horizonte de expansión de la democracia, y como tal, es el mejor parámetro con el que se cuenta actualmente para cuantificar la legitimación, la eficacia y por supuesto la gobernabilidad, por lo que también es el parámetro que se emplea en esta tesis para medir la eficacia de la figura de la revocación de mandato en México en comparación con la legislación de otros países.

Capítulo II

Marco de interpretación constitucional

Sumario: 2.1. Comparación y método comparativo. 2.2. Teoría general de la hermenéutica. 2.3. Teoría general de la interpretación Constitucional. 2.4. Métodos interpretativos y sus tipos de argumentos.

En este capítulo se desarrolla el marco conceptual que permite realizar una comparación entre las constituciones de México, Bolivia y Ecuador para identificar qué semejanzas guardan unas con otras y en qué aspectos se diferencian; todo ello con la finalidad de poder hacer una comparativa válida entre la regulación de la figura de la revocación entre Bolivia, Ecuador y México.

Esto a su vez permite prever resultados de la figura en el caso mexicano, ya que al establecer semejanzas de carácter social, político y jurídico con los otros dos países, se espera que los resultados obtenidos sean los mismos que en otras latitudes cuyos ciudadanos cuentan con instituciones similares, una vida pública y política similares, así como rasgos culturales y sociales que los identifica en una identidad compartida.

En ese sentido, la finalidad que guarda este tercer capítulo es dar las bases teóricas de las que se parte para comparar las constituciones en lo relativo a la regulación de la revocación de mandato. Para ello es necesario abordar el método comparativo y sus particularidades, explicarlo y aplicarlo en la identificación de características similares y características divergentes entre las constituciones; lo que a su vez permite identificar los rasgos sociales, culturales, políticos y económicos compartidos entre los ciudadanos de los tres Estados estudiados.

La finalidad de comparar es establecer patrones de regularidad que conduzcan a leyes de causas y efecto; o dicho de manera lógica: si el proceso x es igual al proceso y se espera que los resultados y consecuencias del proceso x sean similares a los de y . Sin embargo, para que esta analogía funcione, es necesario que x guarde una serie de similitudes con y en sus definiciones, conceptos y procesos.

Esto quiere decir que en el presente capítulo se compararán las similitudes y diferencias entre las Constituciones de Bolivia, Ecuador y México en lo que respecta a las instituciones y procesos democráticos a saber:

- Tipo de sistema democrático.
- División de poderes y facultades de cada poder.
- Procesos de elección y/o designación de funcionarios.
- Procesos o razones que dieron origen a sus constituciones.
- Principales actores políticos sociales y económicos que intervienen en la vida pública de los países.
- Factores sociales, económicos y culturales similares entre los países de la comparativa.
- Participación ciudadana.

A través de esta comparación se busca demostrar que los resultados de la regulación y aplicación de la revocación de mandato en México no darán resultados diferentes de los observados en los casos ecuatoriano y boliviano. Lo anterior en dos partes, la primera de la cual corresponde a la finalidad de este capítulo, lograr definir las similitudes y diferencias entre los marcos regulatorios de los tres países para después presentar los resultados que pueden esperar los mexicanos de la revocación de mandato a partir de la experiencia de otros países similares.

Para lograr este fin, primero se abordará el método a seguir para establecer de manera confiable similitudes entre los sujetos de la comparativa. Una vez hecho lo anterior, se procede a realizar un análisis interpretativo de las normas fundamentales de Bolivia, Ecuador y México a través del lente de la interpretación constitucional. De manera que, no solo se comparan factores externos, sino que además se compararan las constituciones de esta triada de naciones.

La comparativa entre las cartas magnas se llevará a cabo mediante el uso de los métodos interpretativos propuestos desde la hermenéutica de los textos jurídicos, atendiendo a la gramática de las constituciones, a sus fines, a lo que sus creadores querían lograr con ella, a las relaciones que guardan con otras normas de sus sistemas jurídicos y los factores que las materializaron. Dicho lo anterior, es preciso iniciar con la explicación del método comparativo.

2.1. Comparación y método comparativo.

Según el autor italiano Giovanni Sartori, las ciencias se valen de diversos medios de verificación de su veracidad, el primero de los cuales es el de la experimentación; seguido de la estadística; la comparación y la historia.⁴⁷ Si bien todas comparten cierta inexactitud en razón de la verificabilidad de los resultados, la experimentación se presenta como la forma ideal de verificación científica, ya que los experimentos deben ser susceptibles de repetirse si es que se pretende emplearlos como demostraciones fehacientes de fenómenos.

De manera subsecuente, la estadística se manifiesta como recurrencias de hechos, es mediante la observación de patrones que definimos regularidades en procesos o categorías. Mientras que en la comparación y la historia, se está expectante ante las probabilidades de que un fenómeno se repita si se generan las circunstancias adecuadas o similares.

Por tanto, según el autor italiano, cuando comparamos debemos preguntarnos en razón a qué o quién lo hacemos; ya que si afirmamos que dos entes son similares, debemos ser capaces de identificar en qué elementos y características lo son y en cuáles no.⁴⁸ En ese sentido, para comparar se requiere clasificar, lo que implica la agrupación de los sujetos u objetos en categorías comunes que identifiquen rasgos compartidos. Para este estudio se seleccionaron países que tuviesen rasgos similares a nuestro país además de que la figura de revocación estuviera regulada de manera que pudiese aplicarse a una buena parte de las autoridades electas del país. El hecho de que se han seleccionado solo dos países obedece a la máxima de que “mientras menor es el número de las clases, mayor será la variación entre las intraclases”⁴⁹ lo que permite identificar las mayores divergencias entre los sistemas analizados para saber si los resultados obtenidos en ambas latitudes pueden producirse también en México, ya sea que la figura de la revocación de mandato presente beneficios o perjuicios.

⁴⁷ Sartori, Giovanni, “*La comparación en las ciencias sociales*”, Ed. Alianza, Madrid, 1999, pág. 34.

⁴⁸ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pág. 33.

⁴⁹ *Íbidem*, pág. 36.

Otro de los requisitos para llevar a cabo una comparación exitosa, es la delimitación del sujeto u objeto de estudio; esto es indispensable ya que se deben acotar aquellas características fundamentales que se deseen comparar, ya que si la comparación no se circunscribe de manera específica, se corre el riesgo de que las categorías sean demasiado extensas y las diferencias tantas que no permitan la comparación; de forma inversa, una delimitación demasiado corta se presta para una comparativa tendenciosa en la que al analizarse tan pocos elementos las similitudes sean tantas que induzcan a afirmar que se obtendrán los mismos resultados siguiendo los mismos procesos.

Para evitar lo anterior, se parte de los principios de la interpretación constitucional que establecen aquellos elementos similares en la creación e interpretación de las normas fundamentales; puesto que ha sido ampliamente estudiada la hermenéutica jurídica, la cual ofrece las bases para interpretar no solo la letra de dichos cuerpos normativos, sino además, ofrece herramientas y guía en la interpretación del contexto en el que nacen, se desarrollan y evolucionan. Es gracias a esta teoría de la interpretación constitucional que se evita el llamado *alargamiento de los conceptos*.⁵⁰

Al respecto de la interpretación constitucional, “se ha destacado que el proceso interpretativo comprende una serie de actividades complejas, que se pueden resumir de la siguiente manera: a) fijar los hechos; b) seleccionar las normas aplicables; c) establecer el sentido que tienen esas normas”.⁵¹ Ello da muestra de la relevancia de estudiar no solo la letra de las constituciones, sino además comprender los factores externos que determinan su contenido.

La interpretación constitucional debe darse entonces no solo en el plano jurídico o gramatical de la interpretación del texto, ya que como bien lo señala Verdrú⁵²:

⁵⁰ *Íbidem*, pág. 39.

⁵¹ Linares Quintana, Segundo, “*Tratado de Interpretación Constitucional*”, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, pág. 53.

⁵² Verdrú, Pablo Lucas, “*La interpretación constitucional*”, Ed. Universidad de Salamanca, 1960, pág. 143.

[...] en el ámbito del derecho privado la interpretación real de los actos jurídicos es camino previo para aplicar la norma, que compondrá el arreglo de intereses contrapuestos, de naturaleza privada o social, más no política, pues el arreglo de tales conflictos no es indispensable para la convivencia política cuanto tal. En cambio, en el campo constitucional, existe siempre un interés político, ya que las normas constitucionales mientan contenidos referidos al problema básico de la organización de la convivencia política de un pueblo, tal como ocurre en el Estado contemporáneo.

De esta forma encontramos la justificación del estudio de las constituciones de tres países así como los elementos políticos y sociales que dan origen a las constituciones. No se puede abarcar el estudio de una constitución sin explicar los factores que la moldearon y que la sustentan. Considero que el estudio de los factores reales de poder es un elemento fundamental en el entendimiento de una constitución, pues como lo afirma Ferdinand LaSalle:

Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia más que tal y como son.⁵³

Es por estas razones que se propone un estudio comparado entre estos tres elementos, considerando dos aspectos, por un lado su constitución y por el otro la estructura política que guardan, aunque en sentido estricto explicar cuáles son los factores reales de poder que originaron una constitución implica explicar la constitución en sí; se hace énfasis también en el estudio “no jurídico” correspondiente a la historia que permite dar cuenta de cada uno de los factores de poder que dieron vida a la carta magna.

Con este doble análisis comparativo entre tres Estados similares, se atiende la recomendación hecha por Giovanni Sartori en el sentido de que:

El analista de la sociedad debe elegir entre un enfoque primariamente histórico o primariamente comparado, pero no puede ignorar el otro. Sin el examen de diferentes países es imposible saber en qué medida un factor dado posea el efecto que se le atribuye en un solo país.⁵⁴

⁵³ LaSalle, Ferdinand, “¿Qué es una Constitución?”, Ed. Grupo Editorial Tomo, 2009, pág. 51.

⁵⁴ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, pág. 44

Para robustecer la propuesta metodológica de análisis de los datos vertidos, he de agregar que la interpretación de las constituciones también reviste un elemento de apreciación histórico y comparativo según la perspectiva de Segundo Linares Quintana:

En la interpretación, no se trata de realizar una labor de arqueología jurídica, sino de adecuar el precepto al presente, de actualizar y resolver ese contraste forzoso entre hecho concreto y norma, por la aplicación de los principios derivados de la naturaleza del derecho e inmersos en el ordenamiento jurídico. El conocimiento y comprensión de los preceptos jurídicos se ven auxiliados por dos procedimientos fundamentales: el método comparativo y la investigación histórica.⁵⁵

2.2. Teoría general de la hermenéutica.

Una vez establecida la metodología a seguir para la determinación de los resultados de este trabajo de investigación, conviene fijar el marco teórico empleado para la interpretación constitucional y la comparativa entre los textos seleccionados. Para ello se hará un recuento de los distintos métodos de interpretación, así como los tipos de argumentos propios de cada uno. En ese sentido, encontramos que de acuerdo al resultado la interpretación puede ser:

- a) Literal, consistente en apreciar el sentido con exclusiva referencia a los términos del texto, sin ampliar ni restringir en modo alguno su alcance.
- b) Extensiva, que se opera por el desarrollo del sentido subyacente o que lógicamente debe deducirse del contexto, y que hace alcanzar el precepto a casos aparentemente no expresos pero que pueden reputarse razonablemente incluidos.
- c) Restrictiva, que reduce el sentido y el alcance de la norma cuando su expresión literal excede lo que razonablemente corresponde; y que no debe confundirse con la interpretación literal, que mantiene el alcance del texto legal mientras que la interpretación restrictiva lo reduce.⁵⁶

Antes de continuar es pertinente señalar la importancia que reviste la interpretación dentro del análisis comparativo de la constitución. Primero, se entiende que interpretar es desentrañar un significado⁵⁷ en razón de una determinada situación,

⁵⁵ Linares Quintana, Segundo, *op. cit.*, pág. 66.

⁵⁶ Orgaz, Arturo, *“Lecciones de Introducción al Derecho y a las Ciencias Sociales”*, Córdoba, 1945, pág. 152.

⁵⁷ Hallivis Pelayo, Manuel, *“Teoría General de la Interpretación”*, Editorial Porrúa, 2007, pág. 26.

por lo que el significado variará según el contexto en que se produzca. Para evitar comparar elementos que se pueden hacer pasar por similares entre constituciones, es que se recurre a los métodos interpretativos, pues la interpretación constitucional reviste una técnica especial que contempla el contexto y; como el contexto es el que hacer variar las interpretaciones de los textos jurídicos es pertinente que se contemplen los factores políticos y sociales que motivan el nacimiento y transformación de una constitución tal y como ya se ha recalado arriba.

Pero, además, no solo se ha incluido a la interpretación dentro de este análisis por proporcionar una técnica de anclaje de significados; sino porque las mismas constituciones fijan parámetros para ser interpretadas y aplicadas. Un ejemplo de ello es la carta magna boliviana que en su artículo 196 segunda fracción establece que:

En su función interpretativa, el Tribunal Constitucional Plurinacional aplicará como criterio de interpretación, con preferencia, la voluntad del constituyente, de acuerdo con sus documentos, actas y resoluciones, así como el tenor literal del texto.

En el referido numeral se puede observar como la constitución del estado de Bolivia privilegia el tipo de interpretación extensiva a través del argumento teleológico⁵⁸ el cual apela a la voluntad del legislador para desentrañar su sentido y este argumento interpretativo se inserta dentro de la corriente filológico-histórica⁵⁹ también conocida como subjetiva, es la que contempla la voluntad del autor de la norma como guía de interpretación del texto.

El hecho de que las constituciones fijan estos criterios de interpretación significa que no todas son interpretadas de la misma forma por las instituciones encargadas de darle alcance a su voz, o de aquellas que velan por su cumplimiento o se rigen bajo su mando. Estas diferenciaciones son dificultades para la comparación entre textos, sin embargo, la interpretación constitucional cuenta con criterios comparativos propios que fijan las características en las que las constituciones -sean del país que sean- pueden coincidir o diferenciarse. Esto justifica una doble comparación entre las características constitucionales

⁵⁸ Hallivis Pelayo, Manuel, *op. cit.*, pág. 390.

⁵⁹ *Íbidem*, pág. 70

propriadamente dichas (aspectos del texto) y entre los factores reales de poder de cada sociedad.

Por otro lado, encontramos que, con base en el resultado, las interpretaciones pueden ser esencialmente cuatro:

- a) Interpretación declarativa: cuando el tenor literal de la norma corresponde al derivado de la interpretación lógica.
- b) Interpretación extensiva: cuando viene ampliado el tenor literal de la norma; el legislador *dijo menos de lo que quería*.
- c) Interpretación restrictiva: en el caso inverso, en la hipótesis que el legislador *dijo más de lo que quería*.
- d) Interpretación abrogante: si dos normas son incompatibles entre sí, una de ellas debe considerarse como no escrita.⁶⁰

Ahora bien, lo anterior tiene que ver con el hecho de que las constituciones si bien pueden fijar criterios para ser interpretadas, estos criterios no siempre se respetan por parte de la autoridad encargada de interpretarla; lo que puede llegar a impactar de manera significativa en la eficiencia de la figura de la revocación de mandato. Ejemplo de ello es lo dispuesto por la constitución de Bolivia en lo respectivo al porcentaje de apoyos ciudadanos necesarios para iniciar el procedimiento de revocación, ya que la tercera fracción del artículo doscientos cuarenta menciona que “el referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público”.

Lo anterior se contrapone con lo dispuesto por la tercera fracción del artículo veinticinco de la Ley del Régimen Electoral de Bolivia que regula de manera específica la figura de la revocación de mandato y que establece un porcentaje mayor de apoyos necesarios para iniciar el proceso de revocatoria; ya que esta ley fija el total de firmas requeridas en un veinticinco por ciento del padrón nacional, es decir, un diez por ciento más del total mencionado en el texto de la carta magna, pero además no solo incrementa el porcentaje de firmas sino la complejidad de su distribución y recolección, al imponer que el porcentaje del veinticinco por ciento de apoyos nacionales deben distribuirse en un veinte por ciento por cada departamento en que se divide el país.

⁶⁰ Linares Quintana, Segundo, *op. cit.*, pág. 55.

Esto muestra como las autoridades legislativas y judiciales del país andino, interpretaron de manera restrictiva el alcance del artículo doscientos cuarenta de la constitución boliviana, imponiendo una carga adicional a quienes desearan poner en marcha el mecanismo de revocación. Esto pone de manifiesto que, para llevar a cabo una comparación integral de toda una institución establecida por la constitución, no basta con remitirse al texto de la misma en una revisión superficial, sino que la comparativa e interpretación deben abarcar inclusive las normas secundarias, que son producidas por actores sujetos a los factores reales de poder imperantes en cada sociedad.

2.3. Teoría general de la interpretación Constitucional.

Si bien es cierto que en los últimos años de discusión teórica se ha aceptado que el término hermenéutica e interpretación pueden ser usados como sinónimos para describir el mismo proceso de descubrimiento de un significado, Domingo García Belaúnde considera que:

[...] la hermenéutica es la teoría científica del arte de interpretar; la interpretación no es más que la aplicación al caso concreto de los principios fijados por aquella. Así existirían dos niveles: la teoría general (hermenéutica) y su aplicación concreta (interpretación).⁶¹

En ese sentido, encontramos que desde la perspectiva del autor señalado, la Constitución debe ser interpretada en dos niveles, por un lado, el nivel general y por otro, un nivel especial que contemple las particularidades de cada caso concreto, lo que nos proponemos en este trabajo de investigación, que al mismo tiempo pasa a ser una labor interpretativa del texto constitucional de cada uno de los países referidos para el estudio, ya que cada uno de los textos supremos requiere ser interpretado atendiendo circunstancias que no necesariamente aplican para todos los textos. Para ello también se propone una metodológica comparativa; primero habrá de interpretarse cada constitución para después comparar los significados descubiertos y valorar si existen similitudes reales entre cada una de las normas fundamentales estudiadas.

⁶¹ García Belaúnde, Domingo; "La Interpretación Constitucional como Problema", *Revista de Estudios Políticos*, Ciudad de México, núm. 86, 1994, pp. 9-37.

Ahora bien, según lo afirma García Belaúnde, “toda interpretación tiene un punto de partida filosófico, aun cuando se desarrolla en diversas modalidades y aplicaciones”.⁶² Esto es así ya que no son pocas las disciplinas que intervienen en los procesos interpretativos, como lo es la lingüística, la psicología y por supuesto la filosofía, ya que existen variadas ideas sobre cómo se lleva a cabo la fijación del sentido semántico en nuestra mente al escuchar un enunciado y cuáles son los procesos cognitivos que intervienen de manera directa en la interpretación; por otro lado, dentro del campo de la lingüística y la creación literaria, se han venido desarrollando conceptos a partir del trabajo de Roland Barthes, quien postulaba ya en 1970 que los autores se desprenden por completo de su obra y esta cobra total independencia una vez se ha publicado⁶³, ya que es el lector quien interpretará el texto de tantas manera posibles como su mundo de la vida lo permita⁶⁴, abriendo todo una gama de posibles interpretaciones en las que le autor del texto en nada puede intervenir. A este postulado de Barthes se le conoce como la muerte del autor, puesto que el creador deja de ser el principal medio para desentrañar el significado de un texto.

Lo anterior plantea las siguientes interrogantes: ¿Quién está legitimado para interpretar un texto?, ¿La interpretación tienen efectos distintos según el intérprete que la realice? Estas dos cuestiones conllevan a reflexionar sobre la dimensión filosófica de la interpretación, tal como lo afirma García Belaúnde:

De esta suerte, la interpretación es, en primer lugar, un problema filosófico; en segundo lugar, es un problema filosófico-jurídico, y finalmente, es un problema jurídico-dogmático (que a su vez se dispersa en las numerosas disciplinas jurídicas como civil, penal, procesal, etc.).⁶⁵

Sin embargo, el problema de la interpretación no se agota con el esclarecimiento de los intérpretes auténticos, sino que está plagada de irregularidades según los usos

⁶² García Belaúnde, Domingo, *op. cit.*, pág. 18.

⁶³ Barthes Roland, “*La muerte del autor*”, Traducción: C. Fernández Medrano, 1968.

⁶⁴ Husserl Edmund, “*La crisis de las ciencias europeas y la fenomenología trascendental*”, Ed. Crítica, Barcelona, 1991, pág. 134.

⁶⁵ García Belaúnde, Domingo, *op. cit.*, pág. 17.

del lenguaje que se emplee, sirve para ello el ejemplo propuesto por Gustav Radbruch que puede expresarse de la siguiente manera:

En una estación polaca de ferrocarril, a principios de siglo, había un letrero, basado en una disposición reglamentaria, que prohibía subir o entrar con perros al andén. Pero un día resulta que un cazador sube al andén con un oso, lo cual realmente no estaba prohibido en el cartel en cuestión. Frente a este caso, resulta imposible aplicar reglas de inferencia, ya que no se puede asimilar el concepto «oso» al concepto «perro». Para interpretar esta situación, se argüirá, hay que considerar que la idea del legislador fue fundamentalmente crear paz y orden en los andenes, a los cuales sólo debían subir las personas, y visto que era frecuente que algunos parroquianos fuesen con perros, es que se prohibió el ingreso de perros, sin pensar jamás que alguien fuese con un oso.

El caso anterior sirve como ejemplo de cómo la interpretación gramatical no es suficiente para la correcta interpretación de los designios del creador de la norma; sino que hacen falta más conceptos que ayuden a desentrañar su verdadero sentido y alcance. En este ejemplo, se debe tomar en consideración la teoría de los actos de habla de Searle⁶⁶ según la cual, todas las enunciaciones tienen una finalidad determinada, y es gracias a este fin implícito que guarda cada tipo de enunciación, que comprendemos que de manera casi inmediata lo que el autor del enunciado quiere transmitir. Por ejemplo, un tipo de acto de habla es la orden y, la reconocemos por su estructura gramatical, además del tono en que es pronunciada y por su finalidad; de manera pues que las normas jurídicas revisten la estructura de una orden o un mandato por lo que deben ser interpretadas como tales.

La teoría de los actos de habla implica hacer cosas con las palabras, lo que nos lleva a otro elemento clave en la interpretación: el de las implicaturas conversacionales que consisten en la toma de una determinada ruta interpretativa del enunciado en razón a los conceptos que aparecen como implícitos si bien no se enuncian. Es decir, la teoría de las implicaturas conversacionales importa tomar un sentido a partir de una ruta lógica deductiva. Esto lo podemos observar en el ejemplo del oso en el andén, ya que si bien es cierto que la interpretación gramatical deja una posible ruta interpretativa para el cazador, el sentido común indica que

⁶⁶ Escandell Vidal, M. Victoria, *“Introducción a la pragmática”*, Ed. Ariel, Barcelona, 1996, pág. 63

esta ruta interpretativa está vedada, pues si bien no está expresamente prohibido, entenderlo de la forma en la que lo hace el cazador devienen en una contraposición a la finalidad de la norma', se manifiesta con la prohibición expresa de perros, lo que al mismo tiempo se traslada a otro tipo de animales con características similares. Y si bien esto tampoco está expresado en el mandamiento original, se presenta como algo implícito a la mayoría.

Esta teoría de los actos de habla y de las implicaturas conversacionales son fundamentales para el descubrimiento del sentido del texto; así, el criterio de interpretación gramatical se presenta como insuficiente, puesto que, en el caso del ejemplo anterior, este tipo de interpretación queda corta frente a su interprete, que ha decidido extender su alcance, lo que se conoce como interpretación extensiva. En ese sentido, las implicaturas conversacionales son importantes no solo para la teoría del lenguaje en general, sino que además son fundamentales para la interpretación, puesto que gracias a ellas se reconoce el hecho de que el habla está siempre cargada de significación, de la que podemos deducir más información de la que nos es proporcionada. Lo contrario implicaría que la norma enlistara cada una de las posibles situaciones que puedan presentarse, prohibiendo así no solo a los perros en el tren, sino además a los osos, gatos y en general cualquier tipo de animal. Considero que lo anterior rara vez sucede con el habla cotidiana y con las normas en general, por lo que deducir se vuelve la tarea principal en la interpretación.

Ahora bien, la deducción implica sustentar las premisas que se contemplan para la interpretación del enunciado, y para el sustento de estas premisas se vuelve esencial que el intérprete justifique las razones por las que emplea esas premisas. Es decir, interpretar es deducir, para deducir se requieren elementos en forma de premisas y, para la aceptación de cada una de las premisas, la argumentación deviene fundamental, por lo que encontramos que interpretar es argumentar, es sustentar las bases para nuestras deducciones.

Explicado lo anterior, es importante iniciar la explicación de las formas y métodos para interpretar un texto normativo, de manera que se recorra el camino que lleva de la mera interpretación de las palabras y su sentido, a las implicaciones

que subsisten en cada norma y cuyo esclarecimiento es motivo de la argumentación.

Lo primero que se debe señalar es el hecho de que:

[...] todo proceso interpretativo supone la existencia de un texto, con lo cual el jurista tiene la ineludible obligación de partir del lenguaje escrito para saber a qué atenerse. O sea, adentrarse en el lenguaje para ir más allá de él y cubrir la realidad que se le presenta.⁶⁷

Esto ya ha quedado explicado más arriba en el sentido de que el texto es el punto de partida para la interpretación, aunque como también ya se dejó anotado, el texto no es por sí mismo determinante, sino que subsisten justificaciones más allá de él. En ese mismo sentido, encontramos que “las normas no son proposiciones (de ahí la dificultad de aplicarles la lógica formal), sino que expresan ordenes, deseos o decisiones y son portadoras de valores en sentido amplio.”⁶⁸Y dado que las normas son portadoras de los valores de la comunidad en el sentido amplio, las mismas son dadas en un determinado momento y su apreciación varía conforme se aleja la fecha en la que fueron creadas. Es debido a estas particularidades del lenguaje y a los aspectos que motivan su surgimiento que, la interpretación busca entender el contexto general de la norma, para poder establecer la situación en la que actúa y, a partir de ello mostrar las implicaciones que conlleva y elegir y descartar opciones según sea el caso.

De las implicaciones se desprenderá entonces el ejercicio argumentativo, que no consiste únicamente en la valoración de la veracidad de las premisas, ni en su estructura, sino que además, una valoración y adecuación contextual, de forma que la argumentación debe tomar en cuenta al creador de la norma, su destinatario y su intérprete, en una situación y lugar determinado. Con lo anterior se va clarificando la necesidad de que:

[...] las consecuencias del proceso interpretativo sean el resultado de una argumentación jurídica que pueda justificarse por sí misma, esto es, que no sea arbitraria, con lo cual queda claro que el proceso interpretativo no es caótico, sino racional, pero no es único ni tampoco absoluto. De ahí la

⁶⁷ García Belaúnde, Domingo, *op. cit.*, pág. 21.

⁶⁸ *Ibidem*, pág. 23.

importancia de los métodos que escojamos o, mejor dicho, de los instrumentos que empleemos para llegar a un resultado.”⁶⁹

Ahora bien, vale la pena precisar que la argumentación en la interpretación solo es necesaria cuando se presentan casos difíciles para el intérprete y, en tales casos, la teoría de la interpretación ofrece varias formas y pautas que deberá seguir quien realice el ejercicio interpretativo. Pero, además, en el caso de las constituciones, la interpretación debe contemplar el sesgo político propio de este tipo de textos, ya que es evidente que las constituciones al ser las normas fundamentales que regulan la existencia de los Estados, no están exentas de una carga política, por lo que al examinarlas siempre se han de tomar en consideración los siguientes aspectos:

- Es la norma fundamental de un Estado, por lo que su jerarquía como origen de todo el sistema normativo le otorga un tratamiento especial.
- Su proceso de creación y reforma es distinto del resto de normas emanadas de la Constitución.
- Al tener un fin político, la Constitución tiene la finalidad de ordenar, disciplinar y regular el ejercicio del poder en un determinado entorno social.
- El aspecto político de la Constitución envuelve en su interior diversas opciones valorativas y axiológicas que la sociedad adopta como directrices para ordenarse y alcanzar sus fines.⁷⁰

Reconocidos estos elementos comunes en las Constituciones, podemos fijar criterios que deben orientar su interpretación y pueden clasificarse en dos grandes rubros:

a) Los de carácter general, que conciernen a todo régimen constitucional en cuanto tal y de los cuales puede decirse que son sustanciales con toda Constitución, y **b) los de carácter particular**, propios de una determinada Constitución, que corresponden a un país o a un grupo determinado de países, y que, por tanto, sólo pueden apreciarse dentro de un determinado complejo normativo, y están vinculados a su entorno geográfico, histórico, cultural, etc. Por ejemplo, los países islámicos tienen una connotación religiosa que no acompaña a países que son laicos, pues ahí el factor

⁶⁹ *Íbidem*, pág. 26.

⁷⁰ *Íbidem*, pág. 28.

religioso es determinante en la marcha del Estado y todo lo relacionado con ella es parte importante del sistema en cuanto tal.

La clasificación anterior sirve para justificar el trabajo realizado hasta este momento en la investigación, en el cual han quedado plasmados no solo aspectos legales sino además sociales y culturales, que servirán para llevar a cabo un análisis integral de la figura de revocación de mandato en Bolivia y Ecuador.

Ahora bien, interpretar conlleva descartar hipótesis, y para realizar esta actividad es necesario llevar a cabo el ejercicio argumentativo. Sin embargo, descartar implica la existencia una instancia que decida el significado final de la norma; en el caso de las Constituciones, el órgano encargado de pronunciarse sobre el significado y alcance del texto generalmente es el Tribunal Constitucional o el Poder Judicial.

El hecho de que exista una instancia final de valoración del texto constitucional implica una legitimación para pronunciarse sobre el alcance de la norma suprema, y es esta legitimación la que se traduce en una interpretación auténtica. La interpretación por parte de cualquier tribunal -sea constitucional u ordinario- siempre ha de surgir de la aplicación de la norma a un caso concreto, para lo cual se seguirán los siguientes pasos:

1. Análisis lingüístico. La interpretación siempre debe partir de la base escrita del texto, a partir de la cual se desarrollará el ejercicio deductivo si es que el texto es ambiguo u oscuro.
2. Análisis del *iter* histórico.⁷¹ Que consiste en la búsqueda del sentido de la norma dada por el creador de la misma, ya que como se explicó, la interpretación no puede dejar de lado el sentido dado por su autor.
3. Hipótesis interpretativa. La que consiste en el sentido que debe dársele a la norma.
4. “La hipótesis antes lograda debe ser «testada», o sea, confrontada con los criterios que hemos señalado: ver la finalidad del sistema, los fines que se

⁷¹ García Belaúnde, Domingo; “*La Interpretación Constitucional como Problema*”, Madrid, 1994, pág 35.

persiguen, la persistencia de la Constitución y el entramado político, sobre todo la fórmula política que subyace a este.”⁷²

5. Obtenida luego de este afinamiento nuestra hipótesis de trabajo, ella debe ser nuevamente revisada, sobre todo en función del lenguaje y de la coherencia y consistencia lógica y viendo cuál es su fuerza de convicción.⁷³
6. Finalmente, la hipótesis interpretativa ha de ser aplicada a un caso concreto, tomando en consideración sus particularidades.

El caso de la interpretación del caso concreto -que es generalmente, tarea de los jueces- ofrece un último punto de análisis de la teoría general de la interpretación constitucional. Esto es así ya que subsiste la controversia en torno a los tipos de interpretación según quien la realiza, siendo los siguientes tipos:

- a) Interpretación auténtica: “es la proporcionada por las normas aclaratorias emanadas del mismo órgano que estableció las normas originarias [...] Esta interpretación no consiste en otra cosa que en una nueva norma destinada a precisar el significado de otra anterior, con el fin de remediar sus ambigüedades.”⁷⁴
- b) Interpretación judicial: “es la que efectúa el Poder Judicial, ejerciendo la función que le corresponde [...] aunque según Kelsen, el juez también es creador del derecho, y es también relativamente libre en esta función.”⁷⁵
- c) Interpretación doctrinal: “es la que realizan los jurisconsultos. [...] fruto de sutiles razonamientos, de agudas argumentaciones, de prudentes analogías, de diligentes investigaciones históricas, y desvinculada de preocupaciones contingentes y de elementos pasionales.”⁷⁶

Llamar interpretación auténtica a la realizada exclusivamente por el órgano legislativo, es equivalente a no considerar auténticas a las demás y, según Kelsen esto es incorrecto, ya que:

⁷² *Ídem.*

⁷³ *Ídem.*

⁷⁴ Gianotti Fernández, Enrique; “*Normas Legales Interpretativas*”, Buenos Aires, 1942, pág. 8.

⁷⁵ Linares Quintana, Segundo, *op. cit.*, pág. 151.

⁷⁶ *Íbidem*, pág. 195.

“[...] también el juez es creador del derecho y es también relativamente libre en esa función. Es por eso, precisamente, que la elaboración de la norma individual en el procedimiento de ejecución de la ley es una función de la voluntad, en tanto que con ella se llena el marco de la norma general.”⁷⁷

Por tanto, según el mismo Kelsen, “debe llamarse interpretación auténtica sólo a la que obliga con efecto vinculante al sujeto de la interpretación. En tal sentido, tan auténtica es una interpretación aprobada por un Parlamento como la dada por un Tribunal Constitucional o el Poder Judicial, al sentar jurisprudencia obligatoria.”⁷⁸

Según Belaúnde, esta “interceptación adoptada, no es excluyente de otras que surjan posteriormente en otros contextos, ya que cuando cambien las situaciones objetivas (opinión pública, necesidades políticas, circunstancias históricas) que pueden privilegiar otros elementos y llegar a interpretaciones distintas”.⁷⁹ En cualquier caso, destaca el mismo autor, lo más importante es el resultado del proceso de interpretación, como un todo coherente que guarde concordancia con el texto constitucional preservando la Constitución como formato escrito de un proyecto político.⁸⁰

Explicadas estas particularidades de la interpretación aplicada a una Constitución, es preciso dar paso a la exposición de los conceptos que nos ayudarán en la interpretación de las cartas magnas de cada uno de los países seleccionados para este estudio. Ya que como se ha dicho, la interpretación de un texto constitucional importa la valoración de más elementos que solo las disposiciones contenidas en su textura. Para desentrañar el alcance del texto, es necesario realizar una interpretación integral de la figura de revocación de mandato, para lo cual, se recurre a los métodos interpretativos: gramatical, lógico-sistemático y teleológico. En ese orden de ideas, primero se determinará el alcance gramatical de los enunciados constitucionales referentes a la revocación de mandato; posteriormente, se procederá a realizar un estudio sistemático de las relaciones de las normas constitucionales con otras del sistema jurídico a las que remita el

⁷⁷ Kelsen Hans, “*Teoría Pura del Derecho*”, versión española por Jorge G. Tejerina, Buenos Aires, 1941, pág. 135.

⁷⁸ García Belaúnde, Domingo, *op. cit.*, pág. 35.

⁷⁹ *Ídem.*

⁸⁰ *Ídem.*

ordenamiento constitucional; finalmente, se procederá con un breve estudio de las razones que motivaron al legislador a configurar de tal manera la revocación de mandato en el texto constitucional.

A partir de este desglose, se puede estar en condiciones de realizar una comparativa entre los textos, con lo que se puede medir su alcance, aunque de ello me ocupe en el último capítulo de estas tesis.

2.4. Métodos interpretativos y sus tipos de argumentos.

Para tener un panorama claro a la hora de interpretar los textos constitucionales de varios países, es necesario explicar brevemente la técnica hermenéutica aplicada a este tipo particular de textos. Para ello, se aborda la teoría de los métodos interpretativos y los argumentos específicos empleados en cada tipo de interpretación para justificar el sentido otorgado a la norma.

El primero de estos métodos es el **filológico-histórico o subjetivo**. En el cual se pretende desentrañar el significado de la norma o del enunciado ateniendo a lo que el legislador quiso decir. "En otras palabras, este método considera que la interpretación que se le debe dar a un texto es la que el legislador quiso que tuviera. Por lo tanto, lo que buscan es la intención del legislador puesto que el sentido de la ley solo es posible hallarlo conociendo la *voluntas legislatoris* con la que se emitió el texto normativo."⁸¹

El método **lógico sistemático u objetivo** establece que la norma debe ser interpretada en su singularidad, ya que, al nacer a la vida jurídica, ésta adquiere "vida propia" independiente de la voluntad del legislador y, debe valerse no solo de su contenido o contexto, sino que además, debe interpretarse de conformidad y en la misma directriz que otros ordenamientos o normas similares o jerárquicamente superiores, de ahí la sistematización: de un encadenamiento entre la norma interpretada y los demás ordenamientos afines.

Dentro de este método de interpretación, podemos encontrar una división, la de la Teoría ecléctica; la cual propone que la interpretación de la norma debe obedecer a ambos criterios, el de la voluntad/subjetivo o del legislador y, además la

⁸¹ Hallivis Pelayo, Manuel, "Teoría general de la interpretación", Ciudad de México, Porrúa, 2007, p. 70.

de la voluntad objetiva de la ley, conectando esta con las normas del sistematizadas de todo el conjunto jurídico.

El tercer método de interpretación es el **cognitivo o formalista**. Este método establece que la mejor forma de interpretar un texto es mediante el uso de los dos primeros métodos, atendiendo primordialmente a la voluntad del legislador y a la ley, pero dando por sentado que el significado de un juicio en forma de enunciado ya tiene un significado preestablecido y, que el intérprete no lo crea sino que lo descubre.

El método escéptico o realista, sostiene que la interpretación es una actividad de valoración y de decisión, ya que las palabras no tienen una sola significación, sino dos o más, y el intérprete no descubre, sino que crea el significado al decidir sobre su interpretación. En este procedimiento, se considera que: "Las estipulaciones no son ni verdaderas ni falsas. Las diversas interpretaciones dependen de las posturas valorativas de los intérpretes. Frente a una laguna, los jueces crean Derecho nuevo, como los legisladores."⁸²

El mixto, es el quinto modelo de interpretación, y es una mezcla entre el método formalista y el anti formalista, el cual establece que el legislador dota de sentido a sus enunciados, pero son los intérpretes de la ley, sus receptores o aplicadores, quienes les atribuyen un significado específico diverso al que quiso darles su autor.

Finalmente, tenemos al modelo **dialéctico**, y expresa que el sentido de un texto no se hace propiamente en el texto o surge de él, sino que se dota de sentido y significado a la norma, mediante la utilización pública de esa regla, y busca dar razones que sustenten la interpretación.

Ahora bien, mucho se ha hablado de la seguridad y certeza jurídica que debe proporcionar no solo la norma y el trabajo judicial, sino que además, la actividad interpretativa en todos sus aspectos, sea judicial, legislativa o meramente dialéctica debe ajustarse a los cánones de seguridad a través de la reiteración de criterios.

De esta forma, cuando hablamos de seguridad jurídica, nos referimos a

⁸² Hallivis Pelayo, Manuel, op, cit., p. 79.

la certeza que nos proporcionan las normas jurídicas de cuáles son nuestros derechos y que los demás nos los respetarán, incluyendo en este concepto la noción de estabilidad, es decir, de que perdurará este respeto en el tiempo que no cambiará salvo circunstancias extraordinarios. [...] Por su parte, y en una concepción parecida, otros autores consideran a la seguridad jurídica el "motivo determinante del derecho". Porque ha surgido para que la persona sepa a qué atenerse en su vida en sociedad; para que tenga certidumbre respecto de cómo se comportarán los demás y cómo se debe comportar ella. Sin embargo, la certidumbre la genera precisamente el saber que la conducta que prevén las leyes necesariamente, se deberá cumplir o la autoridad la hará obedecer.⁸³

No obstante lo anterior, y habiendo abordado ya la principal crítica que se hace a los variados métodos de interpretación, es necesario precisar que, solo se ponderan e interpretan casos difíciles como lo establece Atienza pues los casos comunes donde se han reiterado criterios permanecen iguales, empero, en los asuntos donde se requiere una respuesta innovadora por no existir esta, será necesario echar mano de todos los recursos disponibles para justificar la decisión. Y ésta, después de ser analizada y revisada mediante diversos medios con los que cuenta el sistema jurídico, puede consolidarse como un criterio reiterado y dotar de certeza y seguridad a las partes.

En aras de realizar una adecuada justificación del trabajo interpretativo, es indispensable explicar los principales tipos de argumentos propios de la interpretación, con los cuales se sustenta el uso de los métodos interpretativos mencionados anteriormente. De esa manera, encontramos que la interpretación es una pieza clave en para la argumentación jurídica en general, la cual aplica para el derecho Constitucional. Pues tal y como lo afirma Rodolfo Luis Vigo: "debemos complementar que el mero argumento de autoridad ya no satisface a los pueblos que desconfían del poder y se nutren del pluralismo."⁸⁴ Esas razones de índole política y social han fortalecido la necesidad de motivación que pesa sobre los jueces.

Hay dos tipos de interpretación propiamente dicho: la interpretación

⁸³ Ibidem, p. 339.

⁸⁴ Ibidem, p. 370.

Declarativa-Literal y la interpretación Correctora, la primera deriva en la interpretación literal; la segunda, deriva en las interpretaciones histórica, adecuada, sistemática, restrictiva y extensiva. Cada tipo de interpretación, tiene sus argumentos propios para justificar su uso, esos argumentos se enunciarán y analizarán en este apartado.

La interpretación literal como medio justificatorio, cuenta con el argumento a contrario, el cual se expresa según Tarello⁸⁵ de la siguiente manera: "*Ubi lex volt, dixit ubi no luit*" que significa que el legislador ha dicho todo lo que quería decir, lo que no ha dicho es porque no quería decirlo. Con este argumento se sostiene que donde la ley calla no hay lugar sino para una regla implícita de contenido exactamente opuesto al de la suposición que se está interpretando.

Contrariamente a la interpretación literal, encontramos la interpretación correctora, que implica la extensión de la voluntad del legislador asumiendo que este no siempre dice lo que quería transmitir, aunque se considere que la literalidad es el elemento que aporta mayor respeto a su intención.

La interpretación correctora se hace cuando a pesar de la claridad de los signos lingüísticos del texto normativo, no coinciden letra y espíritu, finalidad y texto, y, es cuando requerimos hacer uso de dicha interpretación. Esto puede resumirse en dos citas latinas:

- "*Minus dixit quad volut*". Dijo menos de lo que quería expresar y;
- "*Potius dixiti quad voluit*". Dijo más de lo que quería expresar.

Tenemos entonces que la interpretación correctora, tiene varias divisiones dentro de su estructura, y que éstas son mutuamente excluyentes de la interpretación literal. El primer tipo de interpretación correctora es la denominada extensiva, la cual cuenta con un solo tipo de argumento como medio de apoyo, llamado *ad simile* y que se explica de la siguiente forma: Existiendo una consecuencia u obligación para un supuesto, esa misma obligación se extiende a toda clase de supuestos que tengan semejanza suficiente -dicha similitud debe estar bien definida y delimitada para estar en condiciones de poder acreditar el parecido entre ambos supuestos de la norma o enunciado- por lo que en casos similares se debe proceder de

⁸⁵ Ibidem, p. 371.

manera similar y donde existe la misma razón se debe aplicar la misma norma.

Por otro lado la interpretación restrictiva debe aplicarse cuando hay más de una respuesta posible planteada por el ordenamiento a un caso concreto, pues como vimos en la segunda cita latina, hay ocasiones en las que el legislador dice más de lo que en realidad quería expresar. Ya que según De Pina, es la que:

[...] se funda en la convicción de que el texto que se interpreta dice más de lo que el legislador quiso decir, limitando por lo tanto su alcance para reducirlo a lo que se entiende por verdadera voluntad de su creador. En otras palabras, cuando se le atribuye un sentido o contenido más restringido del que, parece tener en principio la expresión adoptada, y ello en base a la idea de que la ley dijo más de lo que se quería decir."⁸⁶

Este método se apoya en el **argumento de disociación**, que consiste en dividir los textos normativos a efecto de restringir su campo de aplicación y usarlos exclusivamente en los supuestos en los que se considera que debe aplicarse el texto.

Es un argumento ampliamente utilizado por la retórica y consiste en subdividir o disociar los textos normativos. Implica lograr, como resultado de la argumentación, que cada disposición no sea entendida como referida a una totalidad de supuestos, sino subdividir o disociar los supuestos posibles y aplicar la norma. En otras palabras consiste en introducir subrepticamente en el discurso del legislador una distinción en la que el legislador no ha pensado en absoluto, de forma que se reduce el campo de aplicación de una disposición a sólo algunos de los supuestos de hecho por ella previstos en una interpretación literal.⁸⁷

Prosiguiendo con los tipos de interpretación, encontramos que la correctora, cuenta con los siguientes tipos de argumentos: el lógico-teleológico, *ad absurdum*-apagógico y el argumento natural. El primero de ellos apela a la voluntad, intención, objetivos y razones del legislador para emitir un texto normativo. "Dada una formulación normativa con significado controvertido, ella debe ser interpretada atendiendo a su propia finalidad objetiva, suponiendo que fue dictada como medio adecuado para alcanzarlo."⁸⁸

⁸⁶ Ibidem, p. 398.

⁸⁷ Guastini, Riccardo, "*Distinguiendo*", trad. de Jordi Ferrer i Beltrán, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 24-27.

⁸⁸ Mendonca, Daniel, "*Las claves del derecho*", Barcelona, Gedisa, 2011, p. 170.

El argumento *ad absurdum* o apagógico, es aquel en el cual "dada una formulación normativa, a la que quepa atribuirle varios significados, ella debe ser interpretada prescindiendo de aquel significado que dé lugar a consecuencias absurdas o contra el sentido común."⁸⁹

Se menciona por varios autores que este argumento se fundamenta, además, en su conexión con los principios de coherencia interna y de eficacia del ordenamiento jurídico. El de coherencia considera absurdas las interpretaciones que pongan en entredicho la coherencia interna del ordenamiento jurídico, ya que el punto de partida es el postulado del legislador racional que no se contradice, lo que da como consecuencia que el ordenamiento tiene una lógica interna que la actividad interpretativa no puede destruir.

El de eficacia consiste en considerar como absurdas y por lo tanto, rechazar aquellas interpretaciones que supongan privar de eficacia al texto a interpretar o a otro precepto del ordenamiento. El punto de partida es que se considera que el legislador no dice nada inútil.⁹⁰

Es importante señalar que este argumento resulta sumamente cuestionable pues implica que el intérprete especifique y demuestre los parámetros de la razonabilidad y el absurdo, ya que darlo por hecho y sin hacer una aclaración previa, podría resultar en una apreciación subjetiva y sesgada de dichos parámetros.

Finalmente, dentro de la interpretación correctora, tenemos al **argumento natural**, que consiste en una justificación de dicha interpretación por las variantes que puede tener la ley si se le examina al tamiz de varios aspectos como la economía o a la realidad social que contextualizaron y evaluaron los legisladores al momento de la expedición de la norma, estableciendo con esto que la interpretación literal no es aplicable pues la realidad supera el contenido normativo; ya que al final, es el cambio social lo que origina la creación y modificación de las leyes por lo que deben atenderse dichas variables, para dotar a la norma de sentido técnico en el momento en que se realiza su interpretación y aplicación. Giovanni Tarello considera que se trata de la hipótesis del legislador impotente, ya que más que un

⁸⁹ Hallivis Pelayo, Manuel, op, cit., p. 394.

⁹⁰ Ibidem, p. 395.

argumento interpretativo, es un argumento productivo que se funda en la naturaleza de las cosas, y sirve para motivar o para proponer una combinación de enunciados normativos y atribución de contenido a textos normativos basados en esa naturaleza de las cosas que varían.⁹¹

Por otro lado, la interpretación sistemática, ha de ser explicada en primer momento con la definición de "sistema" tal como lo indica Giovanni Tarello. Tenemos dos definiciones de la Real Academia de la Lengua Española para sistema:

1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazándose entre sí.
2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

Con estas bases, podemos concluir que un sistema es un conjunto relacionado para conseguir un objetivo. No extraña entonces que se hable de sistema jurídico, el cual es por definición un conjunto de normas validas en territorio determinado, entrelazadas entre sí con la finalidad de regular la conducta de los seres humanos en sociedad.

Abordados estos dos conceptos, transcribiré la definición dada por el maestro Norberto Bobbio sobre la interpretación sistemática, la cual se ha definido según el tratadista mencionado de esta forma:

Aquella interpretación que basa sus argumentos en el presupuesto de que las normas de un ordenamiento o, más exactamente, de una parte del ordenamiento (como el derecho penal) constituyen una totalidad ordenada... y que, por tanto, es lícito aclarar una norma oscura o integrar una norma deficiente, recurriendo al llamado espíritu del sistema yendo aun en contra de lo que resultaría de una interpretación meramente literal.⁹²

Los argumentos para sustentar este tipo de interpretación son siete: argumento topográfico, de constancia terminológica, inconstancia terminológica, a rubrica, económico o de no redundancia, a coherencia y el argumento dogmático.

El topográfico, es aquel que, "como si de un mapa se tratase", debe realizarse conforme a un mapeo de normas jurídicas con temas y títulos relacionados; o en otras

⁹¹ Tarello, Giovanni, *"La interpretación de la ley"*, Lima, Palestra, 2013, p. 178.

⁹² Bobbio, Norberto, *"Teoría general del derecho"*, 2ª. ed., Bogotá, Themis, 1997, p. 180.

palabras: atribuirle un significado al texto normativo partiendo de la disposición de otros enunciados normativos que el intérprete ha seleccionado conforme lo hizo el legislador también, tomando en consideración la distribución de capítulos, títulos, artículos, fracciones e incisos de un código o ley.

El argumento de constancia terminológica según Riccardo Guastini es aquel que:

Considera que el legislador emplea cada término, por lo menos en cada ley o materia, en forma constante, es decir con el mismo significado y si los denomina diferente no tienen el mismo significado. Para esto se apela a la presunción de que en el lenguaje legislativo se da una constante terminológica que significa que el legislador emplea cada término o sintagma siempre con el mismo significado (al menos dentro de un mismo documento normativo); y, recíprocamente cuando el legislador emplea términos o sintagmas distintos, éstos no pueden tener un mismo significado (al menos no dentro del mismo documento normativo).⁹³

De lo anterior se infiere que el argumento de inconstancia terminológica es el punto opuesto al uso constante de los mismos términos. El mismo Hallivis Pelayo lo indica, atribuyéndole un significado diferente a un término que tiene un significado igual en otras disposiciones:

[...] sosteniendo que conviene hacerlo en cuanto que exigencias particulares así lo requieren...esta técnica interpretativa tiene una naturaleza teleológica ya que el intérprete argumenta sobre la base de consideraciones, subsistemáticas, es decir, en relación con los objetivos, con las razones relativas al sector disciplinar al que pertenece la disposición normativa.⁹⁴

El argumento a rubrica establece que, dado un cuerpo normativo, este debe ser interpretado atendiendo a los títulos y divisiones del texto legal, dotando de sentido el texto conforme este se encuentre en un capítulo, título u otro.⁹⁵

Para Giovanni Tarello el argumento económico o de no redundancia, que también se conoce con el nombre de "hipótesis del legislador no redundante" es aquel por el cual se excluye la atribución de un significado a un texto normativo que ya se atribuyó a otro preexistente o superior jerárquicamente, fundándose en la idea de que el legislador sigue el criterio de economía y no repetición. Dicho de otra manera más clara: "cuando quepa

⁹³ Guastini, Riccardo, op, cit., p. 229.

⁹⁴ Hallivis Pelayo, Manuel, op, cit., p. 422.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 423

atribuir más de un significado a una disposición, han de rechazarse aquellos que supongan una reiteración de lo establecido por otra disposición."⁹⁶

El argumento *ad coherentia*, implica que dos textos normativos no pueden expresar dos normas incompatibles entre sí, por lo que este argumento sirve para rechazar los significados de un texto incompatible con otras normas del sistema, para dotarlo del significado más coherente posible con el resto de los ordenamientos. En otras palabras, y explicado por Mendoca, este argumento es aquel en el que dada una formulación normativa a la que quepa atribuirle varios significados, ella debe ser interpretada prescindiendo de aquél que suponga una contradicción respecto a lo preestablecido por otra formulación normativa ya interpretada.⁹⁷

Finalmente, por lo que respecta a la interpretación sistemática, tenemos al argumento dogmático, que se explica de manera sencilla, pues dota de significado un texto con base en el conjunto orgánico del concepto de derecho consistente en los enunciados normativos a los que se les atribuye el significado que sea sugerido por el sistema de conceptos o principios fundamentales del derecho.

Existe otro tipo de interpretación llamado conforme o adecuadora, el cual según el maestro Manuel Hallivis Pelayo, forma parte de la interpretación sistemática, sin embargo, se ha decidido estudiarla por separado, ya que este tipo de interpretación ha cobrado cada vez más relevancia dentro de la practica judicial.

La interpretación conforme, también llamada por Guastini adecuadora, tiene dos variantes: la primera se presenta cuando se adapta o adecua el contenido normativo de una disposición al significado previamente establecido de una superior; por ejemplo, si una norma tiene dos posibilidades de interpretación y una de ellas es de acuerdo con alguna norma Constitucional, con el efecto de que conserve la validez de los textos normativos, puesto que utilizando esta forma de interpretación se evita declarar la invalidez ilegitimidad de una norma. La segunda ocurre cuando se adecua adapta el significado de una norma a un principio general del derecho.⁹⁸

Finalmente, tenemos al último tipo de interpretación, conocido como histórica, que a la vez se divide en dos tipos, la estricta y la psicológica.

⁹⁶ *Idem.*

⁹⁷ Tarello, Giovanni, op, cit., p. 325.

⁹⁸ Guastini, Riccardo, op, cit., p. 231.

En este contexto, según Guastini, la interpretación histórica puede tener dos significados diferentes: el que se le atribuyó cuando se creó y otro el que adquiere en el momento en que se interpreta. Peces-Barba coincide y considera que se trata de dos dimensiones la historia estricta y la que se relaciona con el llamado criterio psicológico o de la voluntad.⁹⁹

La historia estricta exige tener en cuenta los antecedentes históricos de forma que el intérprete pueda analizar cómo se ha entendido el texto en su historia. Ezquiaga lo denomina uso estático o tradicional: es decir se asume que el legislador no cambia de opinión (por ello es estático) y, por ende, no se aparta del espíritu que iluminó originalmente la naturaleza de la institución jurídica que sea.¹⁰⁰

En palabras de Rentería, quien también coincide con la noción de esta primera dimensión:

[...] la interpretación histórica consiste en la reconstrucción puntual de la voluntad subjetiva del legislador, sin preocuparse de adaptar el significado de los textos al nuevo contexto social, económico y político. En otras palabras, se adscribe como significado, el que se le ha otorgado desde que se creó el texto, analizando los precedentes y todos los elementos, exposiciones de motivos, actas de discusión, estudios, informes de comisiones, etc., que nos puedan dar luz respecto de esta dimensión.¹⁰¹

Por otro lado, el segundo tipo de interpretación histórica, conocido como psicológico consiste en:

[...] tomar la historia de las instituciones jurídicas como una tendencia hacia el futuro, como un proceso de cambio continuo, o como un proceso irregular, con rupturas y cambios en las circunstancias que impiden entender las reglas actuales con los criterios proporcionados por regulaciones ya derogadas. Y acude a su tema favorito para explicarlo: el legislador racional: La ficción de la existencia de un legislador personificado, permanente, y con voluntad única justifica tanto que las legislaciones derogadas puedan ser alegadas como medio de interpretación de reglas actuales, como que se cambie la interpretación en relación a regulaciones anteriores, ya que al utilizar el argumento histórico en este caso no se tiene en cuenta el hecho de que el legislador ha cambiado, sino, en todo caso, que han variado sus criterios.¹⁰²

⁹⁹ *Ibidem*, p. 233.

¹⁰⁰ Hallivis Pelayo, Manuel, op, cit., p. 443.

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² *Idem*.

Un argumento de la interpretación histórica es el conocido como histórico:

Tarello llama a este argumento presunción de continuidad, o también conocida como hipótesis del legislador conservador, es el argumento por el cual dado un enunciado normativo en ausencia de indicación expresa en contrario, se le debe atribuir el mismo significado normativo que tradicionalmente venía atribuyéndosele al enunciado normativo precedente o preexistente, que regulaba la misma materia en las mismas organización jurídica o el enunciado normativo contenido en un documento fundador de otra organización[...]¹⁰³

Finalmente, dentro de la interpretación histórica, tenemos el argumento comparativo, que puede expresarse de la siguiente manera:

Este argumento, en suma, consiste en que, tratados de situaciones o materias similares, acudir a alguna legislación extranjera para en un ejercicio de comparación, ver cómo se resuelve esos casos por ese sistema jurídico y atribuir el significado otorgado en esa legislación extraña al caso de estudio.¹⁰⁴

Conforme el análisis de la obra de Giovanni Sartori, se estableció que las ciencias cuentan con diversos medios de verificación de la veracidad de sus premisas, el primero de los cuales es el de la experimentación; seguido de la estadística; la comparación y; la historia. Por lo que la comparación es un medio válido para la comprobación de un argumento y por tanto, es el medio empleado a lo largo del cuarto capítulo de este trabajo, en el que se comparan las legislaciones de México, Bolivia y Ecuador respecto de la Revocación de Mandato.

Sin embargo, para realizar una adecuada comparación de las normas de tres países, es indispensable contar con un marco teórico que sirva de guía para interpretar los enunciados normativos, ya que resulta evidente que el proceso interpretativo comprende una serie de actividades complejas, como lo son fijar los hechos; seleccionar las normas aplicables y; establecer el sentido que tienen esas normas.

¹⁰³ Tarello, Giovanni, op, cit., p. 330.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 336.

Durante el desarrollo de este capítulo, se fijaron los criterios a seguir para la determinación de los resultados de este trabajo de investigación, explicando los distintos métodos de interpretación así como los tipos de argumentos propios de cada uno, resaltando que de entre los tres tipos principales de interpretaciones el más apropiado para este análisis es el literal, consistente en apreciar el sentido con exclusiva referencia a los términos del texto, sin ampliar ni restringir en modo alguno su alcance; ya que las constituciones de Bolivia y Ecuador privilegian este tipo de interpretación según se explica en el capítulo tres y cuatro.

Por otro lado, dentro de la interpretación literal, se definió la Interpretación declarativa como la base para el análisis, ya que está se centra en el tenor literal de la norma correspondiente al derivado de la interpretación lógica.

Finalmente, se menciona que la interpretación literal se justifica a través del argumento a contrario, el cual enuncia que el legislador ha dicho todo lo que quería decir, lo que no ha dicho es porque no quería decirlo. Con este argumento se sostiene que donde la ley calla no hay lugar sino para una regla implícita de contenido exactamente opuesto al de la suposición que se está interpretando y por tanto se vuelve el valor de referencia en la interpretación de los textos constitucionales analizados

Capítulo III.

La revocación de mandato.

Sumario: 3.1. El juicio político y la revocación de mandato. 3.2. La revocación de mandato en general. 3.3. El Estado Plurinacional de Bolivia. 3.4. La revocación de mandato en el Estado Plurinacional de Bolivia. 3.5. La república de Ecuador. 3.6. La revocación de mandato en la República de Ecuador.

La revocación de mandato es una figura de democracia directa, en la que los ciudadanos deciden si un funcionario público¹⁰⁵ permanece en su cargo para concluir el periodo oficial para el que fue electo o designado. Actualmente, los países que la incluyen en su legislación, sea que permitan la revocación del mandato presidencial o solo de autoridades locales, son Venezuela, Bolivia, Colombia, Perú, México, Ecuador y Estados Unidos.

En lo que toca a la revocación de mandato del presidente de la república, solo Venezuela, México, Ecuador y Bolivia la reconocen. Colombia, Perú, Argentina y Estados Unidos, solo le reconocen validez local; en los casos de Argentina y Estados Unidos solo algunos Estados y provincias han regulado esta figura, mientras que en Colombia y Perú, la institución es generalizada en todo el país pero solo en el ámbito local de participación.

Esta disparidad en la regulación de una figura que parece volverse más popular día a día, obedece según creo, a la reserva de muchos gobiernos, políticos, académicos y ciudadanos que consideran que esta figura trae más perjuicios que beneficios al desarrollo democrático de un país. Sin embargo, si bien es cierto que esta figura de democracia directa no se ha extendido de manera uniforme en Latinoamérica y/o el mundo, la realidad es que existen actores dentro del mismo gobierno, la clase política, académica y la sociedad civil que ven en esta figura un medio de control del poder y de subordinación a la voluntad popular.

¹⁰⁵ Decimos funcionario público porque como se verá, en algunos países de América Latina la revocación de mandato no aplica exclusivamente para el presidente, sino que engloba a otras autoridades electas, e inclusive no electas.

Nosotros nos situamos en el extremo contrario, pues no podemos obviar la inclinación ideológica del título de este trabajo, sin embargo, es preciso argumentar la razones por las que consideramos que la revocación de mandato es una figura de participación directa ineficaz y que no cumple con los objetivos que sus defensores le atribuyen. En ese orden de ideas, el desarrollo del presente capítulo muestra la configuración de este mecanismo de democracia directa; su desarrollo y antecedentes; los principales argumentos a favor y en contra; el entramado de la reforma constitucional que la incluyó en el sistema jurídico mexicano y; un recorrido por la institución en diversos países latinoamericanos.

En ese sentido, consideramos que la reciente aprobación de la figura de revocación de mandato en la Constitución Política Mexicana, ha supuesto un amplio estudio y especulación descriptiva y cualitativa, en el entendido de que existe una amplia bibliografía sobre la necesidad de incluir esta figura revocatoria en el entramado jurídico nacional; sin embargo, una vez se incluyó en la Constitución, la necesidad de actualizar la bibliografía a partir del sentido que cobró el texto de la norma se vuelve fundamental. Pero además, consideramos que un estudio cuantitativo es necesario, puesto que al existir países que adelantan a México en la implementación de la figura, se deben analizar los resultados obtenidos en aquellos países, para estar en condiciones de realizar una medición que ayude a calibrar su regulación y alcances en México a partir de la experiencia en diversas latitudes del continente.

La idea de este trabajo entonces, se perfila hacia un análisis comparativo entre México y los países que ya han regulado esta figura, para observar los beneficios y perjuicios que la misma ha supuesto para ellos, pues como bien lo señala la doctora Itzkuauhtli Zamora del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República: “será de mucha utilidad contar con evidencia empírica que permita corroborar si los países latinoamericanos que han incluido la figura de revocación de mandato han tenido consecuencias positivas para su régimen democrático”.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Zamora Saenz, I, “*La discusión legislativa sobre revocación de mandato en la LXIV Legislatura*”, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, 2019, p 11.

3.1. El juicio político y la revocación de mandato.

Hasta antes de la aparición de la figura de la revocación de mandato, el único mecanismo constitucional para la deposición del presidente de la república en toda América Latina era el juicio político, que fue copiado del *impeachment* estadounidense en el que se fijan las causas y el procedimiento para destituir al presidente en funciones por parte del Poder Legislativo. En la actualidad, el juicio político es una institución ampliamente regulada en todo el continente puesto que “el origen de esta figura es el sistema presidencialista que se remonta al constituyente de Filadelfia en donde se estableció que el titular del ejecutivo no sería inmune; se le podría acusar, procesar o enjuiciar en caso de que cometiera algún delito”¹⁰⁷

Según Pérez Liñan¹⁰⁸ el juicio político es todo proceso legal por el cual el Congreso o la Corte Suprema remueve al presidente de su cargo. En América Latina existen tres modelos:

- El modelo legislativo,
- El modelo judicial y,
- El modelo mixto.

En el primero de ellos, el procedimiento de juicio político se desarrolla al interior del Poder Legislativo en sus dos cámaras, iniciando generalmente en la cámara de diputados o de representantes (en Estados Unidos) que procede a formular la acusación al presidente en turno, mientras que el Senado es el órgano encargado de erigirse en gran jurado y emitir el veredicto respecto de la remoción del presidente. Por otro lado, en el modelo judicial, quien se encarga del proceso de acusación y en su caso de la remoción del ejecutivo es el Poder Judicial a través de la Corte Suprema del país, ya que según el citado autor, “el esquema judicial es típico de parlamentos unicamerales en donde el modelo estadounidense resulta poco viable”.¹⁰⁹ Finalmente, el modelo mixto contempla situaciones especiales en

¹⁰⁷ Sánchez Gayosso, R. D; Escamilla Cardena, A. “La interrupción del mandato presidencial en América Latina (1992-2016)”, *Polis*, vol. 13, núm (1), pp. 47-84.

¹⁰⁸ Pérez Liñan, A. “¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa”, *América Latina, Hoy*, núm. 26, pp. 68-74.

¹⁰⁹ Pérez Liñan, A. *op. cit.*, p. 68.

las que deberá intervenir la Corte Suprema, como en los casos de crímenes comunes, mientras que en los casos de delitos en el ejercicio de la función pública deberá intervenir el Poder Legislativo por medio del Senado; esta figura es la que adoptan países como Brasil y Colombia.¹¹⁰

Ahora bien, en los países que adoptan el sistema legislativo o mixto, la aprobación de la procedencia del juicio político y la eventual sentencia requieren de mayorías calificadas, por lo que el ejecutivo tiene una amplia posibilidad de bloquear la procedencia del juicio, sin embargo, esta circunstancia no siempre se cumple, puesto que el presidente en funciones puede no contar con un partido fuerte en el Congreso o bien ante las presiones sociales su partido decide no apoyarlo.¹¹¹

Hasta el día de hoy son dieciséis presidentes latinoamericanos los que han sido depuestos, por medio del juicio político o que fueron forzados a renunciar antes de afrontarlo. En Ecuador se ha removido al presidente en tres ocasiones: a Abdala Bucaram en 1997, a Jamil Mahud en 2000 y Lucio Gutiérrez en 2005; Paraguay ha removido a dos mandatarios, Raúl Cubas en 1999 y a Fernando Lugo en 2012; Guatemala a Jorge Serrano en 1993 y Otto Pérez Molina en 2015; Brasil a Fernando Collor de Mello en 1992 y a Dilma Rousseff en el 2016; Argentina a Fernando de la Rúa en 2001 y Adolfo Rodríguez Suá en 2002; mientras que en Perú fue depuesto Alberto Fujimori en el 2000 y Pedro Pablo Kuczynski en 2018; en Bolivia Gonzalo Sánchez de Lozada en el año 2003; en Venezuela Carlos Andrés Pérez en 1993 y José Manuel Zelaya en Honduras en el año 2009.¹¹²

Como puede observarse, el juicio político ha sido una constante en Latinoamérica en lo que va de mil novecientos noventa a la fecha, sin embargo, en países como Ecuador, Paraguay, Brasil, Argentina y Guatemala en donde el proceso se ha dado en más de una ocasión, los problemas de gobernabilidad y de corrupción en el gobierno aún subsisten. Y si bien el juicio político y la revocatoria de mandato son dos figuras diferentes, el hecho de que los presidentes sean conscientes de que pueden ser depuestos, no ha mejorado su ejercicio del poder frente a la ciudadanía. Aunque estas figuras no son iguales, presentan una

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ *Ibidem*, p. 70.

¹¹² Sánchez Gayosso, R. D., Escamilla Cardena, A. *op. cit.*, p. 53.

característica similar, que es la de dotar a la ciudadanía de los medios por los cuales el poder del Ejecutivo puede ser limitado y sancionado en la medida de sus acciones mediante el escrutinio y cuestionamiento público; sin embargo, ello no ha garantizado que los presidentes mejoren substancialmente su actuar frente a la ciudadanía.

Considero que el hecho de que las consecuencias de la revocación o del juicio político no inhiban ciertas conductas en el uso autoritario, desproporcionado y/o en beneficio personal del poder, se debe a que los escenarios de destitución parecen improbables dada su complejidad y los medios de los que dispone el Ejecutivo para evitar una eventual revocatoria y/o juicio político. En ese sentido, según el mismo Pérez Leñan, tras los casos de destitución presidencial que se han suscitado en el continente se identifica un patrón común:

Presidentes que llegaron al gobierno con amplio apoyo electoral y creyeron que esto sería suficiente para garantizar la gobernabilidad y mantenerlos en la cumbre. Confiados en el poder de su cargo, presionados para instrumentar amplias reformas o para cumplir compromisos con sus aliados políticos, desafiaron a las élites y rompieron patrones institucionalizados entre las esferas del poder.¹¹³

Con esto, me gustaría dejar claro que uno de los principales factores que debe conjugarse para enjuiciar al titular del Ejecutivo es la presión legislativa aunada a un debilitamiento del partido del presidente en la cámara de diputados y/o senadores. Por esta razón, no me parece desatinado el título que Aníbal Pérez Leñan ha seleccionado para su artículo: “¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa”. Ello en razón a que el juicio político que es una institución plenamente regulada en las cartas fundamentales de la mayoría de los Estados americanos, está supeditada a la conformación y el actuar del Poder Legislativo, lo que deriva en la idea de que el juicio político se ha convertido en un equivalente de la *moción de censura*¹¹⁴ de los sistemas

¹¹³ Pérez Leñan, A. *op. cit.*, p. 68.

¹¹⁴ Procedimiento por el cual los diputados inconformes con la política del gobierno le retiran su apoyo y exigen su renuncia. En Espinoza Toledo, R. “Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial”, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, p. 24.

parlamentarios, en los que el primer ministro o el presidente son responsables ante el Parlamento, y cuando aquellos pierden la confianza de éste, son forzados a renunciar.¹¹⁵ Además de lo anterior, Ramiro Sánchez Gayosso y Alberto Escamilla Cadena consideran que la interrupción de dieciséis mandatos presidenciales en América Latina en el periodo de 1992 a 2018, obedece al hecho de que los mandatarios “han entrado en una dinámica de confrontación con la oposición partidista, con los medios de comunicación, con los empresarios o con la sociedad civil”.¹¹⁶

En este escenario, encontramos que el proceso de juicio político es como su nombre lo indica, de naturaleza política y esta íntimamente supeditado a las condiciones de conformación del Poder Legislativo en turno, por lo que su aplicación como medio de control constitucional¹¹⁷ -en el caso de México- depende en gran medida de la voluntad de los legisladores. Por ello, la verdadera efectividad del juicio solo se pone de manifiesto cuando la presión mediática y social obliga a los legisladores a apartarse del Ejecutivo y eventualmente votar a favor de la procedencia del juicio y/o su sanción. Pues como lo destaca Pérez Leñan:

El elemento clave para potenciar la erosión de autoridad y acelerar la debilidad institucional del presidente ha sido la movilización de la sociedad civil. Los escándalos, sumados a la crisis económica y a la presión del ajuste, generaron profundas frustraciones y despertaron las iras de vastos sectores de la población. [...] En todos los casos, la popularidad cayó rápidamente en los primeros meses de gobierno, cuando los presidentes anunciaron sus paquetes de reforma económica, y mantuvo una tendencia declinante en un marco de protestas y acusaciones contra el Ejecutivo.¹¹⁸

De esta manera, se puede afirmar en primer momento y de manera cautelosa, que la movilización social intensa es el principal elemento que determina la destitución de un presidente que es sometido a juicio político, incluso si cuenta con una mayoría en el Poder Legislativo, puesto que la movilización social y los medios masivos de

¹¹⁵ Sánchez Gayosso, R. D; Escamilla Cardena, A. *op. cit.*, p. 60.

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ Castillo, L. “*Derecho Procesal Constitucional*”, México, Palacio del Derecho, 2011, p. 25.

¹¹⁸ Pérez Liñan, A. *op. cit.*, p. 71.

comunicación “contribuyen a que muchos parlamentarios estén temerosos de ir en contra del clamor de las calles y las movilizaciones.”¹¹⁹

Esta afirmación resulta importante si destacamos una de las ideas principales de este trabajo, la cual plantea que la revocación de mandato, al igual que la figura del juicio político, son instituciones que deben ser activadas solo en casos excepcionales de exacerbado enojo y frustración social con el Ejecutivo; puesto que “abaratarse” ambos recursos implica que puedan ser usados por la oposición y los perdedores de las elecciones para remover del cargo al presidente o desestabilizar la actividad de su gobierno, o bien, que esa misma actividad de gobierno se dificulte en virtud de la oposición de la ciudadanía a medidas que aunque impopulares, no necesariamente impliquen un abuso de poder por parte del Ejecutivo.

3.2. La revocación de mandato en general.

En el apartado anterior, se hizo referencia al juicio político como un pariente cercano de la revocación de mandato, y la comparativa es pertinente en razón de que los efectos de las destituciones presidenciales no han sido las previstas ni las deseadas, en el entendido de que si bien en varios países de la región se ha destituido a más de dos presidentes en un intervalo de veinte años, ello no ha mejorado las capacidades del gobierno ni su actuar frente a la ciudadanía. Luego entonces, revisar los efectos que tuvieron las destituciones de los presidentes resulta en una métrica pertinente para medir la efectividad de uno de los principales argumentos a favor de la revocatoria de mandato en México.

Por ello, en este apartado, describiré los elementos que constituyen la figura de la revocación de mandato en América Latina, para estar en condiciones de comparar los principales elementos teóricos de la revocación de mandato con la reforma constitucional cristalizada el año pasado en México. Es decir, se explicarán a grandes rasgos los elementos que constituyen la revocación y luego se compararán con lo expuesto por el Constituyente permanente mexicano.

¹¹⁹ *Idem.*

Así, los mecanismos de democracia directa se clasifican según su origen en tres tipos¹²⁰:

- a) Obligatorio o automático;
- b) Convocado desde arriba, referendo de autoridades o *top down* y;
- c) Convocado desde abajo o *bottom up*

Por lo que corresponde al origen obligatorio o automático, se define de esta manera porque el referendo¹²¹ es convocado de manera automática por así establecerlo la ley -que en la mayoría de los casos es la Constitución- y cuyos efectos son vinculantes. Por otro lado, el mecanismo de participación directa *top down* establece que son las autoridades de gobierno quienes podrán convocar y poner en marcha el mecanismo en determinadas circunstancias; mientras que en el *bottom up* son los ciudadanos los únicos legitimados para accionar el mecanismo de participación.¹²²

Además, los países que han regulado esta figura de democracia directa pueden dividirse entre aquellos países como Ecuador, Venezuela y Bolivia en los que la revocación procede contra cualquier autoridad electa y; países como Colombia y Perú en los que solo puede activarse a nivel regional. Por ejemplo, en Colombia, la revocatoria de mandato puede activarse por simple descontento o por el incumplimiento del programa de gobierno, el cual debe ser presentado como parte integral de la candidatura de los alcaldes, lo que significa que en Colombia existe la figura del voto programático.¹²³

Por otro lado, la revocación de mandato en Venezuela solo requiere de la participación del veinticinco por ciento de los ciudadanos y, que el número de votos por la revocación “sea igual o mayor al que consiguió el mandatario en la elección

¹²⁰ Welp, Y., & Serdült, U. “¿Revocación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”, *Desafíos*, vol. (24), núm.1, pp. 169-192.

¹²¹ Varios autores utilizan el término referendo revocatorio como sinónimo de revocación de mandato.

¹²² Welp, Y; Serdült, U. op. cit., p. 175.

¹²³ Welp, Y; Serdült, U. “Cuando es peor el remedio que la enfermedad: Análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos”, en Alicia Lissidini (comp.), *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, p. 115.

que los llevó a la presidencia".¹²⁴ En el caso de Bolivia, se requiere de una votación de mayoría simple.¹²⁵

Observamos entonces que la revocación de mandato es un mecanismo de democracia directa que puede ser convocado por las autoridades o por los ciudadanos, para decidir si el titular del Poder Ejecutivo o cualquier otro funcionario electo o designado, en algunos casos permanecen en el cargo o concluye el periodo para el que fue electo. Según Thomas Cronin¹²⁶, los principales argumentos a favor y en contra de la revocación de mandato son los siguientes:

- a) Provee de un mecanismo de rendición de cuentas constante, puesto que los ciudadanos no deben esperar hasta la siguiente elección para remover al gobernante de su cargo;
- b) Ayuda en el control de los intereses particulares;
- c) Permite extender los periodos de gobierno, lo que aumenta la efectividad del mismo, al permanecer como una garantía de control;
- d) Ofrece razones para que el ciudadano se mantenga informado fuera de los periodos electorales y durante todo el periodo de gobierno;
- e) Crea una válvula de escape de presiones sociales;
- f) Provee una alternativa al juicio político.

Por otro lado, los argumentos en contra de la revocación de mandato son:

- a) La figura de revocación de mandato va en contra de los principios republicanos al no permitir que un gobierno electo democráticamente desarrolle su política pública;
- b) Desincentiva la participación de buenos candidatos que no quieran correr el riesgo de ser cuestionados de manera arbitraria;
- c) Los procesos revocatorios polarizan a la sociedad, son objeto de abuso de poder dan origen a resultados imprevistos;
- d) A menudo las revocatorias son injustas y sin reglas claras y;
- e) Son costosas y no atacan los problemas que dan origen al descontento social.

¹²⁴ Sánchez Gayosso, R. D., Escamilla Cardena, A. *op. cit.*, p. 60.

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ Welp, Y; Serdült, U. *op. cit.*, p. 110 y 111.

Además de lo anterior, es destacable el análisis sobre los beneficios y perjuicios de la revocatoria realizado por el congresista colombiano Sarmiento Gaitán, quien participó en la comisión de estudio que estudió las experiencias previas de otros países con dicha figura, antes de la introducción de la revocatoria en el sistema jurídico de Colombia. Dicho congresista destacaba los principales peligros de la revocación de mandato en el siguiente orden¹²⁷:

- A) La crisis de gobernabilidad que puede originar el afán cortoplacista del pueblo.
- B) La crisis fiscal que puede producir un candidato populista que, en su afán por cumplir las promesas electorales, deteriore la economía de su jurisdicción.
- C) Igualmente, se contempla la debilidad en que caería el mandatario al evadir la toma de decisiones que podrían tener el carácter de impopulares.
- D) Adicionalmente, crea el temor de ser utilizada por los rivales políticos [...].
- E) Finalmente, crea el temor que, ante la amenaza de revocatoria, no le dé al mandatario la posibilidad de comunicarse oportunamente con sus electores y darles las explicaciones [...] sobre el trámite a que todo proyecto necesariamente debe someterse.¹²⁸

Estos peligros aparentes de la revocatoria de mandato serán analizados y contrastados con las experiencias de los países en los que la revocatoria ha sido regulada y aplicada, para después, plantear una comparativa con México que pueda acercarse a la realidad constitucional y social de nuestro país, lo que permitirá trazar los límites que la figura de la revocación de mandato ha de tener en nuestro sistema jurídico.

3.3. El Estado Plurinacional de Bolivia.

Explicada la revocatoria de mandato a grandes rasgos, es preciso abordar esta institución desde la regulación que de ella hacen varios países del continente. Por tal motivo, en este apartado se desarrolla una explicación del sistema jurídico boliviano, y cómo se encuentra regulada la revocación de mandato en aquel país andino. Cabe señalar que se eligieron Bolivia y Ecuador como países de comparación, en virtud a que son dos países latinoamericanos que han incluido la

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Idem.*

revocación de mandato en sus textos constitucionales, además de contemplar la revocación para el cargo de Presidente; lo que no sucede en Colombia o Perú, en donde la revocación solo está dirigida a autoridades locales.

En ese sentido, deviene fundamental explicar no solo la estructuración de la revocación de mandato en el entramado constitucional y democrático de Bolivia, sino además, considerar la estructura del Estado boliviano y su sistema electoral, así como las funciones, alcances y objetivos de los poderes públicos. Esto permite que la comparativa de regulaciones de la revocatoria de mandato, sea mucho más precisa, pues no solo se comparan similitudes y diferencias en la estructura y alcances de la figura de revocaciones, sino que además se comparan los entornos en los que la figura se desarrolla y cómo estas características, influyen de manera positiva o negativa en el cumplimiento de los objetivos de la revocación.

Bolivia es un Estado “Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”.¹²⁹ El cual reconoce que la soberanía reside en el pueblo boliviano, y se ejerce de forma directa o delegada; y que de ella emanan, por delegación todas las funciones y atribuciones de los poderes públicos del Estado.¹³⁰ Esto significa que Bolivia es un estado centralizado, en donde la mayor parte de las atribuciones las concentra la autoridad central y, se delegan tareas de administración en las autoridades departamentales y municipales, además de las independencias y regiones indígenas. A su vez, es pluricultural porque reconoce la formación del Estado en la integración de una gran diversidad de culturas indígenas, que han luchado por mantener sus tradiciones y costumbres, que deben ser tomadas en cuenta por el Estado. Destaca el hecho de que la soberanía se reconozca como delegada en sus representantes y funcionarios, pues como se analizaba en el primer capítulo de este trabajo, en el que se explicó la trascendencia de hacer una diferenciación dentro del sistema legal y constitucional del mandato libre y del mandato imperativo. En este caso en particular, Bolivia reconoce de manera

¹²⁹ Artículo 1 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹³⁰ Artículo 7 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

expresa que la soberanía y las atribuciones del poder público se originan en el pueblo y por tanto en su voluntad.

Para su gobierno, Bolivia adopta un sistema democrático, participativo, representativo y comunitario con equivalencia entre hombre y mujeres.¹³¹ De esta manera, la fracción segunda del artículo 11 de la Constitución boliviana establece las formas en que los ciudadanos ejercen la democracia en el ámbito de la organización política del Estado:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, **la revocatoria de mandato**, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.
2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a Ley.
3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

En cuanto a la configuración de los poderes públicos, Bolivia se organiza a través de los órganos (poderes) Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral.¹³² Por lo que respecta al órgano legislativo, se instituye en una Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) compuesta por dos cámaras,¹³³ una de diputados compuesta por ciento treinta asambleístas¹³⁴ y, otra de senadores integrada por treinta y seis miembros¹³⁵ que en su conjunto tienen la facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano, además de las atribuciones especiales señaladas por la ley, entre las que se destacan¹³⁶:

¹³¹ Fracción 1 del artículo 11 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹³² Fracción 1 del artículo 12 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹³³ Artículo 145 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹³⁴ Fracción 1 del artículo 146 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹³⁵ Fracción 1 del artículo 148 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹³⁶ Numerales 4, 5, 14 y 18 de la fracción 1 del artículo 158 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

- Elegir a los seis integrantes del Órgano Electoral Plurinacional por dos tercios de los votos de sus integrantes.
- Preseleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación del Tribunal Constitucional Plurinacional; el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y el Consejo de Magistratura.
- Ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo en las modalidades establecidas en la Constitución.
- Interpelar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las Ministras o los Ministros de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. La interpelación podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras. La censura implicará la destitución de la Ministra o del Ministro.

Por otro lado, son algunas de las principales atribuciones de la Cámara de diputados las siguientes:

- Acusar ante la Cámara de Senadores a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo y del Control Administrativo de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.
- Preseleccionar a los postulantes al Control Administrativo de Justicia y remitir al Órgano Electoral Plurinacional la nómina de los precalificados para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral.¹³⁷

Por lo que respecta a las principales facultades de la Cámara de Senadores, el artículo 160 de la Constitución boliviana las enumera, considerando una de las más trascendentales para este estudio constitucional, la contenida en el número seis del artículo citado:

- Juzgar en única instancia a los miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional, del Tribunal Supremo, del Tribunal Agroambiental y del Control Administrativo de Justicia por delitos cometidos en el ejercicio de sus

¹³⁷ Numerales 11 y 13 del artículo 159 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

funciones, cuya sentencia será aprobada por al menos dos tercios de los miembros presentes, de acuerdo con la ley.

En lo que respecta a la elección de diputados, estos son electos mediante votación universal, directa y secreta en las circunscripciones uninominales¹³⁸ por simple mayoría de sufragios, mientras que en las circunscripciones plurinominales se eligen por medio de un sistema de representación establecido en la Ley¹³⁹; los senadores también son electos por mayoría de votos, y se eligen cuatro por circunscripción departamental, mientras que los escaños restantes son asignados por medio de un sistema de proporcional.¹⁴⁰ Todos los asambleístas duran en su cargo cinco años, pudiendo ser reelectos de manera consecutiva hasta en una ocasión.¹⁴¹

Por otro lado, el órgano Ejecutivo se compone por el Presidente o Presidenta del Estado, el Vicepresidente o Vicepresidenta, y las Ministras y Ministros designados por el Presidente o la Presidenta.¹⁴² Ambos, Presidente y Vicepresidente son electos en fórmula mediante sufragio universal, directo y secreto, debiendo alcanzar un porcentaje mínimo de votación del cincuenta por ciento más uno del total de los votos emitidos, u obtener el cuarenta por ciento de los sufragios con una diferencia de diez puntos en relación con la segunda candidatura más votada.¹⁴³ En caso de que ninguna de las fórmulas alcance los porcentajes señalados, se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas en un plazo de sesenta días a partir de la votación anterior, proclamando ganadora la candidatura que obtenga la mayoría de votos.¹⁴⁴

¹³⁸ Bolivia tiene un sistema electoral de asignación de escaños parecido al mexicano, en el que la mitad de los diputados de un departamento -especie de Estado federativo- son electos mediante votación directa, mientras que la otra mitad se asigna de forma plurinomial de las listas de candidatos registrados. Fracción 2 del artículo 146 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹³⁹ Fracción 3 del artículo 146 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁴⁰ Fracción II del artículo 148 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁴¹ Artículo 156 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁴² Fracción I del artículo 165 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁴³ Fracción I del artículo 166 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁴⁴ Fracción II del artículo 166 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Esta fórmula, que conforma el órgano Ejecutivo dura en el cargo cinco años, pudiendo ser reelectos de manera continua hasta en una ocasión.¹⁴⁵ En caso de ausencia o impedimento definitivo del Presidente o Presidenta del Estado, el Vicepresidente o Vicepresidenta asume las funciones del Ejecutivo; a falta de éste o ésta, asume la titularidad el Presidente o Presidenta de la Cámara de Senadores y, a falta de éste o ésta, el Presidente o Presidenta de la Cámara de Diputados. En el último supuesto, se convocará a elecciones para Presidente del Estado en un plazo máximo de noventa días.¹⁴⁶

El Presidente o la Presidenta cesarán en su cargo según lo dispone el artículo 170 de la Constitución boliviana, por las causas siguientes: por muerte; por renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional; por ausencia o impedimento definitivo; por sentencia condenatoria en materia penal; y **por revocación de mandato**. Y en caso de revocatoria de mandato, asumirá el cargo de Presidente la persona que ejerza la Vicepresidencia quien convocará de forma inmediata a elecciones, debiéndose realizar en un plazo máximo de noventa días, según lo dispuesto por el numeral 171 de la Constitución de Bolivia.

Destacan entre las funciones del Órgano Ejecutivo, las siguientes¹⁴⁷:

- Nombrar, de entre las ternas propuestas por la Asamblea Legislativa Plurinacional, a la Contralora o al Contralor General del Estado, a la Presidenta o al Presidente del Banco Central de Bolivia, a la máxima autoridad del Órgano de Regulación de Bancos y Entidades Financieras, y a las Presidentas o a los Presidentes de entidades de función económica y social en las cuales interviene el Estado.
- Designar y destituir al Comandante General de la Policía Boliviana.
- Designar a sus representantes ante el Órgano Electoral.
- Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial.

¹⁴⁵ Artículo 168 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁴⁶ Fracción II del artículo 169 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁴⁷ Artículo 174 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

- Designar a la Procuradora o al Procurador General del Estado.

En lo que respecta al Órgano Judicial, éste se integra por: un Tribunal Supremo de Justicia (TSJ); los Tribunales Departamentales de Justicia; los Tribunales de Sentencia; un Tribunal y Jueces Agroambientales; la jurisdicción indígena ejercida por sus propias autoridades; el Tribunal Constitucional Plurinacional; y el Consejo de Magistratura. El Tribunal Supremo de Justicia se integra por nueve Magistrados en Sala Plena; a su vez, el (TSJ) delega sus trabajo en salas especializadas conformadas por dos Magistrados cada una, siendo estas la Sala Penal; la Sala Civil; la Sala Contenciosa Social y Administrativa I; y la Sala Contenciosa Social y Administrativa II; mientras que la Magistrada o Magistrado Presidente no integra ninguna Sala.

Los Magistrados del (TSJ) son electos mediante sufragio universal, previa preselección por los dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa¹⁴⁸ no pudiendo los candidatos o cualquier persona, realizar campaña electoral en favor de sus candidaturas, siendo el Órgano Electoral el único facultado para difundir los méritos de las candidatas y candidatos; resultando electos aquellos candidatos que obtengan la mayoría de los votos.¹⁴⁹ Los Magistrados duran en su cargo seis años y no pueden ser reelectos; además de que solo cesan de sus funciones por: terminación de mandato; sentencia ejecutoriada derivada de un juicio de responsabilidad; renuncia o fallecimiento.¹⁵⁰

En cuanto a sus atribuciones, el (TSJ) actúa como tribunal de casación; dirime los conflictos de competencias suscitados entre los tribunales departamentales de justicia; conoce y resuelve en única instancia los procesos de extradición; designa a los vocales de los tribunales departamentales de justicia; conoce y resuelve casos de revisión extraordinaria de sentencia; puede presentar iniciativas de ley respecto de la administración de justicia a la Asamblea Legislativa Plurinacional y; puede juzgar:

¹⁴⁸ Fracciones I y II del artículo 182 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁴⁹ Fracciones III y V del artículo 182 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁵⁰ Fracciones I y II del artículo 183 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

[...] como tribunal colegiado en pleno y en única instancia, a la Presidenta o al Presidente del Estado, o a la Vicepresidenta o al Vicepresidente del Estado, por delitos cometidos en el ejercicio de su mandato. El juicio se llevará a cabo previa autorización de la Asamblea Legislativa Plurinacional, por decisión de al menos dos tercios de los miembros presentes, y a requerimiento fundado de la Fiscal o del Fiscal General del Estado, quien formulará acusación si estima que la investigación proporcionó fundamento para el enjuiciamiento. El proceso será oral, público, continuo e ininterrumpido.¹⁵¹

El Tribunal Agroambiental (TA) es el máximo órgano de la jurisdicción agroambiental que tiene como finalidad resolver los recursos y las controversias derivadas de las acciones reales agrarias, forestales y ambientales de derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, hídricos forestales y de biodiversidad.¹⁵² Se compone de cinco Magistrados que duran en el cargo seis años y que son electos mediante sufragio universal directo, en las mismas condiciones y con los mismos requisitos que los miembros del (TSJ).¹⁵³

Por su parte, la jurisdicción indígena se ejerce a través de sus autoridades, quienes emplean sus principios, costumbres, valores culturales, normas y procedimientos; debiendo sujetarse a los derechos humanos, las garantías y el respeto del derecho a la vida consagrados en la Constitución del Estado.¹⁵⁴ Cabe señalar que Bolivia se organiza territorialmente en Departamentos, los que a su vez contienen municipios, en los cuales, agrupaciones de indígenas pueden disfrutar de autonomía en cuanto al uso de sus sistemas de costumbre, además de que las autoridades de estos pueblos autónomos pueden conjuntarse y constituirse en *autonomías regionales*, lo que ofrece más beneficios económicos y políticos a sus habitantes, sin embargo, debido a que dichas autoridades no son susceptibles de ser revocadas, no se ahonda en su desarrollo.

En lo referente al Consejo de la Magistratura (CM) es la instancia encargada de la administración del régimen de disciplina al interior de la jurisdicción ordinaria, agroambiental y las jurisdicciones especializadas; además de la administración

¹⁵¹ Incisos 1,2,3,4,5,6 y 7 del artículo 184 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁵² Incisos 1,2,3 y 4 del artículo 189 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁵³ Fracciones I, II y III del artículo 188 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁵⁴ Artículo 190 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

financiera y de la fiscalización de todas las instancias jurisdiccionales.¹⁵⁵ El (CM) esta integrado por tres Consejeros que duran en su cargo seis años improrrogables y que son electos mediante voto universal a propuesta de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con los requisitos y en las modalidades de la elección de los Magistrados del (TSJ).¹⁵⁶

Algunas de las principales atribuciones del (CM) son, además de las de fiscalización y conformación del régimen disciplinario del Órgano Judicial las siguientes:

- Promover la revocatoria de mandato de las Magistradas y de los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental, cuando, en el ejercicio de sus funciones, cometan faltas gravísimas determinadas por la ley.¹⁵⁷
- Preseleccionar a las candidatas y a los candidatos para la conformación de los tribunales departamentales de justicia que serán designados por el Tribunal Supremo de Justicia.
- Designar, mediante concurso de méritos y exámenes de competencia, a los jueces de partido y de instrucción.

Finalmente, en lo que respecta a la integración del Órgano Judicial, la última autoridad Constitucional integrante de este órgano jurisdiccional, es el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) cuya función principal no es otra que velar por el control constitucional y el respeto a los derechos y garantías constitucionales. Se integra por nueve Magistrados, quienes son electos mediante votación universal por un periodo de seis años improrrogables, bajo las condiciones y modalidades empleadas en la elección de los Magistrados del (TSJ).¹⁵⁸

¹⁵⁵ Artículo 193 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁵⁶ Fracciones I y III del artículo 194 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁵⁷ Se debe señalar que la revocación de mandato a que alude esta atribución del Consejo de Magistratura, no guarda relación alguna con la revocación de mandato del Presidente o de las autoridades electas, pues la propia Constitución boliviana en la fracción I del artículo 240 establece que las únicas autoridades que no podrán ser revocadas del cargo por medio del procedimiento establecido en el mismo numeral, son las autoridades del órgano judicial. Por lo que este procedimiento es diferente y ajeno a la figura de revocación que atañe a esta investigación.

¹⁵⁸ Artículo 199 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Algunas de las principales atribuciones del (TCP) son:

- En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales. Si la acción es de carácter abstracto, solo podrán interponerla la Presidenta o Presidente de la República, Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Legisladores, Legisladoras y máximas autoridades ejecutivas de las entidades territoriales autónomas.
- La revisión de las acciones de Libertad, de Amparo Constitucional, de Protección de Privacidad, Popular y de Cumplimiento. Esta revisión no impedirá la aplicación inmediata y obligatoria de la resolución que resuelva la acción.
- El control previo de constitucionalidad en la ratificación de tratados internacionales.
- La constitucionalidad del procedimiento de reforma parcial de la Constitución.¹⁵⁹

El Órgano Electoral Plurinacional (OEP), es el conjunto de las máximas autoridades electorales del país, quienes tienen la obligación de “organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados”, así como garantizar el correcto ejercicio del voto; además de organizar y administrar el registro civil y el padrón electoral.¹⁶⁰

El (OEP) está conformado por: el Tribunal Supremo Electoral; los Tribunales Electorales Departamentales; los Juzgados Electorales; los Jurados de Mesa de Sufragio; y por los Notarios Electorales.¹⁶¹ El Tribunal Supremo Electoral es el máximo nivel del (OEP); esta compuesto por siete Vocales quienes durarán en el cargo seis años improrrogables; seis de los cuales son electos por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional,

¹⁵⁹ Incisos 1, 6, 9, 10 del artículo 202 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶⁰ Fracciones I, II y III del artículo 208 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶¹ Incisos 1, 2, 3, 4, 5 de la fracción I del artículo 205 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

mientras que el Presidente o Presidenta de la Nación es quien designa al séptimo Vocal.¹⁶²

Para la elección de los integrantes de todos los niveles del Órgano Electoral Plurinacional se “requerirá de convocatoria pública previa y de la calificación de capacidad y méritos a través de concurso público”.¹⁶³ La elección de los Vocales de los Tribunales Departamentales se da mediante la selección de una terna por votación de por lo menos las dos terceras partes de los miembros presentes de las Asambleas Legislativas Departamentales; de cuyas ternas, la Cámara de Diputados elegirá por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, a los Vocales Departamentales Electorales.

Para concluir, en lo que respecta a la estructura política y democrática de Bolivia, ésta “se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos”.¹⁶⁴ Cada departamento cuenta con una Asamblea Departamental, con facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas en el ámbito de su competencia departamental;¹⁶⁵ los asambleístas departamentales son electos mediante votación universal,¹⁶⁶ y duran en el cargo cinco años y solo pueden ser reelectos de manera consecutiva en una ocasión.¹⁶⁷

El Gobernador o Gobernadora es la máxima autoridad ejecutiva del Órgano Ejecutivo Departamental, el cual es electo mediante sufragio universal y ejerce el cargo cinco años y puede ser reelecto o reelecta de manera consecutiva una sola ocasión.¹⁶⁸ Finalmente, el gobierno autónomo municipal se integra por un Consejo Municipal con facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas en el ámbito de su competencia territorial; y por un órgano ejecutivo encabezado por una Alcaldesa o Alcalde.¹⁶⁹ Los Concejales Municipales y el Alcalde o Alcaldesa son electos

¹⁶² Fracciones I y II del artículo 206 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶³ Fracción IV del artículo 206 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶⁴ Fracción I del artículo 269 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶⁵ Artículo 277 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶⁶ Fracción I del artículo 278 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶⁷ Artículo 288 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶⁸ Fracciones I y II del artículo 285 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶⁹ Artículo 283 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

mediante sufragio universal, por un periodo de cinco años y pueden ser reelectos de manera consecutiva hasta en una ocasión.¹⁷⁰

3.4. La revocación de mandato en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Los derechos político electorales de los ciudadanos bolivianos están establecidos en los artículos 7, 11, 26 y 144 de la Constitución Política del Estado, los cuales consagran entre otras cosas, el derecho de los ciudadanos a participar activamente en el control del ejercicio del poder público mediante la concurrencia a los procesos electorales de sufragio, refrendo, **revocación de mandato**, la iniciativa ciudadana, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece en su artículo séptimo que la soberanía reside en el pueblo y puede ejercerse de manera directa o delegada, para lo cual, el Estado boliviano adopta una forma de gobierno democrático representativo; dicha representatividad se manifiesta de manera directa por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocación de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.”¹⁷¹

El numeral 2 de la fracción segunda del artículo 26 Constitucional establece el voto como el derecho que poseen todos los ciudadanos mayores de dieciocho años, de intervenir en “la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva” en condiciones de equidad e igualdad entre hombres y mujeres. Por otro lado, el artículo 144 Constitucional fija la ciudadanía boliviana en todas las personas mayores de dieciocho años que pueden y deben concurrir como elector o elegible en la conformación de los órganos del Estado, cualesquiera que sean sus niveles de instrucción, ocupación o renta.

En ese sentido los artículos de la Constitución boliviana que sustentan la figura de la revocación de mandato son: 11, 157, 170, 171, 208 y 240. Por lo que respecta al numeral 11, establece la revocación de mandato dentro del catálogo de figuras mediante las cuales el ciudadano puede ejercer su derecho a intervenir en

¹⁷⁰ Fracción II del Artículo 285 y artículo 288 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁷¹ Artículo 11 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

la conformación y regulación de los entes del Estado, por lo que representa la primera mención de la revocación de mandato en la Carta Fundamental boliviana. Por lo que respecta al artículo 157¹⁷², el mismo establece las causas por las que un asambleísta (diputado) puede perder su mandato, enumerando entre otras causales la revocación del mandato. El diverso 170¹⁷³ dispone, de la misma forma que el artículo 154, las formas por las que el encargo del Presidente se pierde, incluyendo la figura de la revocatoria.

En lo que respecta al artículo 171, define las bases que habrán de seguirse en caso de que el Presidente o Presidenta sean revocados de su mandato, en cuyo caso y según la propia Constitución, asumirá el cargo el Vicepresidente o Vicepresidenta en turno quien deberá convocar a elecciones en un plazo no mayor a 90 días. Si bien este artículo no establece las bases a seguir en caso de que tanto el Presidente como el Vicepresidente sean revocados, la propia Ley Fundamental ofrece una alternativa en este tipo de escenarios no previstos en la figura de la revocación; en cuyo caso asumirá la titularidad del Poder Ejecutivo, el Presidente del Senado¹⁷⁴ y, a falta de esta o éste, asumirá el cargo el Presidente de la Cámara de Diputados según lo establecido por el artículo 169 Constitucional.

Por otro lado el artículo 208 otorga al Tribunal Supremo Electoral, la potestad para la organización, administración y ejecución de todos los procesos electorales del país. De manera que es el Órgano Electoral quien se encarga de llevar a cabo todo el procedimiento para la revocatoria, concurriendo con el Tribunal Constitucional y la Asamblea Plurinacional en diversas funciones para la organización de dicha figura.

¹⁷² **Artículo 157.** El mandato de asambleísta se pierde por fallecimiento, renuncia, **revocatoria de mandato**, sentencia condenatoria ejecutoriada en causas penales o abandono injustificado de sus funciones por más de seis días de trabajo continuos y once discontinuos en el año, calificados de acuerdo con el Reglamento.

¹⁷³ **Artículo 170.** La Presidenta o el Presidente del Estado cesará en su mandato por muerte; por renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional; por ausencia o impedimento definitivo; por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal; y por **revocatoria del mandato**.

¹⁷⁴ Se puede suponer que en un escenario en el que tanto el Presidente como el Vicepresidente sean revocados y ante el silencio de la norma respecto de la sucesión presidencial, se active el mecanismo contemplado en el artículo 169 de la Constitución boliviana, y que, recientemente se puso en marcha cuando el Presidente Evo Morales y su Vicepresidente Álvaro García Linera dejaran ambos cargos y salieran de Bolivia en medio de las protestas electorales; asumiendo la titularidad del Ejecutivo la Presidenta del Senado Jeanine Áñez Chávez.

En lo que respecta al artículo 240 de la Carta Fundamental boliviana, es el sustento real de la figura revocatoria pues establece que:

Artículo 240.

- I. Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial, de acuerdo con la ley.
- II. La revocatoria del mandato podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato. La revocatoria del mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo.
- III. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público.
- IV. La revocatoria del mandato de la servidora o del servidor público procederá de acuerdo a Ley.
- V. Producida la revocatoria de mandato el afectado cesará inmediatamente en el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a ley.
- VI. La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo.

En ese sentido, este artículo es el que otorga las base sobre las que se organiza de manera general el entramado jurídico e institucional para llevar a cabo la revocación de mandato; sin embargo y como se verá más abajo, la regulación reglamentaria de la figura difiere de lo expresado en el texto constitucional, por lo que varios problemas se presentan al momento de la armonización del texto Constitucional y las demás leyes secundarias que regulan partes del procedimiento de revocatoria.

Establecido el entramado Constitucional de la figura del referéndum revocatorio, es insoslayable mencionar que existen cuatro leyes secundarias que reglamentan el procedimiento de la revocatoria a saber:

1. La Ley del Régimen Electoral N° 026 de 30 de Junio de 2010.
2. La ley del Órgano Electoral Plurinacional N°018 de 16 de Junio de 2010.
3. El Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadana Popular para Referendo, N° 149 de 19 de Junio de 2013.
4. Reglamento para la Difusión de Propaganda Electoral en Procesos Electorales, Referendos y Revocatorias de Mandato, N° 324 de 19 de Mayo de 2015.

De esta manera, el primer cuerpo legal que regula de manera específica la figura es La Ley del Régimen Electoral N° 026 de 30 de Junio de 2010; esta ley cumple la

finalidad de un código electoral de carácter general para todo el territorio boliviano, y consagra en sus artículos 2, 4, 5 y 8 los derechos de los ciudadanos a concurrir a los procesos de sufragio de referendos revocatorios, tanto como derecho como una obligación de los ciudadanos, además de dejar estipulada la complementariedad del régimen democrático de Bolivia, puesto que si bien el sistema de gobierno esta basado en la representación, los ciudadanos tienen la potestad de decidir de manera directa, determinadas cuestiones que impactan en la regulación del poder estatal.

Ahora bien, esta Ley del Régimen Electoral regula en sus artículos 25 y 26 la mayoría de los aspectos relacionados a la revocación, pues dispone que:

Artículo 25 — (ALCANCE)

- I. La revocatoria de mandato es el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano. La revocatoria del mandato es el derecho del electorado a destituir del cargo a un funcionario antes de que concluya el período de su mandato.

La revocación de mandato es aplicable a todas las autoridades de elección popular, titulares y suplentes, a nivel general, departamental regional y/o municipal, salvo en contra de las autoridades del Órgano Judicial¹⁷⁵ aunque estas sean electas mediante voto directo de la ciudadanía; esto se debe a que la función jurisdiccional debe ejercerse garantizando en todo momento la inamovilidad judicial, que no es más que un forma de otorgar certeza y seguridad jurídica a los gobernados y a los jueces y funcionarios de la administración de justicia según lo establecen los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985¹⁷⁶. Cabe señalar que la revocación de mandato solo puede iniciarse una

¹⁷⁵ Fracciones II y III del artículo 25 de la Ley del Régimen Electoral.

¹⁷⁶ 11. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.

12. **Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos**, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o **expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos**, cuando existan normas al respecto.

sola vez durante el periodo constitucional de la autoridad que se solicite su revocación.

Por otro lado, la revocación de mandato solo procede mediante iniciativa popular, es decir, que son los ciudadanos los únicos legitimados para promover la revocación de una autoridad, en cuyo caso, deberán recabar -para revocatorias nacionales- al menos el 25% de las firmas y huellas dactilares de todo el padrón electoral al momento de la iniciativa de revocación; este porcentaje debe incluir además el 20% de firmas del padrón de cada departamento; lo que significa por ejemplo que si el padrón nacional es de un millón de ciudadanos, el porcentaje de firmas a reunir es de doscientos cincuenta mil, cuyo total deberá corresponder a la suma de veintisiete mil setecientos setenta y siete firmas de cada uno de los nueve departamentos que conforman el Estado de Bolivia.¹⁷⁷

En todos los casos -revocación nacional, departamental, regional o municipal- los proponentes de la iniciativa de revocación deberán habilitarse ante el Tribunal Supremo Electoral, a fin de cumplir con todos los requisitos y formalidades del procedimiento establecido en la Ley del Régimen Electoral y las demás leyes secundarias mencionadas.¹⁷⁸ La revocación solo puede solicitarse una vez transcurrida la mitad del periodo para el cual fue electa la autoridad, y no podrá solicitarse durante el ultimo año de ésta, lo que en el caso del Presidente o Presidenta se traduce en un periodo de dos años durante el cual se puede iniciar el proceso de referendo revocatorio, en virtud a que el mandato presidencial dura 5 años.

Además, los proponentes de la revocatoria, una vez satisfechos los requisitos de procedencia esenciales, dispondrán de un periodo de 90 días para la recopilación de las firmas y huellas dactilares de los ciudadanos; el Tribunal Supremo Electoral

13. El sistema de ascensos de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.

14. La asignación de casos a los jueces dentro del tribunal de que formen parte es asunto interno de la administración judicial.

¹⁷⁷ Beni, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija, según lo dispone el artículo 56 de la Ley del Régimen Electoral.

¹⁷⁸ Fracción III del artículo 25 de la Ley del Régimen Electoral.

dispone de 60 días para la revisión de las firmas y las huellas recabadas, en caso de no cumplir con el porcentaje de firmas requerido, se rechazará la solicitud.¹⁷⁹

Una vez satisfechos los requisitos anteriores, se convocará a votaciones en plazo que no podrá ser menor a 90¹⁸⁰días; realizada la votación, los resultados solo serán válidos “si votaron por lo menos el cincuenta por ciento más uno de las ciudadanas y ciudadanos inscritas e inscritos en la respectiva circunscripción electoral.”¹⁸¹ Finalmente, se producirá la revocación del mandato y el cese inmediato de la autoridad, si se cumplen las siguientes dos condiciones:

- El número de votos válidos emitidos a favor de la revocatoria (casilla SÍ) es superior al número de votos válidos emitidos en contra (casilla NO).
- El número y el porcentaje de votos válidos a favor de la revocatoria (casilla SÍ) es superior al número y el porcentaje de votos válidos con los que fue elegida la autoridad.¹⁸²

Para el caso de la revocación de mandato de las autoridades ejecutivas departamentales, locales y municipales, se aplicarán los mecanismos de sucesión contemplados en la Constitución General, las leyes, los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas según sea el caso.¹⁸³

Por otro lado, para realizar propaganda electoral dentro del proceso de revocación de mandato, las organizaciones políticas o alianzas, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originario campesinas que así lo deseen deberán acudir ante el Tribunal Electoral a fin de habilitarse y poder realizar actos de proselitismo.¹⁸⁴ Además, también los medios de comunicación de alcance nacional, departamental, regional o municipal que deseen habilitarse para difundir propaganda deberán cumplir con el mismo registro ante el Tribunal Supremo Electoral, y pueden hacerlo desde el día posterior a la emisión de la convocatoria y hasta 45 días antes de la jornada electoral.

¹⁷⁹ Fracciones I, II, III, y IV del artículo 27 de la Ley del Régimen Electoral.

¹⁸⁰ Fracción V del artículo 50 de la Ley del Régimen Electoral.

¹⁸¹ Artículo 30 de la Ley del Régimen Electoral.

¹⁸² Artículo 31 de la Ley del Régimen Electoral.

¹⁸³ Artículo 197 de la Ley del Régimen Electoral.

¹⁸⁴ Inciso b del artículo 115 de la Ley del Régimen Electoral.

El Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadana Popular para Referendo, N° 149 de 19 de Junio de 2013 es la legislación secundaria que regula de manera específica el procedimiento para la revocatoria de mandato en su primera etapa¹⁸⁵, que consiste en el proceso de validación de los requisitos, la pregunta y la recolección de firmas y huellas digitales.

Para cumplir con dichas obligaciones, el (TSE) se auxilia del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE)¹⁸⁶ que es la instancia del Órgano Electoral encargada de la revisión de la pregunta o preguntas que serán sometidas a consideración de la ciudadanía. Para la presentación de solicitud del proceso revocatorio, lo interesados deberán presentar ante la Secretaría de Cámara del Tribunal Electoral, una solicitud que cumpla con los siguientes requisitos:

1. La indicación del Tribunal Electoral ante el cual se presenta la propuesta de referendo.
2. Nombre, domicilio y generales de los promotores.
3. Que se encuentren adjuntas al texto la pregunta o preguntas a ser sometidas a referendo.
4. Requerimiento de los formatos de libros para la recolección de firmas y huellas dactilares.
5. Acreditación de los responsables de la recolección de adherentes al referendo, adjuntando copias de la cédula de identidad.¹⁸⁷

Una vez cumplidas estas formalidades, la Sala Plena del Tribunal Electoral dispondrá que la Dirección Jurídica o Asesoría Legal constate que la propuesta o pregunta del referendo no se encuentre en las prohibiciones establecidas en la ley y que la propuesta se encuentre enmarcada dentro de las competencias otorgadas por la Constitución. La Dirección Jurídica solo dispone de dos días hábiles para revisar los documentos y su procedibilidad; de no existir observaciones, la Dirección

¹⁸⁵ Artículo 3 (Alcance del reglamento). La presente disposición reglamentaria es aplicable a las fases de: 1º) la presentación de la pregunta o preguntas; y 2º) la verificación de firmas y huellas de los adherentes conforme al porcentaje establecido en la Ley del Régimen Electoral.

¹⁸⁶ Artículo 6 del Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadana Popular para Referendo N° 149.

¹⁸⁷ Artículo 8 del Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadana Popular para Referendo N° 149.

remitirá la solicitud al (SIFDE) en el transcurso de un día hábil a fin de que se revise la técnica y precisión de la pregunta que será motivo de la revocatoria.¹⁸⁸

El (SIFDE) cuenta a su vez con un plazo de tres días hábiles para verificar que la pregunta o preguntas de están formuladas en términos “claros, precisos e imparciales.”¹⁸⁹ El informe que resulte de dicha verificación será remitido a la Sala Plena del Tribunal Electoral a fin de que se emita la resolución de cumplimiento de criterios. En caso de que el (SIFDE) determine que las preguntas no cumplen con alguno o los tres criterios anteriores, podrá proponer una redacción alternativa que será puesta a consideración de los proponentes en un plazo no mayor a 48 horas una vez recibido el informe del (SIFDE); los proponentes cuentan con dos días hábiles computables a partir de la fecha de la notificación legal para manifestar su acuerdo con la redacción de la o las preguntas, de no manifestarse en dicho plazo, la solicitud será archivada definitivamente.

Rendidos los informes del (SIFDE) y de la Dirección Jurídica, la Sala Plena del (TSE) emitirá su resolución de cumplimiento de criterios en un plazo no mayor a 5 días hábiles a partir de la recepción de dichos informes; hecho lo cual remitirá al Tribunal Constitucional en un plazo de 48 horas la o las preguntas a fin de que pasen un control de constitucionalidad. Una vez el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de la o las preguntas, “la Sala Plena del Tribunal Electoral respectivo, requerirá al Servicio de Registro Cívico (SERECÍ) informe sobre el porcentaje y firmas y huellas necesarios para llevar adelante la recolección de firmas y huellas que apoyen el referendo, conforme los parámetros establecidos en el parágrafo II del artículo 16 de la Ley del Régimen Electoral, en coordinación con la Geografía Electoral.”¹⁹⁰

Remitida la información del (SERECÍ), la Sala Plena del Tribunal Electoral emitirá en un plazo máximo de 5 días hábiles la habilitación para la recolección de adherentes disponiendo la entrega del formado del libro de adhesión en donde

¹⁸⁸ Artículo 9 Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadan Popular para Referendo N° 149.

¹⁸⁹ Artículo 10 Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadan Popular para Referendo N° 149.

¹⁹⁰ Artículo 13 Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadan Popular para Referendo N° 149.

habrán de plasmarse los datos, las huellas y firmas de los adherentes. Según el artículo 14 del reglamento, la resolución de habilitación para la recolección deberá estipular un plazo máximo de 90 días para reunir el número de adhesiones necesarias, posterior a lo cual la autoridad electoral cuenta con un plazo de 60 días para la verificación de los libros y de las adhesiones, a fin de determinar si se cumplió con el porcentaje necesario para continuar con el procedimiento.

Los libros de adhesión en los cuales los proponentes registran a todos los ciudadanos que deciden apoyar el referendo, deben contener¹⁹¹:

1. Caratula: Con la descripción del ámbito de aplicación del referendo (nacional, departamental, municipal); el número de libro y el año respectivo.
2. Acta de apertura: En la que se detallen nombres, números de cédula de identidad y firma del responsable de la recolección de adhesiones. Esta acta debe especificar el número de folios y el número de partidas útiles del libro.
3. Pregunta o Preguntas: Todos los libros deben llevar una hoja con la pregunta o preguntas impresas de forma que abarquen toda la extensión de la página.
4. Datos: Nombres, número de cédula de identidad, lugar y fecha de nacimiento, sexo, lugar y fecha de registro, firma y huellas dactilares de los 2 dedos pulgares y un espacio para el número de registro biométrico cuyo llenado será opcional.
5. Acta de cierre: Nombre, número de cédula de identidad y firma de uno de los responsables de la iniciativa popular en la que se dejará constancia del número de partidas de adhesión, válidas, nulas y blancas.

Además, todos los libros deben estar debidamente encuadernados o empastados; en hojas de papel bond tamaño A4; impresos a un solo color y en una sola página y; cada plana debe contener dos partidas. Cabe señalar que el costo de los libros corre a cargo de los proponentes del referendo, según lo dispone el artículo 16 del Reglamento.

¹⁹¹ Artículo 15 Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadana Popular para Referendo N° 149.

El Tribunal Electoral proporcionará a los proponentes del referendo revocatorio, el medio óptico necesario para la captura de la información contenida en los libros, la cual comprende: el número de libro; el número de folio; el número de partida; número de registro biomédico si estuviere asentado; apellido paterno, materno y nombres; número de cédula de identidad; lugar y fecha de nacimiento; sexo; lugar y fecha de registro en el libro y; observaciones si la hubiere.¹⁹² Para la entrega del acta de cierre de los libros de adherentes, deberá estar llenada y suscrita por un fedatario público previamente a su presentación ante el Tribunal Electoral.¹⁹³

Una vez entregados los libros, la Secretaría de Cámara del Tribunal Electoral es la responsable de verificar la correspondencia entre el medio óptico y los libros; mientras que la Dirección Nacional o Jefatura de las Tecnologías de la Información y Comunicación del Tribunal Electoral es responsable de la verificación de las firmas y las huellas dactilares. Finalizado el proceso de verificación de las firmas y huellas, la Dirección de Tecnologías deberá emitir un informe técnico que contendrá: los antecedentes de la solicitud del referendo; la cantidad de partidas presentadas; la cantidad de partidas nulas y blancas y; la cantidad de partidas válidas presentadas en los libros y su equivalencia porcentual en relación al número de ciudadanos registrados en el padrón electoral. Dicho informe será remitido a la Secretaría de Cámara quien lo someterá a consideración de la Sala Plena del Tribunal Electoral.¹⁹⁴

Una vez recibido el informe por parte de la Secretaría de Cámara, el Tribunal emitirá la resolución final respecto de la procedencia del referendo dentro de los 3 días hábiles siguientes a su recepción, pudiendo emitir su resolución en dos sentidos: de cumplimiento de porcentaje o de incumplimiento de porcentaje.¹⁹⁵

¹⁹² Artículo 18 Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadan Popular para Referendo N° 149.

¹⁹³ Artículo 20 Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadan Popular para Referendo N° 149.

¹⁹⁴ Artículo 27 Artículo 18 Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadan Popular para Referendo N° 149.

¹⁹⁵ Artículo 28 Artículo 18 Reglamento para la Verificación de Huellas, Firmas y la Pregunta en el Proceso de Iniciativa Ciudadan Popular para Referendo N° 149.

Si la resolución es de cumplimiento, el Tribunal Electoral la remitirá en el lapso de 72 horas a la instancia legislativa correspondiente quien deberá convocar al referendo en un término máximo de 30 días posteriores a la notificación de la resolución de cumplimiento de porcentajes; en caso de que la instancia legislativa no convoque a referendo en ese período, el Tribunal Electoral, en un plazo de 10 días hábiles, emitirá la convocatoria respectiva.

Dicho lo anterior, se puede trazar un diagrama de flujo del procedimiento completo de la revocación de mandato en Bolivia, alineando los cuatro ordenamientos *supra* aludidos.

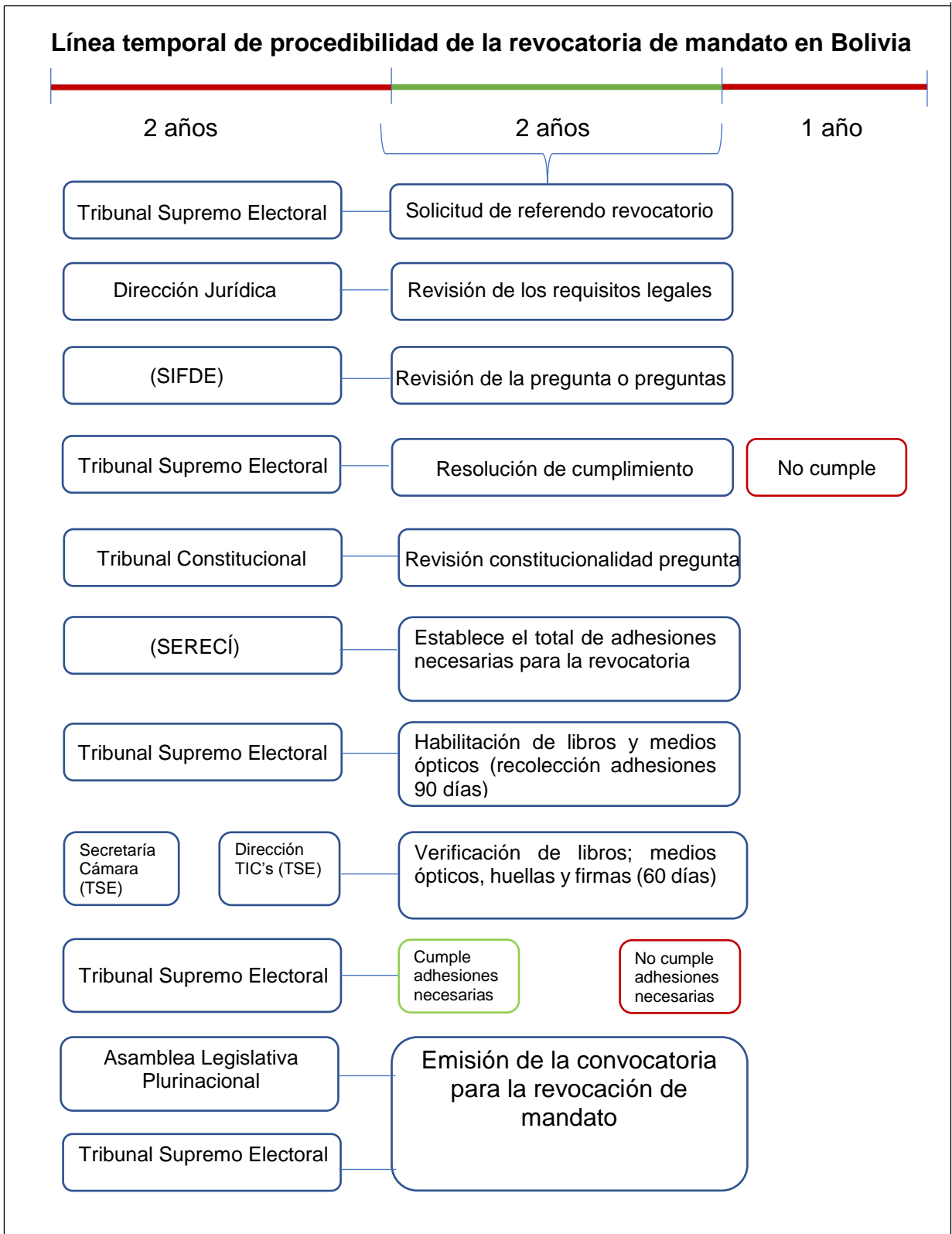


Fig. 1 Diagrama de flujo del proceso de renovación de mandato en Bolivia. Elaboración propia.

3.5. La republica de Ecuador.

Continuando con la contextualización de la figura de la revocación de mandato en diversos países del continente Americano, la república de Ecuador es el siguiente caso de estudio, puesto que como ya se dejó establecido más arriba, éste país sudamericano permite la revocatoria para todas las autoridades electas mediante sufragio universal, lo que implica a autoridades de todos los niveles de gobierno, que dicho sea de paso, guardan una estructura totalmente diferente a la organización administrativa y política de Bolivia y México, debido a ciertas particularidades en las que se ahondará más adelante.

Ecuador es un Estado Constitucional, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, su forma de organización política es la república y se gobierna de manera descentralizada. Además, en este país, “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación previstas en la Constitución”. Este artículo resulta fundamental puesto que establece la forma de gobierno del país andino, además de la legitimación que poseen sus ciudadanos para ejercer el poder público a través de los cargos públicos y/o la participación ciudadana en cualquiera de sus modalidades, entre las cuales se encuentra la figura de la revocación de mandato.

En ese orden de ideas, la legitimación para ejercer el poder público no solo se encuentra contenida en el referido numeral, sino que además, en el artículo 61 de la Constitución, que enuncia en sus incisos 1 y 6 los derechos de los ciudadanos ecuatorianos, entre los que destacan:

- Elegir y ser elegido y,
- Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.

En ese mismo sentido, el poder público ecuatoriano se distribuye en cinco funciones y una Corte Constitucional y; al igual que Bolivia, el sistema republicano ecuatoriano cuenta con las funciones Legislativa, Ejecutiva, Judicial y Electoral, sumándose además la de Transparencia y Control Social.

La función legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que es unicameral y tiene facultades legislativas de alcance nacional, se compone de asambleístas elegidos por votación popular que duran en su cargo 4 años y solo pueden ser reelectos de manera consecutiva o no para el mismo cargo en una sola ocasión. Debe destacarse que todos los candidatos a cualquier cargo de elección popular, de cualquier fuerza política, están obligados a presentar su programa de gobierno o sus propuestas previo al inicio de las campañas políticas.

La Asamblea Nacional se integra por 15 asambleístas elegidos en circunscripción nacional; por dos representantes de cada provincia y uno más por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150 mil conforme el último censo y; por representantes de regiones, distritos metropolitanos, y de circunscripción del exterior.¹⁹⁶ Los quince asambleístas de la circunscripción nacional son electos por votación directa de todos los ciudadanos del país de la lista de candidatos que postulan las fuerzas políticas; dichos asambleístas hacen las veces de representantes nacionales, no provinciales; en ese aspecto se debe precisar que Ecuador está dividido en 24 provincias¹⁹⁷ que eligen dos representantes por cada una, y pueden aumentar esa cantidad de posiciones según el tamaño de su población; en total, las provincias eligen 116 representantes, siendo Guayas la que más asambleístas elige con un total de 28. A estos 116 representantes deben sumarse los 15 de la circunscripción nacional más 6 representantes de las circunscripciones especiales del exterior¹⁹⁸, lo que da el total de 137 legisladores para la conformación actual de la Cámara.

Además de las obvias facultades de creación y modificación de leyes de las que dispone la Asamblea Nacional, otras de las principales atribuciones en materia

¹⁹⁶ Artículo 118 ¹⁹⁶ de la Constitución de la República de Ecuador.

¹⁹⁷ Corporación Editora Nacional, 2016, "*Estudios Sociales 7º Texto del Estudiante*", Ecuador, Ministerio de Educación, p. 77. La provincia es la máxima división territorial de Ecuador, y es la figura administrativa análoga a las entidades federativas de México.

¹⁹⁸ Actualmente no existen representantes de Regiones -las cuales son un tipo más grande y desarrollado de administración territorial, que están incluso por encima de las provincias, sin embargo para crearse la ley prevé situaciones y requisitos especiales, por lo que aún no se han creado dichas figuras en Ecuador- solo de las circunscripciones especiales del exterior, según lo dispone el inciso 3 del artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República de Ecuador (LOEOPRE), conocido también como el Código de la Democracia.

político-electoral que la Función Legislativa ejerce según el artículo 120 de la Constitución ecuatoriana son:

- Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidenta o Presidente de la República y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución.
- Elegir a la Vicepresidenta o Vicepresidente, en caso de su falta definitiva, de una terna propuesta por la Presidenta o Presidente de la República.
- Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando la autoridad competente lo solicite fundadamente.¹⁹⁹

La Función Ejecutiva, se ejerce por el Presidente o Presidenta de la República, la Vicepresidenta o Vicepresidente, los Ministerios de Estado y demás organismos e instituciones necesarios para ejercer las atribuciones necesarias para la planificación y ejecución de políticas públicas.²⁰⁰ Los cargos de Presidente/Presidenta y Vicepresidente/Vicepresidenta se eligen en binomio, por mayoría absoluta de votos emitidos,²⁰¹ y duran en el cargo 4 años y solo podrán ser reelectos una sola vez. En caso de no obtener la mayoría absoluta ninguna de las parejas de candidatos presidenciales, se realiza una segunda vuelta electoral dentro de los 45 días siguientes en los que participan los dos binomios más votados; la segunda vuelta electoral no será necesaria cuando una de las candidaturas obtenga el 40 por ciento del total de los votos emitidos y exista una diferencia de por lo menos 10 puntos porcentuales sobre la votación lograda por el segundo lugar.²⁰²

Algunas de las principales funciones y facultades de la Función Ejecutiva son:

¹⁹⁹ Se enuncian las principales atribuciones de la Asamblea Legislativa relacionadas con los procesos institucionales de juicio político, inhabilitación y revocación de mandato, conforme se vio en el primer apartado de este capítulo.

²⁰⁰ Artículo 141 de la Constitución de la República de Ecuador.

²⁰¹ Según el tercer párrafo del artículo 161 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República de Ecuador (LOEOPRE), se entiende por mayoría absoluta la mitad más un voto de los sufragios válidos emitidos.

²⁰² Artículo 143 de la Constitución de la República de Ecuador.

- Dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva; así como también dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su regulación y control.²⁰³
- Disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.²⁰⁴

En último caso, una vez publicado el decreto de disolución, dentro de los 7 días siguientes, el Consejo Nacional Electoral (CNE) convocará a elecciones presidenciales y legislativas para concluir el periodo restante. Hasta la instalación de las nuevas autoridades legislativas, el Presidente/Presidenta podrá expedir decretos o leyes de urgencia económica previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, que podrán ser aprobados o derogados por el nuevo órgano legislativo, todo ello de conformidad con el artículo 148 de la Constitución ecuatoriana.

Por lo que toca a la función judicial, esta se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos; los órganos jurisdiccionales son:

1. La Corte Nacional de Justicia.
2. Las cortes provinciales de justicia.
3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley.
4. Los juzgados de paz.

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración y vigilancia de la Función Judicial. Son órganos auxiliares de la Función Judicial, el servicio notarial, los martilladores judiciales y los depositarios judiciales; mientras que la

²⁰³ Incisos 3 y 5 del artículo 147 de la Constitución de la República de Ecuador.

²⁰⁴ Artículo 148 de la Constitución de la República de Ecuador.

Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos, según lo disponen los artículos 177 y 178 de la Constitución de Ecuador.

La Corte Nacional de Justicia es la máxima instancia en impartición de justicia, se compone de 21 jueces y juezas quienes se organizan en salas especializadas, duran en su cargo nueve años, no pueden ser reelectos y se renuevan por tercios cada tres años. Los jueces y juezas de la Corte Nacional son elegidos por el Consejo de la Judicatura, conforme a un concurso de oposición y evaluación de méritos, que tiene la característica de poder ser impugnado.²⁰⁵

De manera paralela, al ser el Consejo de la Judicatura (CJ), la instancia que designa a los Jueces de la Corte Nacional, es preciso señalar el procedimiento de designación de los Delegados de la Judicatura, pues desempeñan un papel fundamental en la integración de una de la Funciones Constitucionales de Ecuador; en ese orden de ideas, el (CJ) se compone de 5 delegados y 5 suplentes, quienes son seleccionados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) de entre cinco ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia; por el Fiscal General del Estado; el Defensor Público; la Función Ejecutiva y la Función Legislativa. Hay que destacar que todo el proceso de designación de delegados del (CJ) se lleva a cabo de manera pública, con posibilidad de escrutinio ciudadano y posibilidad de impugnación ciudadana, según estipulado por el numeral 183 de la Carta Marga Ecuatoriana.

La función electoral se integra por un Consejo Nacional Electoral (CNE) y un Tribunal Contencioso Electoral (TCE), cuyas principales tareas son garantizar el correcto ejercicio de los derechos político-electorales de todos los ciudadanos, así como la promoción de la organización política por parte de la ciudadanía.²⁰⁶ El (CNE) se integra por cinco consejeros principales y cinco suplentes quienes duraran en su cargo seis años, y se renovará parcialmente cada tres años, “dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda y así sucesivamente”; el Presidente o Presidenta del (CNE) es el representante de la Función Electoral, se elige de entre

²⁰⁵ Artículo 182 y 183 de la Constitución de la República de Ecuador.

²⁰⁶ Artículo 217 de la Constitución de la República de Ecuador.

sus miembros y dura en el encargo tres años.²⁰⁷ Algunas de sus principales funciones son:

- Organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones.
- Designar los integrantes de los organismos electorales desconcentrados.²⁰⁸

Por otro lado, el (TCE) se compone de 5 miembros principales y cinco suplentes que duran en el cargo 6 años, y se renueva de la misma forma escalonada que el (CNE) y, de la misma forma que aquel, su Presidente representa al Tribunal durante tres años y es nombrando de entre sus integrantes. Uno de sus principales encargos es el de “conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas.”²⁰⁹ Los integrantes de tanto del (CNE) y el (TCE) son designados por el (CPCCS) a través de un proceso previo de selección por medio de concurso público de oposición con postulación e impugnación de la ciudadanía.

La Función de Transparencia y Control Social se integra por el (CPCCS), la Defensoría del Pueblo; la Contraloría General del Estado y las Superintendencias, todas las cuales gozan de personalidad jurídica, y autonomía financiera, presupuestaria, administrativa y organizativa, según lo dispuesto por el artículo 204 de la Constitución. Los representantes de cada una de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social conforman una instancia de coordinación de entre la que se elige a un presidente o presidenta quien representa a dicha función durante un año.²¹⁰ La principal tarea de esta Función es la de “promoverá e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad,

²⁰⁷ Artículo 218 de la Constitución de la República de Ecuador.

²⁰⁸ Artículo 219 de la Constitución de la República de Ecuador.

²⁰⁹ Artículo 221 de la Constitución de la República de Ecuador.

²¹⁰ Artículo 206 de la Constitución de la República de Ecuador.

transparencia y equidad; fomentar e incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevenir y combatir la corrupción.”²¹¹

Al ser el (CPCCS) el principal órgano integrante de la Función de Transparencia y Control Social al designar a los integrantes de las dos instancias de la Función Electoral y participar activamente del proceso de designación de los miembros de la Corte Constitucional (CC) solo se abordará su conformación y funciones según la norma constitucional, excluyendo de este estudio a las demás instancias que conforman la Función de Transparencia y Control Social. En ese sentido, el (CPCCS) es un órgano desconcentrado del Estado que tiene como misión principal “promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designar a las autoridades que le corresponda de acuerdo a la Constitución y demás leyes.”²¹²

Está integrado por 7 consejeros principales y siete suplentes, quienes duran en el cargo 4 años y son electos mediante votación popular, debiendo coincidir su elección con la de los gobiernos autónomos descentralizados. El presidente del (CPCCS) es designado de entre sus miembros y permanece como representante legal del mismo durante un periodo de 2 años.²¹³

Finalmente, en lo que respecta a la estructura de los poderes públicos del Estado de Ecuador, se debe incluir a la Corte Constitucional (CC), que es el máximo órgano de interpretación de la Carta Fundamental y quien administra justicia en dicha materia con alcance nacional.²¹⁴ Está integrada por 9 miembros quienes duran

²¹¹ Artículo 204 de la Constitución de la República de Ecuador.

²¹² Artículo 208 de la Constitución de la República de Ecuador.

²¹³ Artículo 207 de la Constitución de la República de Ecuador.

²¹⁴ Además, la (CC) según lo dispone el artículo 436 de la Constitución de la República de Ecuador ejerce las siguientes facultades:

2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.

4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo.

5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general,

en su cargo 9 años sin posibilidad de ser reelectos de manera consecutiva y se renuevan por tercios cada tres años. Los integrantes de esta Corte eligen a su presidente/presidenta y vicepresidente/vicepresidenta quienes desempeñarán sus funciones durante tres años sin posibilidad de reelección inmediata y, es el Presidente/Presidente quien representa legalmente a la (CC).

Los integrantes de la (CC) son designados por una comisión calificadora integrada por 2 representantes de la Función Ejecutiva, 2 de la Función Legislativa y 2 representantes del (CPCCS) mediante un proceso de concurso público con posibilidad de impugnación en el que participan los candidatos presentados por las tres funciones anteriores.

Una vez abordada la división de funciones de manera análoga a como están repartidos los poderes de la Unión en México, es preciso tocar el tema de la división y administración territorial, entendiendo a esta como la forma en la que Ecuador se organiza para conformar sus gobiernos provinciales, regionales, etc., y que representan las autoridades de corte local que son susceptibles de ser revocadas en su mandato.

Ecuador está dividido territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, además de los regímenes especiales que conforme la ley podrán constituirse por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población. Los distritos metropolitanos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas son regímenes especiales.²¹⁵

cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión.

7. Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución.

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.

²¹⁵ Artículo 242 de la Constitución de la República de Ecuador.

Como ya se dejó anotado más arriba, las provincias constituyen la máxima organización territorial hasta el momento en Ecuador, son 24 y se dividen a su vez en cantones que se subdividen en parroquias urbanas y rurales.²¹⁶ A los cantones y a las parroquias rurales se les conoce como gobiernos locales, pues representan las dos divisiones territoriales más pequeñas del país, y, pueden ser equiparados a los municipios y a las jefaturas de manzanas respectivamente en el caso de México.

A los gobiernos de cada uno de los órganos de gobierno de estas divisiones territoriales se les conoce como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), y según se ha visto, comprende las instancias regionales, provinciales, cantonales, parroquiales rurales, regímenes especiales y distritos autónomos, conforme lo dispuesto por la Constitución ecuatoriana en sus artículos 252, 253, 254, 255 y 258. Cada (GAD) está conformado por un consejo, el cual es integrado por representantes de los (GAD) inferiores, quienes en su conjunto disponen de facultades legislativas, de fiscalización, ejecución y administración, participación ciudadana y control social en el ámbito de su competencia territorial²¹⁷, y son presididos por una figura ejecutiva electa por parte de la ciudadanía de esa provincia, cantón o parroquia rural. Todas las figuras integrantes de los (GAD) son electas democráticamente²¹⁸, por lo que son susceptibles de ser revocadas en su mandato.

Conforme a lo establecido por la Carta Suprema de Ecuador y el (COOTAD), el Consejo Provincial es el órgano encargado de legislar y fiscalizar al (GAD) provincial, se integra por:

1. Un Prefecto/Prefecta y Viceprefecto/Viceprefecta quienes lo presiden y son electos en binomio mediante sufragio universal.²¹⁹
2. Por los Alcaldes/Alcaldesas de todos los cantones que integren la provincia, o en su defecto las máximas autoridades de la circunscripción territorial

²¹⁶ Artículo 238 de la Constitución de la República de Ecuador.

²¹⁷ Artículo 29 ²¹⁷ Artículo 28 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador (COOTAD).

²¹⁸ Artículo 28 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador.

²¹⁹ Artículo 43 y 49 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador (COOTAD).

especial a nivel cantonal. En caso de no poder asistir, el Alcalde/Alcaldes designará de manera directa a su delegado/delegada.²²⁰

3. Por 3 Presidentes/Presidentas de las Juntas Parroquiales Rurales, cuando el número de habitantes del área rural de la provincia sea igual o menor a 100 mil personas; por 5 Presidentes/Presidentas de las Juntas Parroquiales Rurales cuando el número de habitantes de la zona rural sea superior a 100 mil y menor a 200 mil y; por 7 Presidentes/Presidentas de las Juntas Parroquiales Rurales cuando el tamaño de la población rural supere los 200 mil habitantes.²²¹

Para la elección de los Presidentes/Presidentas de las Juntas Parroquiales Rurales que habrán de formar parte del Consejo Provincial, el artículo 46 del (COOTAD) establece lo siguiente:

El Consejo Nacional Electoral, en un plazo máximo de diez días a partir de la posesión de los integrantes de las juntas parroquiales rurales, convocará a un colegio electoral conformado por los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales rurales y quienes cumplan la función de ejecutivo de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o montubias de ese nivel en cada provincia, para elegir de entre ellos y ellas a sus representantes principales y alternos al consejo provincial, en elección indirecta. Este procedimiento se volverá a realizar en la mitad del período para el que fue electo el prefecto o la prefecta. La provincia de Galápagos queda exceptuada de este procedimiento.

El siguiente nivel de administración territorial es el cantonal o también denominado municipal -aparece así en la (LOEOPRE) y en el (COOTAD)- y se administra mediante un Consejo Municipal integrado por un Alcalde/Alcaldesa quien lo preside y por un número determinado de Consejales y/o Consejales quienes son electos mediante votación directa y duran en su cargo cuatro años.²²² El número de Consejales/Consejales que integran el Consejo Municipal es proporcional a la

²²⁰ Artículo 43 y 44 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador (COOTAD).

²²¹ Artículo 45 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador (COOTAD).

²²² Artículo 90 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República de Ecuador (LOEOPRE).

cantidad de habitantes que posee cada uno de los cantones, elegidos por circunscripción electoral determinada por el (CNE). Según lo dispone el artículo 156 de la (LOEOPRE), el número de Concejales/Consejales por cada Cantón se asigna de la siguiente manera:

1. Los municipios con más de cuatrocientos mil un habitantes, quince concejales;
2. Los municipios con más de trescientos mil un habitantes, trece concejales;
3. Los municipios con más de doscientos mil un habitantes, once concejales;
4. Los municipios con más de cien mil un habitantes, nueve concejales;
5. Los municipios con más de cincuenta mil un habitantes, siete concejales;
- y,
6. Los municipios con menos de cincuenta mil habitantes, cinco concejales.

Hay que precisar que el Consejo Municipal cuenta con una figura de Vicealcalde/Vicealcaldesa el cual es electo de entre los miembros del Consejo Municipal una vez se ha instalado, y reemplaza al alcalde en los casos previstos por la ley.

Finalmente, la parroquia rural, que en este caso es la división territorial y administrativa más pequeña con un órgano de representación con que cuenta Ecuador, puesto que también existen las parroquias urbanas, pero en estas no se eligen representantes; de manera que las parroquias rurales se gobiernan a través de una junta parroquial, la cual goza de facultades reglamentarias en el ámbito de sus competencias y está conformada por 5 vocales electos mediante votación directa, salvo en aquellas en que se sobrepase de los 50 mil habitantes, en tal situación se elegirán 7 vocales en lugar de 5 y, es presidido por el vocal que haya alcanzado la votación más alta²²³, mientras que el segundo vocal más votado será el que ocupe la vicepresidencia de la junta parroquial.²²⁴

De esta manera, se da cuenta de la estructura orgánica del poder constitucional ecuatoriano, presentando además una descripción sencilla del esquema de pesos y contrapesos articulados en la Carta Magna de Ecuador y que permiten trazar un esquema de cómo se desarrolla el procedimiento para a

²²³ Artículo 158 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República de Ecuador (LOEOPRE).

²²⁴ Artículo 66 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador (COOTAD).

revocación de mandato, a través de los cauces constitucionales y democráticos preestablecidos. Dicho esto, y procediendo de forma análoga como en el caso de estudio de Bolivia, es menester ocuparse de la figura de la revocación de mandato en Ecuador, una vez terminada la sintética explicación de su sistema constitucional y democrático.

3.6. La revocación de mandato en la Republica de Ecuador.

Como ya había quedado anotado más arriba, la Constitución ecuatoriana prevé en sus artículos primero y 61, las formas en las que el pueblo ejerce su soberanía, una de las cuales es la revocación de mandato, la cual se haya incluida en las modalidades de participación ciudadana directa contempladas por la misma Ley Fundamental, que en el párrafo final de su artículo 95 señala que “la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.” Para finalizar ésta legitimación de la figura de la revocatoria, el primer párrafo del artículo 105 de la Constitución dicta que todas las “personas en goce de sus derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.”

Ahora bien, es en el numeral 105 constitucional en donde encontramos la inclusión de la figura revocatoria, así como el procedimiento para convocarla, según el cual, la revocación de mandato es aplicable a todas las autoridades de elección popular, conforme a la redacción del primer párrafo del artículo citado -y que aparece remarcado en negritas- y no parece limitar las autoridades susceptibles de ser revocadas, pues la amplitud del lenguaje utilizado da lugar a asumir que se incluyen todas las autoridades electas.²²⁵

Además, el proceso de revocación de mandato podrá solicitarse una vez haya transcurrido el primer año de gobierno de la autoridad y hasta un año antes de que finalice su gestión. Destaca que el hecho de que al igual que en Bolivia, la revocación solo podrá convocarse para una autoridad en una sola ocasión durante el transcurso de ese mandato.

²²⁵ Esta disposición es adoptada tanto por el artículo 199 de la (LOEOPRE) como por el numeral 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).

Continuando con lo establecido en el artículo 105 de la Carta Suprema ecuatoriana, nos indica que para proceder a la etapa de consulta directa, en la que la ciudadanía decide mediante su voto la permanencia o no de una autoridad; es necesaria la entrega de un número no inferior al diez por ciento de firmas de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente -nacional, provincial, cantonal o parroquial- que respalden la solicitud de revocación; mientras que en el caso de revocatoria del Presidente/Presidenta de la República, el porcentaje necesario de firmas para solicitarla es de más del 15 por ciento del total de los ciudadanos que aparecen en el registro nacional.

Según el artículo 106 constitucional, el (CNE) es el órgano encargado de llevar a cabo todo el procedimiento de la revocación de mandato, el cual cuenta con un plazo de 15 días para convocar a la celebración de las votaciones de la revocatoria, una vez se han satisfecho los requisitos previos de presentación de solicitud y de recolección de firmas. Cabe destacar que las votaciones de la revocatoria deberán desarrollarse dentro de un periodo máximo de tiempo de 60 días. Por otra parte, para que la votación tenga carácter vinculante en el caso de todas las autoridades excepto el Presidente/Presidenta, es necesario que el porcentaje de votaciones a favor de revocar el mandato de la autoridad cuestionada alcance la mayoría absoluta de votos emitidos; mientras que en el caso del titular de la Función Ejecutiva, es necesario alcanzar la mayoría absoluta de sufragantes.²²⁶

Es destacable que en los casos en que se presente una solicitud procedente de revocación de mandato, los gastos correrán a cargo del Estado, contrario a la regla estipulada en el caso Boliviano, en el cual, el interesado o los interesados absorben los costos del proceso de recolección de firmas. Según el artículo 107 constitucional:

Los gastos que demande la realización de los procesos electorales que se convoquen por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados se imputarán al presupuesto del correspondiente nivel de gobierno; los que se convoquen por disposición de la Presidenta o Presidente de la República o

²²⁶ Se entiende por sufragantes, el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

por solicitud de la ciudadanía se imputarán al Presupuesto General del Estado.

Por otro lado, y con la intención de no ser repetitivo, se obviara la explicación de los artículos 199 a 201 de la (LOEOPRE), los cuales regulan los pormenores del procedimiento de revocación de mandato de manera casi análoga a la Constitución de Ecuador desde la perspectiva de la materia electoral. No obstante, en lo que respecta al desarrollo de la institución de la revocatoria, es la (LOPC) el cuerpo legal que la regula de manera más detallada. En ese sentido, el artículo 25 de la Ley de Participación Ciudadana establece que podrán presentar la solicitud de revocación las electoras/electores que se encuentren empadronados en la circunscripción de la autoridad que se pretende revocar, y por las causas siguientes:

1. Por el incumplimiento del plan de trabajo;²²⁷
2. Por incumplimiento de las disposiciones legales relativas a participación ciudadana y;
3. Por incumplimiento de cualquiera de las demás funciones y obligaciones establecidas en la Constitución y las demás leyes correspondientes a cada uno de los cargos públicos.

Los requisitos para admitir la solicitud de revocación son:

1. Comprobación de la identidad del proponente y que este en ejercicio de los derechos de participación;
2. Demostración de no encontrarse incurso en alguna de las causales que lo inhabiliten;²²⁸ y,

²²⁷ Según el artículo 97 de la (LOEOPRE), el cual dispone que:

Todos los candidatos y candidatas a Presidente o Presidenta, Gobernador o Gobernadora Regional, Prefecto o Prefecta, Alcalde o Alcaldesa, **presentarán junto con el formulario de inscripción un plan de trabajo con al menos el siguiente contenido:**

1. Diagnóstico de la situación actual;
2. Objetivos generales y específicos; y,
3. Propuesta de Plan plurianual que incluya las estrategias necesarias para el cumplimiento de los objetivos con el respectivo sustento técnico, financiero; y,
4. Mecanismos periódicos y públicos de rendición de cuentas de su gestión.

Los y las candidatas de listas pluripersonales presentarán una propuesta o plan de trabajo único con el mismo contenido señalado anteriormente. En la solicitud de inscripción se hará constar también los datos personales del responsable del manejo económico de la campaña, junto con su firma de aceptación.

²²⁸ Artículo 14 de la (LOEOPRE). El goce de los derechos políticos o de participación se suspenderá, por las razones siguientes:

3. La determinación clara y precisa de los motivos por los cuales se solicita la revocatoria la misma que servirá de base para la recolección de firmas y el proceso de revocatoria;

Una vez presentada la solicitud al (CNE), se notificará a la autoridad cuya revocación se solicita a fin de correrle traslado mediante una copia de la solicitud, a partir de lo cual tiene 7 días para impugnar de forma documentada la admisibilidad de la solicitud, por no cumplir con los requisitos antes señalados. Por su parte, el organismo representante de la Función Electoral cuenta con 7 días para admitir o negar la solicitud presentada.²²⁹

Una vez revisados los requisitos de procedencia, el (CNE) cuenta con un término de 15 días para resolver sobre la admisión de la solicitud y hacer entrega de los formatos²³⁰ para la recolección de firmas.²³¹ Para poder proceder a las votaciones de la revocatoria, sus promotores deberán recopilar “un respaldo proporcional al número de los electores inscritos en el padrón de la correspondiente circunscripción [...]”²³² que en términos del artículo 26 de la (LOPC) se traduce de la siguiente manera:

- a) El veinticinco por ciento (25%) de respaldos para las circunscripciones de hasta 5.000 electores;
- b) El veinte por ciento (20%) de respaldos para las circunscripciones de 5.001 hasta 10.000 electores;
- c) El diecisiete punto cinco por ciento (17,5%) de respaldos para las circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores;
- d) El quince por ciento (15%) respaldos para las circunscripciones electorales de 50.001 a 150.000 electores;
- e) El doce punto cinco por ciento (12,5%) de respaldos para las circunscripciones de 150.001 a 300.000 electores; y,

-
1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta;
 2. Sentencia ejecutoriada que sancione con pena privativa de libertad, mientras ésta subsista; y,
 3. Cuando el Tribunal Contencioso Electoral haya declarado en sentencia ejecutoriada la responsabilidad por el cometimiento de alguna infracción de las tipificadas en esta ley con esa sanción.

²²⁹ Artículo 25 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).

²³⁰ El Artículo 182 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República de Ecuador (LOEOPRE) dispone que los respaldos de apoyo a la revocatoria deben contener: “nombres y apellidos, número de cédula de identidad y las firmas o huellas digitales de las personas que apoyan la propuesta”.

²³¹ Artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).

²³² Artículo 26 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).

f) El diez por ciento (10%) para las circunscripciones de más de 300.000 electores.

Tratándose de la Presidenta o Presidente de la República, se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento (15%) de las personas inscritas en el registro electoral nacional.

Los promotores de la revocación de mandato, contarán con los siguientes plazos - contados a partir del día en que se entreguen los formatos- para la recolección de de apoyos ciudadanos:

1. Ciento ochenta días para el caso de pedido de revocatoria a funcionarios nacionales y autoridades cuyas circunscripciones sean mayores a 300.000 electores;
2. Ciento cincuenta días para las circunscripciones electorales de entre 150.001 a 300.000 electores;
3. Ciento veinte días en las circunscripciones entre 50.001 y 150.000 electores;
4. Noventa días cuando se trate de circunscripciones de 10.001 hasta 50.000 electores; y,
5. Sesenta días cuando se trate de circunscripciones de hasta 10.000 electores.

Una vez concluido el plazo concedido a los promotores de la revocación, el (CNE) dentro del término de 15 días verificará la autenticidad de los respaldos entregados y, en el caso de que se alcance el porcentaje necesario y se satisfagan los requisitos legales, la autoridad en cuestión deberá convocar en el término de 3 tres días al proceso revocatorio, que deberá realizarse dentro de los 60 días siguientes.²³³

Finalmente, de obtenerse la votación requerida por la Constitución y el Código de la Democracia, la autoridad cuestionada cesará de su cargo de manera inmediata y será reemplazada mediante los procedimientos y por las personas establecidas en la ley.²³⁴

Para finalizar esta explicación de la revocación de mandato en Ecuador, es fundamental definir las líneas de relevos institucionales en caso de que un funcionario sea revocado del cargo. Según el tercer párrafo del artículo 146 de la Constitución:

²³³ Artículo 27 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).

²³⁴ Artículo 28 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).

Ante falta simultánea y definitiva en la Presidencia y en la Vicepresidencia de la República, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá temporalmente la Presidencia, y en el término de cuarenta y ocho horas, el Consejo Nacional Electoral convocará a elección para dichos cargos. Quienes resulten elegidos ejercerán sus funciones hasta completar el período. En el caso de que faltare un año o menos, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del período.

Cuando se solicita la revocación de mandato del Presidente/Presidenta, se entiende que también se incluye al Vicepresidente/Vicepresidenta, pues además de que son electos en fórmula, la propia ley electoral establece en el segundo párrafo del artículo 99 del Código de la Democracia que “Presidenta o Presidente de la República y su binomio vicepresidencial; Prefectas o Prefectos y sus respectivos binomios; así como las de Alcaldesas o Alcaldes Municipales o Distritales, serán consideradas candidaturas unipersonales.” Por lo que, de revocarse el mandato de alguna de estas figuras, también serían revocados su respectiva pareja de binomio, o eso se presume de la lectura y la interpretación de la ley; interpretación que se justificará más adelante en la presente investigación una vez se hayan comparado la figura de revocación en las tres constituciones y la forma en que están integradas y se aplican en sus contextos sociales, políticos y jurídicos.

No se debe soslayar que no se encontró ninguna disposición que establezca qué autoridad deberá asumir el cargo si un prefecto/prefecta y su viceprefecto/prefecta son revocados y, si efectivamente, el carácter unipersonal de varias candidaturas que contemplan dos cargos públicos, hace que la segunda figura de autoridad siga la suerte de la primera en una eventual revocación de mandato. De esta forma, se puede llegar a afirmar que hacen falta elementos clave en la regulación de la revocación de mandato en Ecuador, contrario a lo que sucede en Bolivia, en donde la figura goza de una amplia regulación y desarrollo.

Una vez presentadas las figuras de revocación de mandato en otros países del continente, se procederá a explicar las bases que habrán de servir como punto de comparación entre las tres Constituciones en las que se analizará la revocación de mandato. Para ello, se compararán no solo los textos constitucionales sino sus

realidades, y los aspectos políticos y jurídicos similares que permiten desarrollar una adecuada comparativa entre tres realidades distintas.

Capítulo IV

La revocación de mandato en México, comparativa con Bolivia y Ecuador.

Sumario: 4.1. Acciones de inconstitucionalidad contra la regulación de la revocación de mandato a nivel estatal. 4.2. La reforma de 15 de octubre de 2019 que incluyó la figura de revocación de mandato en México. 4.3. Revocación de mandato. Comparación de México-Bolivia. 4.4. Revocación de mandato. Comparación constitucional México-Bolivia-Ecuador.

La revocación del mandato como forma de democracia directa en México se ha establecido a lo largo del tiempo en leyes locales de diversas entidades federativas, sin que existan precedentes relacionados a su aplicación. Dos casos importantes sobre la regulación de la figura revocatoria los encontramos en Yucatán y Chihuahua, que si bien fueron declarados contrarios al orden constitucional, subsisten ambos precedentes.

El primero de ellos lo encontramos en el numeral 30, fracción XLI de la Constitución del Estado de Yucatán, precepto que contemplaba la revocación de mandato para gobernador y diputados locales desde el 4 de julio de 1938, siendo necesaria “la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura, cuando se tratara del Gobernador, y de las dos terceras partes para el caso de los Diputados”.

El artículo 30, fracción XLI, sufrió varias reformas en el año de 1938, conservando la previsión de la revocación del mandato como medio de control político de democracia directa. De esta forma, encontramos que ya desde 1938 el texto constitucional de Yucatán prevee la revocación del mandato, y la constitucionalidad de la norma no fue cuestionada sino hasta setenta y dos años después, cuando la SCJN lo declaró inválido en la acción de inconstitucionalidad 8/2010.

Otro de los antecedentes significativos, es el caso de Chihuahua, ya que el 3 de septiembre de 1997 fue adicionado un párrafo al artículo 27 de la Constitución local, a fin de establecer lo siguiente:

Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, Municipio o Distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario. Quedan comprendidos en la categoría de funcionarios públicos el Gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación.

El 18 de octubre de 1997, fue reglamentada la revocación de mandato en Chihuahua mediante diversas reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado, siendo este último acto legislativo lo que motivó las acciones de inconstitucionalidad que tuvieron por consecuencia la invalidación de los preceptos constitucionales y legales relacionados con la revocación del mandato por parte de la Suprema Corte. Luego de esto, la Constitución de Chihuahua, así como su Ley Electoral de 2009, fueron reformadas el 27 de junio de 2012 a fin de derogar todas las disposiciones relacionadas con la revocación del mandato.

En consecuencia, ambos casos se presentan como precedentes de la regulación de la revocación de mandato a nivel estatal, los cuales si bien es cierto fueron invalidados, sirven como directriz para la regulación estatal interna en materia de revocación.

4.1. Acciones de inconstitucionalidad contra la regulación de la revocación de mandato a nivel estatal.

Según lo dispone el artículo 105, fracción II de la Constitución, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, recurso del cual conoce la Suprema Corte. Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas en contra de las disposiciones de los estados de Chihuahua y Yucatán, por reglamentar la revocación del mandato como un mecanismo de control político de democracia directa.

La primera acción fue instada por varios integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua, el Partido del Trabajo y el Procurador General de la República (acciones 63/2009, 64/2009 y 65/2009 respectivamente) siendo este quien le atribuyó la inconstitucionalidad a las disposiciones relacionadas con la revocación del mandato de funcionarios electos, previstas en los artículos 386 a 390 de la Ley Electoral de Chihuahua, publicada el 12 de septiembre de 2009, consideración que fue compartida por la Suprema Corte y cuya resolución se extendió al artículo 27 de la Constitución del Estado de Chihuahua, el cual contemplaba la revocación del mandato como mecanismo de control político de democracia directa.

Para el caso de Yucatán, 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 locales.

Al resolver estas acciones, el Pleno de la Corte determinó que la revocación del mandato resultaba violatoria del orden constitucional ya que éste contempla otros medios para fincar responsabilidades a los servidores públicos que pueden conducir eventualmente a la remoción del cargo para el que fueron electos.

Determinado en su momento que la Constitución Federal contempla las responsabilidades civil, penal, administrativa y política (juicio político) sin que estuviese prevista la figura de la revocación del mandato, por lo que reconocerla en las leyes estatales implicaba un sistema de responsabilidad sin sustento en la Constitución. En ese orden de ideas, las acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas, contemplan el hecho de que tratándose de la revocación de mandato de presidentes municipales, síndicos y regidores, el artículo 115 fracción I párrafo tercero de la Carta Magna, prevé únicamente que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, pueden suspender ayuntamientos o declarar su desaparición por alguna de las causas graves que la ley local contemple, siempre y cuando se garantice el derecho de audiencia. Por

ello, se afirmó que la remoción de los presidentes municipales, síndicos y regidores sólo puede darse mediante el trámite de juicio político.

Sobre ambas sentencias, hay que destacar dos puntos:

1. La existencia de otros mecanismos para establecer responsabilidades de servidores para la remoción del cargo. En ese sentido, hay que aclarar que la finalidad de la revocación de mandato, no consiste únicamente en la separación del cargo, sino dotar de mayor eficacia a la administración pública, al permitir el relevo del servidor público que ha perdido la confianza del electorado por las razones que sean, por el simple hecho de la valoración de su desempeño y no de la comisión de alguna falta.
2. El hecho de que la Constitución contemplaba exclusivamente la responsabilidad civil, penal, administrativa y política excluyendo la revocación del mandato. En ese sentido, es pertinente mostrar algunas de las principales críticas a las sentencias de la Supra Corte, pues varios autores entre los que destaca Walter Limón,²³⁵ consideran que:

La soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno por lo que si el pueblo elige a sus representantes también está legitimado para removerlos en cualquier tiempo.

En ese sentido, si bien la democracia representativa es la base de nuestro sistema jurídico como ya quedó anotado desde el primer capítulo, esto no es mutuamente excluyente de mecanismos de democracia directa si partimos del principio de soberanía popular.

Es importante destacar la definición y elementos de la revocación de mandato que hacen ambas sentencias:

²³⁵ Limón Walter, "Revocación del mandato en México", *C2D Working Paper Series*, Ciudad de México, núm 51, 2016, pp. 6-40.

- a) La revocación de mandato es un procedimiento en el cual una parte del electorado, puede terminar anticipadamente con la gestión de una autoridad electa democráticamente, sin necesidad de instar una causa de responsabilidad en su contra.
- b) Se da por la pérdida de confianza popular, originada por un desempeño poco satisfactorio.
- c) Tal como se comentaba, esta es una de las figuras más emblemáticas de los procedimientos de democracia directa.

Por tanto, considero que las resoluciones aceptan varios de los puntos que han sido vertidos en la reciente reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comenzando con el hecho de que los legisladores estatales intentaron sustentar un instrumento de democracia directa, por el que fuera legítimo remover a los servidores públicos electos por un mal o bajo desempeño, revirtiendo con ello la decisión soberana comicial. En ese sentido, la Corte preponderó el derecho individual del funcionario que accedió al cargo público, sobre el derecho humano de participación política reconocido en el artículo 39 de la Constitución Federal.

Creemos que ambas sentencias niegan la verdadera dimensión del ejercicio del poder en beneficio de pueblo, circunscribiéndolo a una posesión individual entregada temporalmente al funcionario al momento de la elección; pues una vez electo, el ciudadano carecía de medios para retirarle la autoridad concedida, dependiendo esto de que el funcionario incurriera en una falta comprobada ante tribunales sin importar que su desempeño fuese errático.

Por tanto, como ya se ha expuesto a lo largo de esta investigación, la aplicación de la revocación del mandato como mecanismo de control político no parte de considerar que el ejercicio del poder público deriva de una concesiones que puede ser retirada de forma arbitraria por persona u organismo; sino de aceptar el verdadero origen del poder público reconocido en el artículo 39 constitucional.

Por otro lado, en lo que respecta a lo previsto en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución sobre la potestad de las legislaturas locales para revocar el mandato de uno o varios de los miembros de los ayuntamientos por alguna de las causas graves contempladas que la ley local previo acuerdo de las

dos terceras partes de la legislatura estatal, debe indicarse que como ya se vio en el capítulo anterior, esta medida corresponde a un mecanismo de control jurisdiccional en virtud a que :

a) Se requiere la imputación de una causa de responsabilidad, en cuya sustanciación debe garantizarse al acusado el derecho de audiencia, rindiendo pruebas y alegando lo que estime conveniente.

b) No es una determinación que provenga de un ejercicio democrático en el que la ciudadanía se pronuncie directamente, sino que las legislaturas locales a través del voto de sus miembros decide si procede la separación del funcionario.

Si bien el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución, no se refiere a la revocación del mandato como mecanismo de control político de democracia directa, ello no es suficiente para concluir que su aplicación es contraria al orden constitucional, pues se debe considerar que todo mecanismo de democracia directa encuentra sustento en el multicitado artículo 39 de la propia Carta Magna, por lo que ambos preceptos (los artículos 115 y 39) deben ser interpretados armónica y sistemáticamente, sin que su ponderación lleve a la completa anulación de uno so pretexto de conservar el otro.

4.2. La reforma de 15 de octubre de 2019 que incluyó la figura de revocación de mandato en México.

El 15 de octubre de 2019, el Senado aprobó la ley que dio vigencia en la Constitución a la figura de la revocación del mandato, con 98 votos a favor, 22 en contra y una abstención. Esta reforma fue avalada por la mayoría de los legisladores de los partidos Movimiento Ciudadano (MC), Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), Encuentro Social (ES), el Verde Ecologista de México (PVEM), el partido del Trabajo (PT) y el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Posteriormente, el 5 de noviembre de ese mismo año, la Cámara de Diputados avaló la ley con 356 votos a favor, 84 en contra y 0 abstenciones, votando en contra únicamente el Partido Acción Nacional (PAN).

El dictamen aprobado reformó los artículos 35, 36, 41, 73, 81, 83, 99, 116 y 122. Cuando la ley fue discutida por la cámara de diputados, el partido (MORENA) y el presidente sugirieron que la consulta para la revocatoria se aplicara el 6 de junio

de 2021, fecha en que se llevaría a cabo las elecciones para renovar la Cámara de Diputados, además del poder ejecutivo en 15 Estados, sin embargo esta propuesta fue rechazada por la oposición, pues consideró que si se llevaban a cabo los dos procesos durante la misma jornada, la figura presidencial tendría un efecto de arrastre que podría beneficiar a su partido. Al final, la reforma se aprobó una vez que el gobierno accedió a posponer la fecha de la consulta revocatoria hasta el 21 de marzo de 2022.

La normativa que origina la revocación de mandato en México contempla el alcance del mecanismo en los artículos 35 y 122, los cuales sostienen que podrá aplicarse para los cargos de Presidente de la República y titulares del ejecutivo de las entidades federativas. Sobre los requisitos para activar el mecanismo a nivel nacional, el artículo 122 constitucional puntualiza que la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y concluirá el 15 de diciembre del año 2021. El artículo 35 establece que para el caso del Presidente de la República, la revocatoria será convocada por el Instituto Nacional Electoral (INE) a petición de los ciudadanos, en un número equivalente al 3% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores (más de 2 millones de ciudadanos), siempre y cuando correspondan a por lo menos 17 entidades federativas. Dentro de los siguientes 30 días, el instituto verificará los requisitos solicitados y emitirá la convocatoria para llevar a cabo el proceso. Respecto de la votación requerida para que el proceso sea válido, se establece que deberán participar por lo menos el 40% de sufragantes y la revocación de mandato solo se hará efectiva si se alcanza una mayoría absoluta en la votación.²³⁶ En cuanto a los tiempos de su aplicación, la revocatoria se podrá

²³⁶ Artículo 35 fracción XI Constitucional. Participar en los procesos de revocación de mandato. El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

1. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas. El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.
2. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista

solicitar en una sola ocasión durante un mandato y se realizará en los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

El órgano encargado de organizar la consulta para la revocación de mandato es el (INE), quien además tendrá a su cargo el cómputo de la votación y la emisión de los resultados. También se contempla posibilidad de impugnar los resultados de la consulta ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En cuanto a la publicidad durante el proceso de revocación, el artículo 35 sostiene que queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas y también para fines de promoción y propaganda. Así mismo, se establece que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos. Por otro lado, durante el tiempo comprendido durante el proceso de revocación de

en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

3. Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.
4. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.
5. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.
6. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.
7. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato. El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas. Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.
8. El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.

mandato, se deberá suspender la difusión de cualquier propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno a menos que tenga relación con la salud, la protección civil y la educación.

En cuanto a la sustitución presidencial, el artículo 84 indica que, en caso de revocarse el mandato del Ejecutivo Federal, asumirá provisionalmente el cargo quien ocupe la presidencia del Congreso y dentro de los treinta días siguientes este mismo órgano legislativo nombrará a quien concluirá el período constitucional.

4.3. Revocación de mandato. Comparación México-Bolivia.

Establecido el marco teórico anterior, proseguimos con la comparativa de la revocación de mandato entre México y Bolivia; comparando los textos constitucionales de ambos países. En ese sentido la primera similitud entre Bolivia y México es su sistema democrático que se autodefine como directo, participativo y representativo, lo que significa que la soberanía reside en el pueblo de forma originaria y que se delega a los funcionarios del Estado a través del sufragio, sin embargo, gracias a figuras como la revocación de mandato, se puede optar por la remoción de las autoridades.

Por lo que respecta a la división de poderes, encontramos que si bien no es exacta a la mexicana, si es equivalente en cuanto al hecho de que la máxima autoridad electoral es un poder independiente de los otros tres tradicionales. En el caso de México, la figura del Instituto Nacional Electoral cumple las funciones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) boliviano, al ser ambas las instancias superiores de organización electoral; en ese sentido, la designación de los vocales electorales que integran el (TSE) también se da por parte de la Asamblea Nacional, es decir el poder legislativo. Por lo que se observa una división de poderes y funciones similares entre ambas constitucionales.

Pero además, ambas Cartas Magnas establecen la revocación de mandato como un derecho político sujeto a las siguientes condiciones:

No	Constitución Mexicana	Constitución Boliviana
1	<p>Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: [...]</p> <p>IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.</p> <p>El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:</p>	<p>Artículo 11.</p> <p>I...</p> <p>II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:</p> <p>1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.</p> <p>[...]</p>
2		<p>Artículo 157. El mandato de asambleísta se pierde por fallecimiento, renuncia, revocatoria de mandato, sentencia condenatoria ejecutoriada en causas penales o abandono injustificado de sus funciones por más de seis días de trabajo continuos y once discontinuos en el año, calificados de acuerdo con el Reglamento.</p>
3	<p>Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto. [...]</p>	<p>Artículo 170. La presidenta o el presidente del Estado cesará en su mandato por muerte; por renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional; por ausencia o impedimento definitivo; por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal; y por revocatoria del mandato.</p>
4	<p>Artículo 84.</p> <p>[...]</p> <p>En caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional. En ese período, en lo conducente,</p>	<p>Artículo 171. En caso de revocatoria del mandato, la presidenta o el presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir la Presidencia la persona que ejerza la Vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la</p>

	se aplicará lo dispuesto en los párrafos primero, segundo, quinto y sexto.	Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días.
5	<p>Art 41.- Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: [...]</p> <p>Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:</p> <p>I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.</p>	<p>Artículo 240.</p> <p>I. Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial, de acuerdo con la ley.</p>
6	<p>1o. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas. El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.</p>	<p>III. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público.</p>
7	<p>2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la</p>	<p>II. La revocatoria del mandato podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato. La revocatoria del mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo.</p>

	recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.	
8	3o.Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales. 4o.Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.	IV. La revocatoria del mandato de la servidora o del servidor público procederá de acuerdo a Ley.
9	5o.El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.	Artículo 208. I. El Tribunal Supremo Electoral es el responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados.
10	6o.La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.	I. El Tribunal Supremo Electoral es el responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados.
11	7o.Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato. El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas. Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental	

<p>de cualquier orden de gobierno. Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.</p>	
--	--

Cuadro comparativo 1. Elaboración propia.

Conforme se observa en la fila número uno del cuadro anterior, la revocación de mandato es un derecho que la ciudadanía puede ejercer bajo las modalidades que establece la ley; estas modalidades son dispuestas de manera general en la Constitución mexicana, lo que no sucede en la boliviana ya que los porcentajes de votación necesarios para declarar la validez de la revocación son señalados en la ley reglamentaria y no directamente en la Constitución.

En la fila número dos, observamos que la revocación en Bolivia es aplicable a los asambleístas -que son el equivalente de los diputados federales y senadores en el caso de México- no solo en virtud del artículo 157 sino además del 240 citado en la fila cinco, el cual establece la viabilidad de invocar la revocación de mandato para todos los funcionarios electos salvo aquellos integrantes del órgano judicial.

En la fila número tres observamos la configuración que hacen ambas constituciones para el caso de que el presidente de la república sea removido del cargo. Para el caso de la fila cuatro, la Constitución mexicana dispone que el presidente del Congreso deberá asumir la presidencia en caso de revocación y, tras treinta días, el mismo órgano legislativo designará a quien deberá concluir el periodo. En lo que respecta a Bolivia, la presidencia es asumida por quien ocupe la vicepresidencia, y esta persona deberá convocar a elecciones dentro de los próximos noventa días; en ese aspecto, considero que la Constitución boliviana le da más protagonismo a los ciudadanos, pues el vicepresidente o vicepresidenta únicamente tomarán el poder ejecutivo en tanto se organizan nuevas elecciones; mientras que el caso mexicano, el poder legislativo designa directamente a quien deberá cumplir el encargo. Ahora bien, según se explicó en los párrafos 4 y 2 de las páginas 11 y 12 de este trabajo de tesis, el nivel democrático de un país se mide

según el grado en que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones trascendentales. Según este parámetro, podemos afirmar que la revocación de mandato aparece más democrática en la Constitución boliviana que en la mexicana.

En la fila número cinco, se compara la amplitud que la revocatoria puede tener en cuanto a los funcionarios que son susceptibles de ser revocados; en ese sentido encontramos que, para el caso de México, la Constitución solo permite la revocación del presidente de la República y de los Gobernadores de los Estados; mientras que en Bolivia, el artículo 240 establece que todos los funcionarios de elección popular salvo aquellos del órgano judicial pueden ser removidos. En ese sentido la figura es más amplia para el caso del país andino, así como el hecho de que en caso de una revocación, se convocarán nuevas elecciones de forma que la soberanía popular se ejerza de nuevo; de lado contrario está nuestro país, en el que el Congreso designará a quien habrá de concluir el periodo. Consideramos que en el caso mexicano se privilegia la gobernabilidad sobre la democracia.

En la fila seis tenemos a las autoridades que se hacen cargo del proceso de organización y validación de una revocación de mandato; esta tarea recae tanto en el INE como en el (TSE) que son las máximas instancias electorales del país. Para el caso de México se requiere al menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores que representen el tres por ciento de diecisiete Estados. Mientras que la Carta Magna de Bolivia solo habla del quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió al servidor; lo que según nuestra opinión significa que el porcentaje de apoyo para revocar el cargo de Presidente es del quince por ciento de los votantes a nivel nacional. Este margen es mucho más elevado que el de México, sin embargo han de tenerse en consideración las diferencias demográficas de ambos países que fijan techos de apoyos tan divergentes.

En la fila siete comparamos los momentos en los que puede ser invocada esta figura en ambos Estados, y en los dos casos observamos que la revocación solo procede una vez se ha concluido la mitad del periodo para el que fue electo el funcionario, que para el caso boliviano, hablando del Presidente, el término es de dos años y medio en razón del periodo de cinco años que la ley otorga al titular del

Ejecutivo; mientras que en México esto corresponde a los tres meses siguientes al de la conclusión del tercer año de gobierno.

La fila número ocho compara las modalidades de la revocación de mandato y su proceso y el porcentaje de votos necesarios para declarar la revocación, algo que no sucede en el caso de Bolivia ya que las modalidades se reservan para la ley reglamentaria de la revocación.

Las filas nueve y diez reiteran el hecho de que la organización de la revocación recae en los órganos electorales de ambos países, siendo los resultados de la revocación susceptibles de ser impugnados ante las autoridades electorales competentes, sea la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia. Ambas constituciones brindan y garantizan el derecho de audiencia.

Finalmente, el recuadro número ocho menciona las consideraciones en materia de participación durante el proceso de revocación, desde la comunicación del proceso hasta la difusión del mismo con la ciudadanía para que participe. En el caso de México, las salvedades en materia de comunicación están bien delimitadas en la carta fundamental, no así en Bolivia, en donde las prohibiciones expresas de difusión de la revocación se hacen hasta una ley secundaria. Esto hace más robusta la revocación de mandato en nuestro país, sin embargo, conforme se ha visto, la revocación de mandato en Bolivia tiene más alcances, abarcando a prácticamente toda la estructura del poder público, así como también el hecho de privilegiar la voluntad popular.

4.4. Revocación de mandato. Comparación constitucional México-Bolivia-Ecuador.

Este apartado final establece un panorama completo sobre los elementos de la revocación de mandato que son comparados, ya que cada uno de los cuadros presentados perfila un elemento esencial de esta figura, según se describió en el segundo capítulo.

De esta forma concluimos que: en los tres países la revocación de mandato es un derecho y está establecido en sus Cartas Magnas; no obstante, según se aprecia en el recuadro con número 2, solo Bolivia enumera las causas por la que un

asambleísta pierde su mandato, ya que en México la revocatoria solo aplica para el Poder Ejecutivo en los niveles estatal y federal.

El tercer punto llama la atención por el hecho de que en México el texto constitucional aún no incluye a la revocación de mandato dentro de las causas de traspaso de poder; sin embargo, en la fila cinco del cuadro encontramos los supuestos para una transición del poder político en caso de que un presidente fuese revocado, por lo que es evidente que los tres países contemplan de manera clara los escenarios políticos que podrían sucederse ante una eventual revocación.

La constitución boliviana es la que más incentiva la participación ya que en caso de una revocación del presidente o presidenta y su vicepresidenta o vicepresidente se convocarán nuevas elecciones; en seguida tenemos a la Constitución de Ecuador, la cual establece un supuesto en el que la ciudadanía podrá elegir de manera directa a los representantes del Poder Ejecutivo, o en su defecto el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional asumirá la Presidencia de la República por el resto del período; mientras que en México el Poder Legislativo designa de forma directa a quien habrá de concluir el período presidencial. Quedan así ilustrados dos conceptos abordados desde el primer capítulo y que son el de la democracia directa y la representativa y, para el caso de México, la redacción y la comparación indican que el legislador ha optado por asegurar la gobernabilidad del país dejando en el Congreso la determinación de quien habrá de fungir como nuevo presidente; caso contrario a las cartas magnas de los países andinos de la comparativa.

En la fila 5 observar las tres disposiciones normativas que establecen las autoridades que pueden ser motivo de revocación, y como ya se había comentado, en el caso de México la revocación solo aplica para el presidente y los gobernadores de los Estados; lo que no suceden en Bolivia y Ecuador, en donde los artículos 240 y 109 respectivamente, estipulan que todas las autoridades pueden ser sujetas a un proceso de revocación.

Por lo que respecta al número de apoyos requeridos para la procedencia de la revocación, México es el país que menos porcentaje de votación requiere para instar el proceso de revocación, sin embargo hay que destacar el hecho de que al

tener un mayor número de ciudadanos y superar en población a los países andinos, el porcentaje para la revocación en México es superior. No obstante, se puede afirmar que la Carta Magna mexicana ha regulado de forma más clara los porcentajes necesarios para el procedimiento de revocación.

Otro de los elementos fundamentales en la revocación de mandato es la temporalidad en la que puede ser solicitada. México y Bolivia han establecido como parámetro la mitad del mandato, mientras que en el caso ecuatoriano basta haber finalizado el primer año de mandato. La fila número 8 establece las modalidades en las que se pueda llevar a cabo la revocación de mandato; mientras que la siguiente menciona cuáles autoridades están facultadas para llevar a cabo la revocación.

Finalmente, el punto de la fila once aplicable a México y Ecuador, menciona la prohibición expresa de utilizar recursos públicos para la promoción de la revocación de mandato en favor o en contra.

No	Constitución Mexicana	Constitución Boliviana	Constitución Ecuatoriana
1	<p>Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: [...] IX. Participar en los procesos de revocación de mandato. El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:</p>	<p>Artículo 11. I... II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley: 1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley. [...]</p>	<p>Artículo 109. Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.</p>

2		<p>Artículo 157. El mandato de asambleísta se pierde por fallecimiento, renuncia, revocatoria de mandato, sentencia condenatoria ejecutoriada en causas penales o abandono injustificado de sus funciones por más de seis días de trabajo continuos y once discontinuos en el año, calificados de acuerdo con el Reglamento.</p>	
3	<p>Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto. [...]</p>	<p>Artículo 170. La presidenta o el presidente del Estado cesará en su mandato por muerte; por renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional; por ausencia o impedimento definitivo; por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal; y por revocatoria del mandato.</p>	<p>Artículo 168. En caso de falta definitiva del Presidente de la República, le subrogará el Vicepresidente por el tiempo que falte para completar el correspondiente período constitucional. Si faltaren simultánea y definitivamente el Presidente y el Vicepresidente de la República, el Presidente del Congreso Nacional asumirá temporalmente la Presidencia y convocará al Congreso Nacional para que, dentro del plazo de diez días, elija al Presidente de</p>

			la República que permanecerá en sus funciones hasta completar el respectivo período presidencial.
4	Artículo 84. [...] En caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional. En ese período, en lo conducente, se aplicará lo dispuesto en los párrafos primero, segundo, quinto y sexto.	Artículo 171. En caso de revocatoria del mandato, la presidenta o el presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir la Presidencia la persona que ejerza la Vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días.	Artículo 168. En caso de falta definitiva del Presidente de la República, le subrogará el Vicepresidente por el tiempo que falte para completar el correspondiente período constitucional. Si faltaren simultánea y definitivamente el Presidente y el Vicepresidente de la República, el Presidente del Congreso Nacional asumirá temporalmente la Presidencia y convocará al Congreso Nacional para que, dentro del plazo de diez días, elija al Presidente de la República que permanecerá en sus funciones hasta completar el respectivo período presidencial.
5	Artículo 41.- Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación	Artículo 240. I. Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser	Artículo 109. Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a

	<p>de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: [...]</p> <p>Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.</p> <p>Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:</p> <p>I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años y su mandato podrá ser revocado. Las Constituciones de los Estados establecerán las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad.</p>	<p>revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial, de acuerdo con la ley.</p>	<p>los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.</p>
<p>6</p>	<p>1o. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como</p>	<p>III. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público.</p>	<p>Artículo 110. La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva</p>

	<p>mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas. El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.</p>		<p>circunscripción territorial. Una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria.</p>
7	<p>2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.</p>	<p>II. La revocatoria del mandato podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato. La revocatoria del mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo.</p>	<p>Artículo 111. Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.</p>
8	<p>3o. Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la</p>	<p>IV. La revocatoria del mandato de la servidora o del servidor público</p>	<p>Artículo 112. En la consulta de revocatoria participarán</p>

	<p>lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales. 4o. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.</p>	<p>procederá de acuerdo a Ley.</p>	<p>obligatoriamente todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos. La decisión de revocatoria será obligatoria si existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial. Tendrá como efecto 4 inmediato la cesación del funcionario, y la subrogación por quien le corresponda de acuerdo con la ley.</p>
9	<p>5o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.</p>	<p>Artículo 208. I. El Tribunal Supremo Electoral es el responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados.</p>	<p>Artículo 113. En los casos de consulta popular y revocatoria del mandato, el Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley, procederá a la convocatoria.</p>
10	<p>6o. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del</p>	<p>I. El Tribunal Supremo Electoral es el responsable de</p>	<p>Artículo 113. En los casos de consulta popular y revocatoria del mandato, el</p>

	<p>proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.</p>	<p>organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados.</p>	<p>Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley, procederá a la convocatoria.</p>
11	<p>7o. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.</p> <p>El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas. Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier</p>		<p>Artículo 113. (...) Los gastos que demanden la realización de la consulta o la revocatoria del mandato, se imputarán al presupuesto del correspondiente organismo seccional.</p>

orden de gobierno. Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.		
--	--	--

Cuadro comparativo 2. Elaboración propia

Como conclusión, se destaca que el nivel democrático de un país se mide según el grado en que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones trascendentales, tal como se vio en el primer capítulo. A partir de este parámetro se concluye que la revocación de mandato en Bolivia tiene un mayor nivel democrático que la Carta Magna mexicana.

En las tablas de este capítulo se comparan las particularidades de la revocatoria en los tres países, entre las más importantes figuran: los funcionarios que son susceptibles de ser revocados, en ese sentido encontramos que en México la Constitución solo permite la revocación del presidente de la República y de los Gobernadores de los Estados, mientras que en Bolivia, el artículo 240 establece que todos los funcionarios de elección popular salvo aquellos del órgano judicial pueden ser removidos, en ese sentido la figura es más amplia para el caso del país andino y; la forma en que se suple la ausencia de las autoridades revocadas y si los ciudadanos cuentan con la posibilidad de votar por quién o quienes habrán de completar el periodo de la autoridad que fue cesad.

Otro de los aspectos fundamentales en el análisis es el porcentaje necesario requerido para instar la revocación, que en el caso de México es del tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores que representen el tres por ciento de diecisiete Estados. En el caso de la Carta Magna de Bolivia, se requiere del quince por ciento de los votantes a nivel nacional, y aunque el margen es mayor que en

México, es importante tomar en consideración las diferencias demográficas entre los países.

Según lo dicho, la revocación de mandato en Bolivia es más robusta que en nuestro país, pues tiene más alcances, abarcando a prácticamente toda la estructura del poder público, así como también el hecho de privilegiar la voluntad popular al otorgar la posibilidad a la ciudadanía de elegir mediante el sufragio, a quien o quienes habrán de concluir el periodo de la autoridad removida

Conclusiones.

A manera de conclusiones de este trabajo encontramos que: la democracia actual es una forma de gobierno en la cual se preponderan los consensos y las mayorías y, observamos su desarrollo en la medida en que los ciudadanos acuden a emitir su voto respecto de un tema en particular y que el gobierno actúe en consecuencia. No obstante, y según se vio en el primer capítulo, existen otros aspectos que componen la democracia moderna y la dotan de un campo más amplio de influencia. Estos elementos son: a) la garantía de los principales derechos de libertad; b) la existencia de varios partidos políticos en competencia por el poder legitimado; y c) la celebración de elecciones periódicas.

Además, se mostró como el avance democrático se mide por el número de personas que tienen derecho al voto horizontal, el cual se explicó como la posibilidad de votar y por tanto participar y decidir en variados aspectos de la vida cotidiana así como en el mayor número de espacios y actividades públicas como sea posible.

Un espacio actual en el cual un ciudadano puede participar es el de la revocación de mandato, que fue descrito como una forma de participación ciudadana en la que los electores determinan la continuidad en el cargo de las autoridades ejecutivas tanto federal como estatales para el caso de México, ya que en Ecuador y Bolivia cualquier tipo de autoridad de elección popular excepto los integrantes de los órganos judiciales son susceptibles de ser revocados. Esta diferencia entre los alcances de la revocación en los tres países muestra una mayor apertura a la participación ciudadana en el caso de Bolivia y Ecuador, ya que según se ha dicho, más espacios de participación impactan en una mejora democrática, sin soslayar el impacto generado por la participación, por ello la revocación de mandato en los dos países andinos es más amplia.

Este nuevo horizonte de la democracia, se perfila como el mejor parámetro para medirla. Por lo que en cuanto a la revocación se refiere, entre más participación ciudadana implique, mayor será su nivel democrático. A fin contar con ejemplos válidos para demostrar la hipótesis de este trabajo, empleamos la comparativa como

un medio de verificación de su veracidad. Esta idea es la que sustenta la comparación entre las Constituciones y, al respecto, se destaca que el proceso interpretativo constitucional comprende una serie de actividades complejas como son: a) fijar los hechos; b) seleccionar las normas aplicables; c) establecer el sentido que tienen esas normas.

Según lo anterior, el nivel democrático de un país se mide según el grado en que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones trascendentales. Acorde a este parámetro, podemos afirmar que la revocación de mandato es más democrática en Bolivia y Ecuador; ya que para el caso de México, la Constitución solo permite la revocación del presidente de la República y de los Gobernadores de los Estados; mientras que en Bolivia y Ecuador se establece que todos los funcionarios de elección popular salvo aquellos del órgano judicial pueden ser removidos. La figura es así más amplia para los casos andinos, sin soslayar que en caso de una eventual revocación, se convocarían nuevas elecciones de forma que la soberanía popular se ejerza de nuevo; en contraposición al caso de nuestro país en el que el Congreso designará a quien habrá de concluir el período.

Consideramos que quedan patentes los conceptos de democracia directa representativa, pues para el caso mexicano, la redacción y la comparación indican que el legislador ha optado por asegurar la gobernabilidad del país dejando en el Congreso la determinación de quién habrá de fungir como nuevo presidente; caso contrario a las cartas magnas de Bolivia y Ecuador.

Finalmente, encontramos que aunque México es el país que menos porcentaje de votación requiere para iniciar el proceso de revocación, el hecho de superar a los países andinos en población, vuelve superior el número de participantes necesarios para solicitar la revocación. Los anteriores argumentos nos permiten concluir que la figura de revocación en México resulta más compleja de instar que en Bolivia y Ecuador, además, ambos países contemplan vías más democráticas para el relevo del Poder Ejecutivo.

Considero que si bien la revocación de mandato en México tiene parámetros menos democráticos que en otros países de América Latina, su inclusión en la Carta Magna y su reglamentación, constituye un precedente fundamental en cuanto a la

apertura a la participación ciudadana, ya que aunque nunca se lleve a cabo una revocación, que los ciudadanos cuenten con procedimientos de regulación del poder público bien puede constituir el mejor legado del régimen actual, pues constituye un precedente el crecimiento de la democracia en México, pues implicaría que los ciudadanos puedan involucrarse de forma continua y constante a partir de su primera puesta en práctica.

Fuentes de información.

Aguilar, L. F, "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis" *Frontera Norte*, México, año 22, núm 43.

Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Camou, Antonio, "Gobernabilidad y transición democrática en México", *Perfiles Latinoamericanos*, México, núm. 9, diciembre 1997.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI, "Resumen Ejecutivo: Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social", Ciudad de México, INEGI, 2018.

Linz , J. J.. *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

Lynn, Karl y Scmitter, Philippe, "Qué es y que no es la democracia", en Diamond, Larry y Plattner, Marc (comp.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

MartíPuig, Salvador, *¿Y después de las transiciones qué? Un balance y análisis de las teorías del cambio político*", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 113, julio-septiembre.

Medellín Mendoza, L. *et al.*, "Elementos de análisis en la construcción de la gobernabilidad democrática", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, XIV, núm. 40, septiembre-diciembre 2017.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Phillippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario, 4 conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Barcelona, Paidós, 1986.

Rousseau, Jean Jacques, "El contrato social", Madrid, SARPE, 1985.

Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional", México, Porrúa, 1972.

Zaid, Gabriel, *La economía presidencial*, Ciudad de México, Penguin Random House.

Welp, Y; Serdült, U. "Cuando es peor el remedio que la enfermedad: Análisis de la revocatoria del mandato en los municipios de los países andinos", en Alicia Lissidini (comp.), *Democracias en movimiento: Mecanismos de democracia directa*

y participativa en América Latina, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.

Zamora Saenz, I, “La discusión legislativa sobre revocación de mandato en la LXIV Legislatura”, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, 2019.

Sánchez Gayosso, R. D; Escamilla Cardena, A. “La interrupción del mandato presidencial en América Latina (1992-2016)”, *Polis*, vol. 13, núm (1), pp. 47-84.

Pérez Liñan, A. “¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa”, *América Latina, Hoy*, núm. 26, pp. 68-74.

Espinoza Toledo, R. “Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial”, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral.

Castillo, L. “Derecho Procesal Constitucional”, México, Palacio del Derecho, 2011.

Welp, Y., & Serdült, U, “¿Revocación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”, *Desafíos*, vol. (24), núm.1, pp. 169-192.