



Consulta de revocación de mandato México 2022: sin ley, sin presupuesto y sin participación ciudadana

MARIANA CALDERÓN ARAMBURU

<marianacalderona@gmail.com>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

México

ORCID: 0000-0003-0710-362X

[Resumen] El 10 de abril de 2022 se celebró en México el primer proceso de revocación de mandato en el cual se puso a consideración de la ciudadanía la permanencia en el cargo del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018 - 2024. Dicho proceso revocatorio se llevó a cabo en un escenario complejo, pues inició sin la aprobación de un marco normativo que otorgara certeza y con la negativa por parte del Congreso de la Unión de destinar recursos suficientes para que el Instituto Nacional Electoral pudiera cumplir con sus obligaciones legales. Asimismo, el proceso revocatorio se caracterizó por ser impulsado y promovido desde la Presidencia de la República y por el propio partido en el poder (MORENA), lo que trajo como consecuencia actuaciones fuera de la legalidad, la apropiación del proceso por actores políticos y una baja participación ciudadana.

[Palabras clave] México, revocación de mandato, presidencial, participación ciudadana, democracia directa.

[Title] 2022 Mexican presidential recall referendum: without law, a budget and citizen participation

[Abstract] The first recall election process was held in Mexico on April 10, 2022, in which citizens decided if the President elected for the constitutional period 2018 - 2024 should stay in office and serve his entire six-year term. The recall process was carried out in a complex scenario; it began without the approval of a regulatory framework that would grant certainty and with the refusal of the Mexican Congress to assign sufficient resources for the National Electoral Institute to fulfil its legal obligation. The recall process was also promoted by the President and by the party in power itself (MORENA), which resulted in illegal actions, appropriation of the process by political actors, and low citizen participation.

[Keywords] Mexico, recall election, presidential, citizen participation, direct democracy.

[Recibido] 15/05/22 y [Aceptado] 07/06/22

CALDERÓN ARAMBURU, Mariana. 2022. "Consulta de revocación de mandato México 2022: sin ley, sin presupuesto y sin participación ciudadana". *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 267-278. DOI: 10.53557/Elecciones.2022.v21n23.10

1. INTRODUCCIÓN

El diez de abril de 2022 se celebró en México, el primer proceso de revocación de mandato, en el cual se puso a consideración de la ciudadanía, la permanencia en el cargo del Titular del Ejecutivo Federal. La incorporación del derecho ciudadano a revocar el mandato del presidente de México fue parte de las promesas de campaña del entonces candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador¹ en el proceso electoral celebrado en 2018 y se materializó en el año de 2019, con la reforma constitucional que reconoció la posibilidad de ejercer este instrumento de democracia directa.

El pasado proceso revocatorio se llevó a cabo en un contexto particular, pues fue el propio presidente de la república y el partido en el poder los que promovieron su realización. Aun cuando la revocación de mandato es un instrumento de democracia directa, cuya prerrogativa recae directamente en la ciudadanía (ZOVATTO 2007) desvinculado de la injerencia, participación o intervención de los partidos políticos y de cualquier autoridad, el reciente proceso contó con la participación activa de MORENA y de servidores públicos que abiertamente manifestaron su voluntad por la permanencia del titular del ejecutivo en su cargo y realizaron campaña a favor.

Además, porque la preparación del proceso se dio en un contexto de ataques y cuestionamientos al Instituto Nacional Electoral (INE) (FREIDENBERG Y GUADARRAMA 2022), quien tuvo que comenzar los preparativos del proceso de Revocación de Mandato sin conocer la reglamentación respectiva y realizar el proceso sin los recursos económicos necesarios. La labor del Instituto fue compleja pues tuvo que cumplir con su mandato constitucional a pesar de la campaña de desprestigio emprendida desde el gobierno, con amenazas y denuncias penales en contra de las y los consejeros con el objeto de mermar su imparcialidad y afectar la confianza ciudadana.

2. ANTECEDENTES

El veinte de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma la artículo 35, fracción IX constitucional, que incorporó la revocación de mandato del presidente de la república, como un instrumento de participación

1 Hoy Titular del Ejecutivo.

ciudadana. En el artículo cuarto transitorio de la reforma se estableció la posibilidad de que dicho proceso pudiera ser solicitado para el presidente en funciones; esto es, para el Titular del Ejecutivo electo para el periodo constitucional 2018 - 2024. Además, se ordenó al Congreso de la Unión que dentro de los 180 días siguientes expidiera la ley reglamentaria.

Para el INE, garantizar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a participar en el proceso de revocación de mandato conllevó grandes desafíos. Uno de ellos derivó de la falta de publicación de la Ley reglamentaria, ante lo cual el Instituto, el veintisiete de agosto de 2021, emitió los Lineamientos para la organización del proceso de revocación de mandato sin que hubiera un marco normativo. Cabe destacar que los lineamientos fueron modificados por acuerdos posteriores (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022a).²

Ante el incumplimiento del Congreso de la Unión de expedir la ley regulatoria de la figura de revocación de mandato, el 25 de agosto de 2021, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el SUP-JDC-1127/2021 y le ordenó cumplir con su obligación Constitucional. El 14 de septiembre de 2021, en cumplimiento a la resolución anterior, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Revocación de Mandato (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2021a).

Otro desafío fue realizar el proceso con un presupuesto mucho menor al solicitado. Para la realización del proceso de revocación de mandato, el INE originalmente solicitó \$18.827.742.268,00; sin embargo, en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2022, la Cámara de Diputados lo redujo en \$4.913.000.000,00. Aun cuando se presentaron peticiones y procesos jurisdiccionales para combatir la falta de asignación presupuestal, la Suprema Corte

2 Ine/cg1566/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los lineamientos para la organización de la revocación de mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato; INE/CG1646/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 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; INE/CG51/2022, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la modificación a los lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de mandato en cumplimiento al acuerdo INE/CG13/2022, y derivado de la negativa de la secretaría de hacienda y crédito público a la solicitud de otorgar de manera excepcional recursos adicionales para el proceso de revocación de mandato.

de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre la suspensión solicitada en la Controversia Constitucional 209/2021 por el INE, determinó que el Instituto debía realizar el procedimiento en la medida en la que lo permitiera el presupuesto disponible (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022a).

La pregunta prevista para realizar a la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato era la siguiente: "¿estás de acuerdo en que, a Andrés Manuel López Obrador, presidente 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?", con las respuestas; opción a) que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza y opción b) que siga en la Presidencia de la República. La redacción de la misma fue un factor de controversia. Para muchos, el fraseo de la pregunta suponía una propia incongruencia de la figura participativa pues podía interpretarse el proceso de revocación de mandato como una posible consulta sobre la ratificación Presidencial.

En cuanto a las etapas previstas para el proceso de revocación de mandato, según lo establecido en la Constitución y en la ley, estas se pueden dividir en tres. La primera, la de preparación del proceso de revocación de mandato que inicia con la presentación del aviso de intención por parte de la ciudadanía. La segunda comienza con la emisión de la convocatoria una vez que se cumple con el porcentaje de firmas requerido y concluye al término de la jornada. La tercera y última etapa atañe a los resultados, en la que se contempla el proceso de conteo de votos y concluye con el cómputo final del proceso de revocación de mandato, la declaratoria de validez y la declaratoria de conclusión del proceso.

3. PREPARACIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO

Según lo dispuesto en la ley, la preparación del proceso comienza con la presentación de los avisos de intención con lo cual la ciudadanía manifiesta ante el INE la voluntad de participar en la recolección de firmas. Para el ejercicio de revocación de mandato del Presidente electo para el periodo constitucional 2018-2024, los avisos de intención debieron ser presentados entre el primero y el quince de octubre, en el formato previamente aprobado por el Instituto. El INE recibió 24.029 avisos, de los cuales se registraron 22.419 en el sistema de Captación de Datos para Procesos de Participación Ciudadana y Actores Políticos.

Posteriormente, inicia el periodo de recolección de firmas dentro del cual se requiere recabar al menos el 3 % de firmas de las personas integrantes de la lista nominal de electores, distribuidas en el mismo porcentaje, en al menos diecisiete entidades federativas. Dicho periodo se llevó a cabo entre el primero de noviembre y el veinticinco de diciembre de 2021, con la posibilidad de emplearse formatos físicos y la aplicación móvil para el registro. Aunque resulta incongruente con la naturaleza de la revocación de mandato, los principales promotores en la recolección de firmas fueron los simpatizantes del propio presidente de la república y su partido. Según el informe final detallado, el INE recibió 9.759.922 firmas en formatos físicos y 1.382.031 a través de la aplicación móvil, de las cuales, se cuantificaron 4.442.032 (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022b).

De las 4.442.032 firmas revisadas, 990.189 tenían inconsistencias, entre las que destacan: 301.655 firmas duplicadas, 17.833 bajas del padrón por defunción, 41.813 de personas dadas de baja del padrón porque su credencial perdió vigencia y 1.265 personas cuyos ejercicios de derechos político-electorales se encontraban suspendidos. Además, el INE llevó a cabo un ejercicio muestral y visitó los domicilios de 850 personas y concluyó que entre el 72,1 % y 77,9 % de los apoyos válidos, sí habían sido proporcionados a favor del proceso revocatorio. Las irregularidades anteriores se hicieron públicas por parte del Instituto (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022b); sin embargo, la Ley Federal de Revocación de Mandato no preveía ninguna hipótesis normativa que actualizara y estableciera una consecuencia jurídica.

Del resto de las firmas revisadas por el INE, 3.451.843 correspondían a personas inscritas en la lista nominal de electores, lo cual representaba el 3,75 %; porcentaje superior al 3 % requerido por la Constitución en, al menos, diecisiete entidades federativas. Por lo que se tuvo por cumplido el requisito del porcentaje de firmas necesario para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato. Aun cuando el INE tuvo por cumplido con el porcentaje de firmas requerido, la certeza de la ciudadanía respecto a la validez y legalidad de las firmas se vio mermada por el número de inconsistencias (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022b).

Es importante destacar que el proceso de recolección de firmas se llevó a cabo en el marco de una campaña de difusión y promoción coordinada, sistemática y

organizada realizada principalmente por actores políticos, servidores públicos y algunos ciudadanos simpatizantes de MORENA, en la cual se promovió la solicitud de firmas para un proceso de “ratificación del mandato presidencial”. Tal actuación conllevó a que las firmas pudieran haber sido emitidas a partir de un error en la voluntad, derivado de la creencia errónea de la posibilidad de ratificar al Presidente en su cargo.

4. PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO Y JORNADA ELECTORAL

Según el marco Constitucional y legal, el desarrollo del proceso revocatorio comienza con la emisión de la convocatoria una vez que se cumplió con el porcentaje de firmas requerido. El 4 de febrero de 2022, el INE aprobó la Convocatoria para el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, en la cual se estableció que la jornada de votación se llevaría a cabo el domingo diez de abril (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022c).

En términos de lo dispuesto en la ley reglamentaria, la difusión del proceso de revocación de mandato inició el día siguiente a la publicación de la Convocatoria y concluyó tres días previos a la jornada y era competencia exclusiva del INE y de los Organismos Públicos Locales. Además, los servidores públicos tenían prohibido participar en la difusión del proceso; usar recursos públicos con fines de promoción y propaganda, y se debía suspender toda difusión de propaganda gubernamental de cualquier orden de Gobierno a excepción de las relativas a los servicios educativos, de salud o las necesarias para la protección civil.

El proceso revocatorio estuvo plagado de complejidades e irregularidades. Aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021 consideró que los partidos políticos no podían intervenir en la promoción de la participación ciudadana en el proceso, varios servidores públicos³ participaron constante y activamente en su difusión. Además, en diversas ocasiones violaron las medidas cautelares emitidas por el INE (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2022a). De igual manera, se realizó una difusión masiva de anuncios,

3 Entre los que destacaron el Presidente de la República, y las y los gobernadores, senadores, diputados, entre otros.

propaganda adherida en equipamiento urbano, bardas y lonas, con identidad gráfica, la cual fue considerada por el Instituto como una estrategia de publicidad inusual y financiada, pues no podía contemplarse como genuinamente ciudadana (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022d).

El 17 de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto emitido por el Congreso de Unión, por el que se pretendió interpretar el alcance del concepto de propaganda gubernamental, el principio de imparcialidad y la aplicación de sanciones, con carácter obligatorio para el proceso de revocación en marcha. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver diversos medios de impugnación, determinó que ese decreto era inaplicable para el proceso de revocación de mandato; además, consideró que lo planteado en el mismo no era una interpretación auténtica de la norma, sino una modificación sustancial a las reglas de comunicación política (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2022a).

Para la jornada electoral se instalaron 57.448 mesas directivas de casilla en los trescientos distritos electorales federales, lo que implicó 105.122 casillas menos que en el proceso electoral federal 2020-2021, derivado de la disminución al presupuesto solicitado por el Instituto en el presupuesto de egresos de la Federación. A través del Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero (SIVEI), se garantizó el ejercicio del voto de 8.287 personas registradas en la lista nominal de electoras y electores residentes en el extranjero (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022e).

5. RESULTADOS DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO

En la jornada del proceso de revocación de mandato participaron 16.502.636 personas, incluyendo la ciudadanía residente en el extranjero, lo que muestra la baja participación ciudadana, pues el total de votos emitidos equivale al 17,77 % del total de personas inscritas en el listado nominal (92.823.216). Del total, 1.063.209 votos, equivalente al 6,44 %, fueron porque se le revocó el mandato al Presidente de la República por pérdida de la confianza; 15.159.323 votos, equivalente al 91,86 % porque siga en la Presidencia, y 280.104, equivalentes al 1,70 %, fueron votos nulos (Tabla 1). El once de abril, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG202/2022,

por el que se efectuó el cómputo total y se realizó la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024 (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022e).

TABLA 1
Resultados del proceso de revocación de mandato

Opciones	Votos	Porcentaje con relación a la votación emitida (%)
Que se le revoque el mandato al presidente de la República por pérdida de la confianza	1.063.209	6,44
Que siga en la Presidencia	15.159.323	91,86
Votos nulos	280.104	1,70
Total de la votación emitida	16.502.636	100

Elaboración propia a partir de la información del Instituto Nacional Electoral (2022e)

En sesión de veintisiete de abril, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la resolución de cómputo final del proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo para el periodo constitucional 2018-2024. En ella se dio por concluido el proceso y se precisó que no se cumplían los requisitos constitucionales y legales para considerar válido el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024, por lo cual no tenía efectos jurídicos. Esto porque no se alcanzó el porcentaje de 40 % que exige la Constitución, al solo contar con una participación del 17,77 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2022b).

6. CONCLUSIONES

El proceso de revocación de mandato estuvo plagado de malas prácticas que erosionaron la democracia, desincentivaron la participación ciudadana y afectaron la credibilidad de las instituciones. La ausencia de un marco normativo completo y coherente, la falta de recursos suficientes para el desarrollo del proceso, la participación activa del partido político en el poder y la falta de compromiso de los actores políticos y servidores públicos, incidieron directamente en la legitimidad de proceso revocatorio y fueron determinantes para que la ciudadanía no se apropiara del ejercicio de democracia directa.

El Congreso de la Unión a partir de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la obligación de legislar en materia de revocación de mandato para establecer un sistema de medios de impugnación que permita sustanciar las controversias y un régimen sancionatorio, en el que se prevea con exactitud los supuestos y las consecuencias jurídicas para investigar y sancionar las conductas irregulares durante el proceso. Los resultados del ejercicio participativo muestran que el Congreso de la Unión no debe limitarse a cumplir con la configuración normativa anterior, sino que es necesario formular un análisis profundo del marco Constitucional y legal previsto para el desarrollo del proceso participativo, con el fin de potencializar la efectiva participación ciudadana e impedir que se convierta en un ejercicio de partidos y actores políticos, como ocurrió en el proceso revocatorio de 2022 en México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congreso de la Unión - Diario Oficial de la Federación. 2022. "Decreto por el que se Interpreta el Alcance del Concepto de Propaganda Gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato". <https://bit.ly/3HqYcKY>
- Flavia Freidenberg y Carlos Guadarrama. 2022. "El Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República Electo para el periodo constitucional 2018-2024". *Documento de Investigación No 25*. Ciudad de México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IIJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Instituto Nacional Electoral. 2022a. "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la modificación a los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la Revocación de Mandato en cumplimiento al Acuerdo INE/CG13/2022, y derivado de la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la solicitud de otorgar de manera excepcional recursos adicionales para el Proceso de Revocación de Mandato". *Diario Oficial de la Federación*. <https://bit.ly/3aYR8Jl>
- Instituto Nacional Electoral. 2022b. "Reporte final de firmas captadas en formatos físicos y app móvil para la revocación de mandato 2021-2022". <https://bit.ly/3mOIrUA>
- Instituto Nacional Electoral. 2022c. "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG52/2022 por el que se aprueba la convocatoria para el proceso de revocación de mandato del presidente de la república electo para el periodo constitucional 2018-2024". <https://bit.ly/3NNZCBo>
- Instituto Nacional Electoral. 2022d. "INE ordena el retiro de propaganda por considerar que transgrede la Constitución dentro del proceso de Revocación de Mandato". *Central Electoral*, Marzo 11. <https://bit.ly/36P9Y3M>
- Instituto Nacional Electoral. 2022e. "Acuerdo INE/CG202/2022 del Consejo General del INE por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2021". <https://bit.ly/3mKHEEb>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2022. "Acción de inconstitucionalidad 151/2021". <https://bit.ly/3tECyNp>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2021. "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio electoral, SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021, acumulados". <https://bit.ly/3HlOmtJ>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2022a. "SUP-REP-151/2022". <https://bit.ly/3zDIf1T>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2022b. "Cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del presidente de los estados unidos mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024". <https://bit.ly/3zAn015>

Zovatto, Daniel. 2007. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007". Disponible en <https://bit.ly/3zE6ugC>

[Sobre la autora]

MARIANA CALDERÓN ARAMBURU

Abogada especializada en derecho electoral, democracia, participación ciudadana y derecho constitucional. Se ha desempeñado en diversos cargos dentro del Poder Judicial de la Federación, la Administración Pública Federal, el Poder Legislativo, la Auditoría Superior de la Federación y el entonces Instituto Electoral de la Ciudad de México. Es parte del equipo investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y profesora del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Actualmente desarrolla diversos proyectos de litigio estratégico y consultoría, orientados al fortalecimiento de las instituciones, el estado de derecho y la protección de los derechos humanos.

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.