

“Revocación del mandato presidencial en México. El caso Andrés Manuel López Obrador
(2022)”

Autora: María Laura Eberhardt

Institución: CONICET

Dirección electrónica: laura_rafaela@yahoo.com.ar

Resumen:

Desde los 80 varios países latinoamericanos realizaron reformas constitucionales en las que incorporaron la revocatoria de mandato entre otros mecanismos de democracia directa. Esta herramienta permite a los ciudadanos destituir representantes electos a través de un referéndum por ellos solicitado. México es hasta ahora el último país en incorporarla en su constitución nacional: lo hizo en 2019, en cumplimiento de la promesa de campaña del luego presidente electo, Andrés Manuel López Obrador. Es también el cuarto Estado que habilita la revocación presidencial (luego de Venezuela, Ecuador y Bolivia). Durante 2021 el presidente puso en marcha este mecanismo, pero a los efectos de ratificar popularmente su permanencia en el cargo. Analizar el diseño institucional de este instituto de control ciudadano, junto a los resultados de su primera implementación en 2022, es el objetivo de esta ponencia.

Palabras clave:

Revocación de mandato, presidente, México, presidencialismo, control ciudadano

Nota Biográfica:

Posdoctora y Doctora en Derecho Político (Facultad de Derecho-UBA), Doctora en Ciencia Política (UNSAM), Magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO), Licenciada en Ciencia Política (UBA). Investigadora del CONICET. Fue Becaria Doctoral y Posdoctoral (CONICET). Profesora en UBA y UNAJ. Directora de Proyectos UBACyT. Realizó estancias posdoctorales en la UdG, en la UAB y en la Universidad de Salamanca, con becas de la Fundación Carolina y del CONICET.

La revocación de mandato en México: diseño institucional:*Constitución Nacional*

El 20/12/2019, se publicó el Decreto por el que se reformaban y adicionaban diversas disposiciones de la Constitución mexicana sobre Consulta Popular y Revocación de Mandato. Tras las modificaciones y agregados, el procedimiento revocatorio quedó incorporado a la Ley Fundamental del Estado. Primero, se eliminó del campo de la consulta popular (a secas) la materia referida a “la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular” (art. 35, VIII 3º), que, se deduce, quedó exclusivamente asociada a la modalidad específica de consulta llamada revocación de mandato.

El inciso IX del mismo artículo, dedicado a los derechos de la ciudadanía, se refiere a la revocación de mandato y, en particular, a la del Presidente de la República. Los lineamientos son, primero, que será convocada por el Instituto Nacional Electoral (INE) a petición de los/as ciudadanos/as, en un número equivalente, al menos, al 3% de los inscritos en la lista de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos 17 entidades federativas y que representen, como mínimo, el 3% del padrón de cada una de ellas. El INE, dentro de los siguientes 30 días de recibida la solicitud, deberá verificar dicho requisito, tras lo cual emitirá la convocatoria al proceso para la revocación de mandato (art. 35 1º).

La revocación solo se podrá solicitar en una ocasión (por cada mandato) y únicamente durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Los/as ciudadanos/as podrán recabar firmas para la solicitud de revocación durante el mes previo a tal fecha. El INE emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas (art. 35 2º).

La consulta sobre la revocación se realizará mediante votación libre, directa y secreta de los/as ciudadanos/as inscritos/as en el padrón, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales (art. 35 3º). Para que el proceso de revocación sea válido se exige una participación de, por lo menos, el 40% del padrón. La revocación sólo procederá por mayoría absoluta (art. 35 4º). El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria (art. 35 8º).

Por su parte, el artículo 36 inciso III, enumera como una de las obligaciones cívicas el votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación. Es decir, que el voto en el referéndum revocatorio es obligatorio. Respecto de la forma de sucesión del presidente de la república en caso de revocación se establece que asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso. Dentro de los 30 días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional.

Por su parte, el artículo 116, referido a la división de poderes, afirma que el mandato de los gobernadores de los Estados podrá ser revocado y delega en sus Constituciones las normas relativas a tales procesos (inc. I). Asimismo, el artículo 122, en virtud del cual la Ciudad de México se constituye como una entidad federativa con autonomía en su régimen interior y en su organización política y administrativa, incorpora en su inciso III que el mandato del titular de su Poder Ejecutivo (el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México) podrá ser revocado. La Constitución Política de la Ciudad de México se encargará de establecer las normas relativas al proceso para la revocación del Jefe de Gobierno.

El artículo transitorio sexto se encarga de trazar los lineamientos básicos para el ejercicio de estos derechos a nivel de los estados. Así, indica que las constituciones de las entidades federativas, dentro de los 18 meses siguientes a la entrada en vigor del decreto de reforma, deberán garantizar el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato del/a titular del Poder Ejecutivo local. La solicitud deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, por un número equivalente, al menos, al 10% de la lista nominal de electores de la entidad federativa (un piso más de tres veces superior al del nivel federal), en la mitad más uno de los municipios o alcaldías de la entidad. Al igual que para el nivel federal, solo podrá llevarse a cabo en una única ocasión durante el periodo constitucional, mediante votación libre, directa y secreta. También aquí será vinculante cuando la participación corresponda como mínimo al 40% de dicha lista y la votación sea por mayoría absoluta (no aclara de qué). La jornada de votación se efectuará en fecha posterior y no coincidente con procesos electorales o de participación ciudadana locales o federales y quien asuma el mandato del ejecutivo revocado concluirá el periodo constitucional. Por último, y reconociendo la preexistencia de este mecanismo en algunas constituciones estatales, indica que las entidades federativas que hubieren incorporado la revocación de mandato del Ejecutivo local con anterioridad a este decreto deberán armonizar su orden jurídico de conformidad con estas reformas y adiciones, sin demérito de la aplicación de la figura para los encargos iniciados durante la vigencia de dichas normas.

Por último, el artículo transitorio tercero dice que, tanto a nivel federal como local, la revocación de mandato deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza. A los fines del posterior análisis del caso AMLO 2022 es menester tener bien presente esta definición, común a todo mecanismo de su tipo: ser un instrumento de participación (ciudadana) y no de representación (política), ser solicitado por la ciudadanía

(y no por los gobernantes), para determinar la conclusión anticipada (y no la continuidad), a partir de la pérdida de confianza (y no de un aumento de la misma).

Ley reglamentaria nacional

El 14 de septiembre de 2021 fue publicada en el DOF la nueva Ley Federal de Revocación de Mandato, emitida por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y rubricada por el presidente. Esta norma reglamenta la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en materia de revocación de mandato del titular de la Presidencia de la República (art. 1). Su objeto es regular y garantizar el ejercicio del derecho político de los/as ciudadanos/as a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato del Presidente de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible (art. 2). El Instituto Nacional Electoral (INE) es el encargado de la organización, desarrollo y cómputo de la votación (art. 4). Acorde con el artículo transitorio tercero de la reforma constitucional de 2019 antes referido, este mecanismo es definido en la ley como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza (art. 5). De lo anterior se deduce que no es un instituto de representación o de gobierno (sino de participación), ni tampoco está pensado para ser empleado por los gobernantes o aspirantes a los puestos de mando (sino por los ciudadanos). Es asimismo un instrumento adoptado para emplearse de modo excepcional (ya que la finalización de los períodos constitucionales debiera ser la regla), y en ocasión de una profunda y amplia pérdida de confianza de la población. Muy lejos debiera estar de convertirse en una suerte de encuesta permanente de satisfacción del cliente, ni para (auto) demostrar el crecimiento del apoyo o de la popularidad de un gobernante. Finalmente, su activación debiera hacerse con el objeto principal de que el titular del cargo en cuestión lo deje en forma anticipada (y no para que continúe, ya que a este fin no necesita activar mecanismos adicionales a la elección que lo invistió como tal).

En refuerzo de lo dicho, se aclara que el inicio del proceso de revocación de mandato solamente procede a petición de las personas ciudadanas (art. 7) y no de los gobernantes (como ocurrió en el caso AMLO). Esto significa que se trata de un mecanismo “de abajo hacia arriba”, es decir que es impulsado exclusivamente por la ciudadanía para controlar a sus gobernantes (y no al revés). Asimismo, de la letra del artículo 13 se desprende que este instituto habilita el ejercicio del derecho político ciudadano a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal (art. 13). Se trata por tanto de un instituto de

accountability social vertical, esto es, de control o para la rendición de cuentas de los gobernantes.

Los porcentajes y la distribución de los avales necesarios para acompañar la solicitud coinciden con los señalados por la Constitución (art. 7). Para solicitar, participar y votar en el proceso de revocación de mandato la ley requiere a los/as ciudadanos/as: i) tener la ciudadanía mexicana; ii) estar inscrita/o en el Padrón Electoral; iii) contar con credencial para votar vigente, y iv) no contar con sentencia ejecutoriada que suspenda sus derechos políticos. Se permite votar a los/as ciudadanos/as que residan en el extranjero (art. 8).

Los plazos en los que puede solicitarse la revocación coinciden con lo indicado por la Constitución: durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del correspondiente mandato (art. 9). En sintonía con dicha Ley Fundamental, la norma reglamentaria aclara que las/os ciudadanas/os interesados en presentar la solicitud deben informar al INE durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional del presidente. A ese efecto, podrán recabar las firmas durante el mes previo a la fecha señalada. El INE tiene a su cargo emitir los formatos impresos, así como diseñar y aprobar la utilización de herramientas tecnológicas y dispositivos electrónicos para la recopilación de firmas (arts. 11 y 12).

La cantidad de procesos permitidos (uno por mandato) se ajusta a la letra constitucional. En el caso de que se presenten varias solicitudes las firmas recabadas por cada solicitante se suman para efecto de contabilizar el porcentaje requerido por la Constitución para la procedencia del ejercicio de revocación de mandato. No se admiten procesos separados (art. 10).

En cuanto a la convocatoria, la ley exige, entre otras cosas, que se expliciten los fundamentos constitucionales y legales aplicables, incluyendo la definición de revocación de mandato establecida en el artículo 5. También se debe incluir la pregunta objeto del proceso, cuya formulación se haya preestablecida en el artículo 19 para evitar sesgos y manipulaciones: “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”.

Nótese que se establece una causal de revocación, aunque única y obligatoria, que es la pérdida de confianza de la población, la que, no obstante, no implica ningún contenido o motivo específico, dejando al/la ciudadano/a en libertad para que le asigne su propio sentido. Nótese también que, a diferencia de la mayoría de los referéndums de este tipo, la pregunta no puede ser respondida por “sí” o “no” a la revocación (o, a lo sumo, a la continuidad) de un mandato, sino que agrupa las dos posibilidades en el mismo texto: que se revoque el mandato

a una persona o que siga en la presidencia, con lo cual, las papeletas deberán contener un texto más amplio que la sola afirmación o negación, en el cual se indique la opción tomada. En nuestro caso tales respuestas posibles fueron: “Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza”, o “Que siga en la Presidencia de la República”. Ambas por la positiva.

El INE es el encargado de verificar la cantidad, corrección y autenticidad de las firmas. En caso positivo procede a emitir la convocatoria. Es al mismo tiempo el responsable de la organización, desarrollo y cómputo de la votación y de llevar a cabo la promoción del voto, garantizando la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y perspectiva de género en el ejercicio de la función de la participación ciudadana (art. 27). Debe también elaborar y proponer programas de capacitación en materia de revocación de mandato (art. 31).

Al día siguiente de la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación el INE inicia la difusión de la consulta, la que persiste hasta tres días previos a la fecha de la jornada. Su promoción debe ser objetiva, imparcial y con fines informativos, sin pretender influir en las preferencias de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de la revocación. Los partidos políticos también pueden promover la participación ciudadana en el proceso, pero no se les permite aplicar los recursos derivados del financiamiento público o privado con el propósito de influir en las preferencias de los/as ciudadanos/as (art. 32).

El INE debe monitorear los medios de comunicación, prensa y electrónicos, a fin de garantizar la equidad en los espacios asignados a la discusión de la revocación. Se prohíbe a toda otra persona física o moral contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión ciudadana sobre el asunto y se suspende la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental (art. 33).

Una novedad es que se exige al Instituto que organice al menos dos foros de discusión en medios electrónicos, con equidad entre las participaciones a favor y en contra de la revocación. Asimismo, se permite a los/as ciudadanos/as dar a conocer su posicionamiento por todos los medios a su alcance (art. 35).

En adelante, la jornada de votación se celebra el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la emisión de la Convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales, a fin de que una decisión no condicione o influya sobre la otra (art. 40). Los partidos políticos podrán nombrar representantes que monitoreen las mesas de votación (art. 41). Se admite el voto electrónico (art. 46).

Finalmente, respecto del cómputo de votos, resultados y efectos de la votación, se indica, al igual que en la Constitución, que la revocación de mandato sólo procederá por mayoría

absoluta, sin aclarar si se trata de los votos válidos o de los votos totales. Si el Tribunal Electoral indica que la participación total de la ciudadanía fue, al menos, del 40% del electorado, el resultado es vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República (art. 58). En tal caso, y cuando el Tribunal Electoral emita la declaratoria de revocación, la persona titular de la Presidencia de la República se entenderá separada definitivamente del cargo.

Hecho lo anterior, se procederá de forma inmediata a su reemplazo según lo previsto en el artículo 84 de la Constitución (art. 60), a saber: asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los 30 días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional.

Cabe aquí detenernos en una cuestión fundamental y es que, tratándose de un sistema presidencial, en el que el presidente tiene legitimidad popular directa, es decir, lo vota el pueblo (y no es elegido por el poder legislativo); en el que existe división y separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo (los miembros de un poder no pueden serlo al mismo tiempo del otro); y en el que la elección y permanencia del titular del poder ejecutivo es independiente de la de los miembros del poder legislativo (ningún poder elige a los integrantes del otro y, salvo en situaciones excepcionales como la del juicio político, ninguno puede disolver al otro); en caso de revocatoria del presidente en México podemos decir que asistimos a una suerte de semiparlamentarización del sistema político, ya que quien completará la mitad restante del mandato presidencial no será alguien elegido por la ciudadanía sino por el Congreso.

A ello hay que agregar observaciones tales como que el Congreso general, compuesto por dos cámaras, tiene una cámara de Diputados elegida en su totalidad cada tres años, esto es, que sus miembros duran en el cargo la mitad que el presidente. Así, la cámara baja que quedó constituida tras la misma elección en la que se optó que el presidente AMLO (julio de 2018), ya no es igual al momento en que se vota el referéndum de revocación (abril de 2022). La cámara se renueva en su totalidad justo en el tercer año del mandato del presidente (en nuestro caso, junio de 2021), cuando este puede haber perdido apoyo popular inicial en función de un cierto desgaste de gestión.

Recordemos también que, frente a elecciones concurrentes como las mexicanas, en las que, junto con el presidente se votan todos los diputados y todos los senadores del congreso nacional, el peso del cargo presidencial suele arrastrar sufragios a favor de su partido en los otros puestos (como los legislativos nacionales). En otras palabras, quien vota a presidente por un partido suele votar por el mismo partido para los otros cargos de menor rango que se votan

en forma simultánea en esa elección. De este modo, se tiende a una concentración de votos en pocos partidos, los que suelen ser los partidos más grandes, cuyos candidatos presidenciales son los más fuertes.

Por tanto, quien resulta electo/a presidente/a suele contar con mayoría en el legislativo si este se vota en forma simultánea. Dicha mayoría propia puede perderse cuando la renovación de la totalidad o de una parte de una o ambas cámaras legislativas cae en la mitad del mandato presidencial (como la renovación completa de Diputados en México), ocasión que puede ser aprovechada por la ciudadanía para castigar al presidente por una mala gestión o para presionarlo en pos del logro de mayores beneficios para lo que le resta de mandato. Por tanto, dicho presidente puede perder su mayoría legislativa, en nuestro caso, en Diputados. Esta situación puede producir un cambio en la figura y partido del presidente del Congreso, en quien recaerá la presidencia interina en caso de revocación, así como en cuál será la composición del legislativo a la hora de designar al sucesor que completará los tres años restantes de gobierno.

No obstante, en el caso que aquí nos ocupa, al 10A de 2022, tanto el presidente de Diputados como la de Senadores, pertenecían a MORENA, recayendo en el primero, Sergio Gutiérrez Luna, la potencial misión de actuar como titular interino del Ejecutivo nacional. A su vez, el partido del presidente contaba con un 44,66% de bancas propias en Senadores y con un 40,5% en Diputados, con más la posibilidad de establecer alianzas con agrupaciones cercanas.

Como disposición transitoria tercera se aclara que el INE deberá tener a disposición de la ciudadanía, a más tardar el 1 de octubre de 2021, el formato impreso y los medios electrónicos de solicitud de la Convocatoria al proceso de revocación de mandato para el periodo constitucional 2018-2024.

Lineamientos del INE para la organización de la revocación de mandato del Presidente de la República electo para el período constitucional 2018-2024.

En este documento, el INE detalla los pasos y procedimientos que se aplicarán para el caso específico de la revocación de mandato del presidente electo para el período 2018-2024, es decir, AMLO. En términos generales, reproduce, aunque con más detalle, lo indicado en la Ley Federal de Revocación de Mandato, motivo por el cual aquí solo nos referiremos a las cuestiones claves del proceso que aparezcan como nuevas o diferentes respecto de aquella. Un ejemplo es la creación de un micrositio en la página oficial de internet del INE para informar a la ciudadanía la organización de la revocación (art. 25 del Título I “De la organización de la revocación de mandato”).

Para empezar, nos concentramos en el Título II “De los actos preparatorios de la revocación de mandato”, actualizado con las nuevas fechas definidas por el INE tras la sentencia del Tribunal Electoral según la cual el Instituto debía facilitar en todo el país (y no solo en zonas altamente marginadas) la disponibilidad tanto de dispositivos electrónicos como de medios físicos para la recolección de las firmas de apoyo. Ciertamente, el INE aprobó el Acuerdo CG1646/2021 en acatamiento de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (expediente SUP-RAP-415/202 y sus acumulados), en virtud del cual se modificaban los lineamientos para la organización de la revocación.

En adelante, para la recolección de firmas, el promotor debía presentar ante el INE, entre el 1 y el 15 de octubre de 2021, un aviso de intención, con la finalidad de que, una vez aceptado, se iniciara la recolección a partir del 1 de noviembre y hasta el 25 de diciembre (durante casi dos meses, 10 días más de lo indicado en la reforma constitucional). Dicha recolección se haría mediante el uso de una aplicación generada por el Instituto y a través de formatos físicos (art. 28). Agotado el periodo de recolección seguiría la verificación de las firmas. En caso de alcanzarse el tres por ciento requerido la solicitud se consideraría procedente, debiendo el INE emitir la convocatoria el 4 de febrero de 2022 (art. 29).

Entre los aspectos a ser incluidos en la convocatoria destacan (art. 30): la fecha de la jornada de revocación, que quedó postergada para el 10 de abril de 2022 (cuando, según la reforma constitucional de 2019, debía haber caído en fecha 27 de marzo) y la pregunta objeto del proceso: “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”, la que no admitía la clásica respuesta por “sí” o por “no” sino que demandaba opciones más amplias (que se revoque o que siga).

Este Título de los Lineamientos incluye además un capítulo sobre la observación de la revocación (IX), otro sobre la participación de visitantes extranjeros interesados en presenciar el desarrollo de la votación (X), y otro sobre la representación de los partidos nacionales ante cada mesa directiva de casilla de votación y un representante general (XI).

Luego, el Título III “De la jornada de la revocación de mandato”, indica, en el artículo 83, que las casillas de votación se instalarán en los lugares aprobados por los órganos desconcentrados distritales competentes y que sólo en caso debidamente justificado se podrá instalar en lugar distinto, dejando en el primero el señalamiento de la nueva ubicación. Por su parte, el artículo 92 señala cómo se debe determinar la validez o nulidad de los votos emitidos (art. 92). Para terminar, el Acuerdo incorpora el Título IV “De los actos posteriores a la jornada y los resultados” y el Título V “De los sistemas informáticos”.

El caso AMLO 2022:

La previa

Tras la aprobación del Senado, en octubre de 2019, el siguiente martes 5 de noviembre, con 372 votos a favor y 75 en contra, la Cámara de Diputados del Congreso de México aprobó el proyecto de reforma constitucional que incorporaba la revocación de mandato presidencial, así como la consulta popular sobre temas de interés público.

Ambas iniciativas habían sido parte de las promesas de campaña de Manuel Andrés López Obrador (AMLO), devenido luego presidente, “en un intento por capitalizar el descontento de millones de mexicanos con los partidos tradicionales”¹. El entonces candidato a primer mandatario prometía someterse a referéndum de revocación en el año 2021, incluso antes de las elecciones federales (junio de 2021). Si bien parte de la oposición descalificó el proyecto como un nuevo engaño basado en consultas endebles, otros oponentes brindaron su apoyo, aunque con ciertos reparos: “Hacemos votos para que esta herramienta (la revocación) sea utilizada con enorme responsabilidad y únicamente para beneficio de México y de los ciudadanos”², argumentó Soraya Pérez, diputada del opositor Partido Revolucionario Institucional.

Dos años más tarde, en septiembre de 2021, la Cámara de Diputados terminaría de aprobar, sin modificar el proyecto avalado por el Senado, la ley reglamentaria de la revocación del mandato presidencial. La votación en la Cámara Baja dio como resultado 290 sufragios a favor, 195 en contra y 15 abstenciones. Dicho texto, daba “base legal al referéndum que podría celebrarse en marzo de 2022”³, nuevamente a petición del presidente AMLO. Lejos de temer a la revocación, el presidente se mostraba confiado de que “la gran mayoría” de los mexicanos refrendaría el 5 de marzo la confianza que le había sido otorgada en 2018⁴. Su autobalance de los primeros tres años gestión, signados por su lucha contra la pandemia, arrojaba, a su juicio, que no había defraudado a sus compatriotas.

Tal como estaba planteado, este proceso de revocación, que desde la propia incorporación del mecanismo a la Constitución había sido una propuesta personal del entonces candidato presidencial de MORENA (Movimiento Regeneración Nacional), transitaba desde sus orígenes un camino que desvirtuaba su sentido, invirtiendo sus términos y tergiversando su finalidad y espíritu. Ello debido a que, siendo desde el principio parte de una propuesta electoral que

¹ “El Congreso de México aprueba la reforma constitucional para revocar el mandato presidencial mediante consulta ciudadana”, *Europa Press*, 6/11/2019.

² Ídem.

³ “El Congreso de México aprueba la ley de revocación de mandato presidencial”, *Europa Press*, 8/09/2021.

⁴ Ídem.

pretendía dar solución a la crisis de la representación evidenciada en el descrédito de los partidos tradicionales, AMLO se apropió de un mecanismo que inicialmente había sido creado para el control ciudadano, convirtiéndolo en un instrumento de gobierno en manos del presidente, cual encuesta de satisfacción, para medir el humor popular, y, según era de esperar, para “ratificarlo” en el cargo.

Es decir, que de ser un instituto creado para ser activado “de abajo hacia arriba”, por iniciativa de los ciudadanos, en virtud de un descontento general de la población, y destinado a revocar el mandato de un gobernante electo, el presidente en ejercicio lo cooptó y trastocó en forma completa al impulsarlo él mismo (“de arriba hacia abajo”) en su propia “contra”, a modo de una encuesta de opinión sobre su gestión. Ello, confiado de no haber hecho un mal papel durante sus primeros años de gobierno y esperando no ser destituido tras el referéndum, lo que intentaría luego hacer leer como un espaldarazo popular a su persona.

Tan es así que, a mediados del último mes de 2021, algunos opositores expusieron la cuestión a todas luces. El dirigente nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Jesús Zambrano Grijalva, denunció el curso del proceso de revocación por las “anomalías” (avales de fallecidos, fotos de animales, objetos) registradas en las firmas que los simpatizantes del partido de gobierno habían entregado al INE. En el afán de recolectar adhesiones para que se lleve a cabo una “falsa y costosa” consulta, decía el dirigente, los integrantes y simpatizantes de Regeneración Nacional están echando “mano de trampas y triquiñuelas”⁵ para cumplir con el requisito del tres por ciento de firmas, lo que equivale a 2.759.227 avales.

Y es que, según Grijalva, el uso de tales “trampas” eran resultado de la desesperación del gobierno por alcanzar un mínimo de firmas que se hacía muy esquivo, siendo que los mexicanos no querían esa costosa consulta, ya que sus necesidades reales tenían que ver con medicamentos, salario digno, empleo: “nosotros en el PRD rechazamos esta decisión gubernamental de llevar a cabo una costosa farsa llamada consulta popular, que debiera ser para la revocación y no para la ratificación de mandato. Llamamos a la población para que en este mismo sentido se manifieste y que no vaya a acudir a hacerle el caldo gordo a un ejercicio que nada tiene de democrático”⁶, dijo.

En efecto, el 16 de diciembre de 2021, la organización civil Que Siga la Democracia, promotora de la consulta habilitada por la Ley Federal de Revocación, entregó al INE 3.7 millones de firmas de respaldo, superando por un millón el mínimo requerido. Haciendo alusión al ejercicio

⁵ “‘Costosa farsa’: PRD se lanzó contra Morena por firmas falsas para revocación de mandato”, *Infobae*, 17/12/2021.

⁶ Ídem.

de la democracia directa, la organización promovió la recolección como una “oportunidad de calificar y sostener la decisión de manera continua sobre quién nos representa”⁷, lejos de referir a lo que el propio nombre del mecanismo indica: la posibilidad de revocación.

Tras sintetizar los logros democratizadores de los primeros años de gestión de AMLO, incluyendo la propia ley de revocación, la organización promotora cerraba su llamado invitando a la ratificación del primer mandatario: “Que sigan los valores, que siga la honestidad, que siga la transparencia, que siga la democracia. ¡Que siga!”⁸. Su campaña de difusión convocaba en forma expresa a firmar “para que inicie el proceso de ratificación” y para “que siga el presidente”: “¡Firmá para hacer realidad la ratificación del mandato!”⁹.

De hecho, la líder de Que Siga la Democracia exaltó el evento como un “momento histórico”, siendo que “nunca antes un primer mandatario se había sometido por voluntad propia a que la gente decida si sigue o no al frente del gobierno federal”, lo que a todas luces mostraba su desconocimiento u omisión del caso similar del presidente boliviano, Evo Morales, en 2008. Respecto de las firmas reunidas sentenció: “nunca antes el pueblo había participado con tanta emoción para que siga su presidente”¹⁰. En un electorado no habituado a la existencia y uso de este mecanismo, tal modo de impulsarlo, difundirlo e interpretarlo, debía, como mínimo, generar confusión y desconfianza.

Tras la recepción de los avales, el INE descartó 71.755 (el 13% del total entregado) por hallarlas falsas. A su vez, se dio de baja a 10 “promoventes” y auxiliares que presentaron las firmas, pues casi todos los apoyos que entregaron (alrededor del 30%) eran falsos, basados en fotocopias de la credencial de elector y por ello considerados no reales¹¹.

Hacia fines de diciembre de 2021, el bloque mayoritario del Consejo General del INE pretendió aplazar la realización del proceso consultivo argumentando una supuesta “insuficiencia presupuestal”¹². Sin embargo, la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenaron al Instituto llevar a cabo ese ejercicio democrático. El presidente en ejercicio celebró el fallo y sugirió al INE ajustar su presupuesto para poder financiar la revocación, esto es, que ajusten a la baja sus gastos en sueldos, asesores y viáticos.

La votación

⁷ <https://www.quesigalademocracia.mx/>

⁸ Ídem.

⁹ “‘Costosa farsa’...”, op. Cit.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

¹² “Revocación de mandato. Los balazos que el INE se dio en el pie”, *Proceso*, 2/02/2022.

El 10 de abril de 2022 asistieron a las urnas el 17,78% de los 92.823.216 electores habilitados en México. Se emitió el 44,45% del total de los votos necesarios para hacer vinculantes los resultados de la consulta. En otras palabras, fue a votar menos de la mitad de los ciudadanos necesarios para validar el referéndum, cifra determinada en el 40% de los inscriptos en la lista nominal de electores. Las casillas de votación instaladas fueron 57.449, un número bastante menor a las 163.000 de 2021¹³.

En total se emitieron 16.502.636 votos (100% de los sufragios). De ese número, 15.159.323 votos, el 91,86%, optaron porque el presidente siguiera en el cargo, mientras que 1.063.209, el 6,44%, prefirió que se le revocase el mandato. El resto, 280.104 votos (el 1,70%), fueron nulos¹⁴. De este modo, se deduce que el cálculo de la mayoría absoluta requerida para la aprobación de la revocación se realiza sobre el total de los votos emitidos, contando los votos nulos, y no solamente sobre el total de los votos válidos. Ahora bien, aunque mucho más de la mayoría absoluta de los votos emitidos fue a favor de la permanencia, la ausencia en las urnas de, al menos, un 22,22% de los votantes, hizo que los resultados de la votación no fueran vinculantes, esto es, la “ratificación” de AMLO tampoco.

Sin embargo, la ambigüedad de estos resultados, habilitó una doble interpretación. Por un lado, y haciendo hincapié en el 91% de los votos expresados a favor de la continuidad, el partido de gobierno se mostró muy satisfecho: celebró los resultados y los equiparó a los de las elecciones presidenciales de 2018. No obstante, criticó al INE por haber instalado solo unas 57.000 casillas de votación en todo el país, equivalente a apenas un tercio de las urnas abiertas en las elecciones intermedias de 2021¹⁵. Las razones que el Instituto ofreció para justificar el recorte fueron de índole presupuestaria. A juicio del oficialismo, los 15 millones de votos obtenidos en esta consulta, equivalentes a la mitad de los que habían conseguido en las elecciones de 2018, implicaban un claro triunfo, sobre todo considerando la reducción a un tercio de las casillas electorales disponibles¹⁶.

Desde la otra vereda, miembros de la oposición, como el ex candidato presidencial Ricardo Anaya (Partido de Acción Nacional), calificó la consulta de “completo fracaso”. Ello, a su juicio, debido a que, si se lo comparaba con el número de votos obtenidos por el presidente López Obrador en 2018 (30 millones aproximadamente), y con el de la coalición de MORENA en 2021

¹³ “Abren las casillas para la elección más grande en la historia de México”, *El Financiero*, 6/06/2021.

¹⁴ “Cómputos de la revocación de mandato 2022”, INE.

¹⁵ “Así le hemos contado la revocación de mandato de López Obrador”, *El País*.

¹⁶ “MÉXICO: LÓPEZ OBRADOR sigue como PRESIDENTE al GANAR su REFERÉNDUM aunque con MUY BAJA PARTICIPACIÓN”, *RTVE Noticias*.

(21 millones aproximadamente), se veía “claramente la caída”¹⁷, ya que en la consulta de 2022 lograron 15 millones, apenas la mitad de los votos que hacía cuatro años. Esto fue así incluso a pesar de las maniobras, ejecutadas por el oficialismo, de “acarreo” (el dirigente de MORENA, Mario Delgado, ofreció llevar a las casillas a quienes quisieran participar¹⁸) y de “propaganda ilegal” (siendo que, desde temprano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Estado nacional llamó a votar desde su cuenta de twitter, contradiciendo la imparcialidad exigida a todas las autoridades en los procesos electorales¹⁹).

La baja participación (ocho de cada 10 personas no asistieron a votar) fue leída por los detractores de AMLO como un fracaso del presidente, como un “revés político” para el mandatario, y como un respaldo a los partidos de la oposición (que rechazaron la consulta y propusieron la abstención)²⁰. La consulta fue por estos calificada de “fraude” y de “farsa”. Según se dijo, se trató de una “consulta cara, inútil y amañada”, así como un dinero “tirado a la basura”. Anaya también descalificó las declaraciones del oficialismo contra el INE. Dijo que era una trampa más de MORENA echarle al Instituto la culpa de la baja participación, cuando el INE había cumplido ejemplarmente con su deber²¹.

Si bien en principio el referendo revocatorio puede parecer “un ejercicio democrático destacable”, el caso AMLO terminó envuelto en una amplia polémica, sobre todo porque, ya antes de celebrarse, la “victoria de López Obrador” resultaba clara. ¿Qué es lo que había entonces en juego en esta jornada electoral? Pregunta obligada frente a un mecanismo de destitución impulsado por el propio mandatario en cuestión, en lugar de haber sido motorizado por la oposición o, más lógicamente, por la ciudadanía. Siendo que el presidente mantenía un 60% de aprobación, y no teniendo ninguna inquietud sobre su continuidad, la respuesta a la anterior pregunta era sencilla, aunque no necesariamente acorde con el espíritu del mecanismo: la consulta serviría para reivindicar su proyecto político²².

La cuestión en adelante era ver el nivel de participación real obtenido, a sabiendas de que, ni en los pronósticos más optimistas, se esperaba la presencia mínima requerida en las urnas (equivalente al 40% del padrón). De este modo, los resultados, no teniendo valor de hecho, solo servirían para que el presidente reivindicase luego el evento como un ejercicio

17 “Baja votación en revocación de mandato demuestran que Morena y AMLO van en picada: Anaya”, *El Universal*.

18 “Promoción indebida y acarreo, las irregularidades más denunciadas en la consulta de revocación de mandato”, *Animal político*, 10/04/2022.

19 Ídem.

20 “López Obrador gana consulta de revocación pero con reducida participación”, *Agencia EFE*.

21 “Baja votación en revocación de mandato demuestran que Morena y AMLO van en picada: Anaya”, *El Universal*.

22 “Mexicanos deciden si AMLO se queda hasta 2024”, *DW Español*.

democrático, para que midiese sus fuerzas, y para proyectar una imagen “populista” de “gobierno del pueblo”. A su vez, sentaría un precedente para que, en adelante, todos los presidentes se vieran en la “obligación” de hacer lo mismo, sabiendo que a los de origen conservador podría costarles superar ese escrutinio popular²³.

La consulta se percibía, por tanto, como unas elecciones internas del partido oficialista, destinadas a “movilizar sus bases” de cara al resto del mandato y a las siguientes elecciones presidenciales. Tan es así que la oposición no hizo campaña por la revocación, sino que solo intentó boicotear el referéndum llamando al abstencionismo. La meta era no legitimar esa “farsa” y “gasto innecesario”²⁴.

En términos generales los resultados “no sorprendieron a nadie”, en tanto habían sido los partidarios del presidente los que más se movilizaron en torno de la consulta, mientras que la oposición había llamado a la abstención. Estos números, ya previsible antes de la votación, profundizaron el enfrentamiento entre adeptos y adversarios del primer mandatario: mientras los primeros lo leyeron como un “espaldarazo al presidente”, los segundos aseguraron que López Obrador buscaba “únicamente fortalecer su imagen y la de su partido, MORENA, a poco más de la mitad de su gestión”²⁵.

Si bien el referéndum revocatorio hubiera podido, en sus circunstancias “normales”, funcionar como un buen instrumento de rendición de cuentas, bajo usos distorsivos como el impulsado por AMLO terminó por significar un potencial detonante de inestabilidad política

Conclusiones:

La incorporación en la constitución federal (2019) y el primer empleo de la revocación de mandato para el cargo presidencial en México (2022) habilita una importante cantidad y diversidad de reflexiones acerca del diseño institucional, el potencial y los riesgos asociados al uso de este mecanismo participativo.

En primer lugar, respecto del diseño específico de este instituto a nivel nacional en México, cabe señalar que el excepcionalmente bajo piso de recolección de firmas estipulado por la normativa (el tres por ciento del padrón en al menos la mitad más uno de las entidades federativas) facilita sobremanera la activación de este mecanismo. Ello, si bien en principio podría parecer una medida favorable a la democracia y a la participación cívica, por otro lado, abre la puerta a procesos destinados al fracaso, como en el ejemplo aquí estudiado, debido a

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

²⁵ Ídem.

que dicho piso se halla, en nuestro caso, a una enorme distancia del mínimo de participación exigido para volver vinculantes los resultados: el 40% del electorado.

Es decir, siendo relativamente fácil recolectar firmas equivalentes al tres por ciento del padrón en la mitad más uno de las entidades federativas, no resulta en cambio tan sencillo que el 40% de la ciudadanía se movilice para votar en una consulta sobre la continuidad de un mandatario (ni aún tratándose de un presidente), sobre todo cuando la misma fue impulsada por el propio gobernante con fines estratégicos o populistas, y no en base a un real, profundo y genuino desencanto de la población con su gestión.

Lo inconveniente de ese bajo piso se manifiesta en varios aspectos. Primero, deja la puerta abierta a procesos meramente especulativos o estratégicos, impulsados por ciertos liderazgos personalistas que buscan afirmarse en el cargo vía apelación directa al pueblo (plebiscitación de su gestión) y/o para saltarse controles institucionales horizontales o de la oposición. Segundo, porque implica un coste alto e innecesario, un derroche de recursos públicos que nunca es bien visto en contextos democráticos con economías ajustadas (como suele ocurrir en la mayoría de los países latinoamericanos). Tercero, porque la celebración de procesos revocatorios ficticios (o ratificatorios encubiertos), que suelen además resultar fallidos en virtud de su baja concurrencia, termina por alimentar el descrédito de los ciudadanos respecto de la política y de las instituciones representativas, al tiempo que contribuyen a profundizar las divisiones y enfrentamientos entre los partidos, socavando la gobernabilidad y la estabilidad de gobierno.

Otro elemento controvertido del diseño de la revocación en este país es que, de destituirse al presidente, este es reemplazado en forma inmediata e interina por el presidente del Congreso, teniendo luego el poder legislativo que designar al sucesor definitivo dentro de los 30 días siguientes. Como se adelantó más arriba, esto habilita la subsistencia, por el lapso de medio periodo (tres años en este caso), de un primer mandatario (el principal cargo en los sistemas presidenciales) que no ha sido elegido por el pueblo para ocupar ese puesto, produciéndose una semiparlamentarización del sistema y dando lugar a especulaciones políticas intra-élites.

En cuanto a la utilización de la revocación en este caso, AMLO 2022, ya se ha dicho que su espíritu fue tergiversado. Habiendo sido creada como una herramienta de uso excepcional, solo en caso de una grave pérdida de confianza de la población respecto de un mandatario, como un medio de control y participación impulsado por la ciudadanía, y con la finalidad principal de revocar el mandato de un representante; fue aquí tomada al modo de una encuesta de satisfacción del votante; para dar popularidad y poner en el centro de la escena política, mediática e internacional a un gobernante electo; impulsada por él mismo como si se

tratase de un instrumento de gobierno de la democracia indirecta; y no con la posibilidad cierta de dejar anticipadamente el cargo sino, por el contrario, de ratificarse en este.

Del lado de la ciudadanía, los guarismos del 10A, ya esperados o sabidos de antemano, arrojaron una participación en las urnas extremadamente baja (17%), sobre todo tratándose de un voto obligatorio; pusieron sobre la mesa un malgasto de recursos públicos innecesario, con fines meramente propagandísticos, partidarios y personalistas; profundizaron la división entre el gobierno (que celebró el resultado como un “éxito”) y la oposición (que subrayó el fracaso de MORENA en función de los pocos votos recolectados); y sumaron decepción y confusión a la ciudadanía respecto de un mecanismo que, por un lado, fue realzado por el presidente como una manifestación de democracia participativa, pero, por el otro, recibió severas críticas de la oposición en tanto farsa partidista.

En definitiva, originalmente pensada como un mecanismo de democracia directa; de “abajo hacia arriba”; capaz de habilitar una salida rápida, democrática e institucional de un gobernante que ha perdido en forma contundente el apoyo popular; la revocación presidencial se convirtió en México, al poco de haber nacido, en bandera de campaña y en instrumento de gobierno del primer mandatario de turno. Fue colonizada partidariamente (y, con ello, esterilizada) por el mismo funcionario que debía ser controlado a través de esta. De tal modo, se invirtió su sentido y utilidad en términos de *accountability*, arrebatando a la población un mecanismo que, por el contrario, había sido creado para empoderarla.

De hecho, la ausencia de votantes en las urnas puede estar dando cuenta de un completo desconocimiento, indiferencia, descrédito o hasta rechazo de la ciudadanía respecto de una “polémica” consulta de revocación que, lejos de surgir de una genuina decepción popular con un mandatario, fue promovida por el propio gobernante en cuestión. Esta confusión o desconfianza fue incluso alentada en nuestro caso por la oposición, que llamó abiertamente a no votar, es decir, a no participar del referéndum, al que descalificó como una maniobra propagandística, un acto ficticio y de manipulación.

Cabe por último hacer notar la similitud de este caso con los dos únicos ejemplos anteriores en los que se votó una revocatoria presidencial: Chávez (Venezuela, 2004) y Morales (Bolivia, 2008). No casualmente los únicos tres casos en los que llegó a las urnas un pedido de revocación del primer mandatario en un sistema presidencial, los presidentes en cuestión resultaron ratificados en sus cargos.

Incluso más, al igual que en la revocación de AMLO, en Bolivia fue el presidente quien impulsó su propia consulta revocatoria (pero aquella vez, incluyó la de su vice y la de todos los prefectos) al enviar la correspondiente ley al Congreso. Su fin último era el de afirmarse en el

poder y desarticular a la oposición autonomista en varios departamentos del Estado. Es decir, que teniendo en sus manos los principales hilos del poder estatal, los presidentes en ejercicio suelen intervenir sobre sus procesos revocatorios, impulsándolos o volcándolos a su favor, siempre que tengan esperanza cierta de ganarlos. Caso contrario, intervienen para interrumpidos o cancelados en forma definitiva, como hizo Nicolás Maduro en Venezuela en 2016 (Eberhardt, 2019).

Lejos de contribuir a la transparencia de la gestión, a la *responsiveness* de los mandatarios y a la oxigenación del régimen democrático vía la participación y el control ciudadano hacia los representantes, el (mal) uso estratégico-político de la revocación como en este caso, colabora en profundizar la desconfianza cívica en las instituciones y en los gobernantes, afianzando con ello la crisis de la representación política en lugar de alivianarla.

Bibliografía:

Eberhardt, M. L. (2019). *Efecto helicóptero. ¿Cómo reemplazar malos gobernantes sin golpes de Estado?* Buenos Aires: Prometeo.

Merino, M. (2001). La Participación Ciudadana en la Democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México: Instituto Federal Electoral.

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *Agora, cuaderno de estudios políticos*, 8 (5-34).

Legislación:

Acuerdo del Consejo General INECG1646/2021, por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados se modifican los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato y su Anexo Técnico. Instituto Nacional Electoral, México D.F., 10/11/2021.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México D.F., 28/05/2021.

Convocatoria para el Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, INE, México D.F., 4/02/2022.

Ley Federal de Revocación de Mandato. Diario Oficial de la Federación, México D.F., 14/09/2021.