

## **Aprobación de los Lineamientos para la Revocatoria de Mandato** INE/CG1444/2021

Flavia Freidenberg

### *El contexto regional que enmarca los mecanismos de democracia directa*

En las últimas décadas, diversos sectores académicos y públicos han impulsado una mayor democratización de los procesos de toma de decisiones en los países de América Latina. Estas propuestas han ido de la mano de la idea de que una mayor participación de la ciudadanía podría contribuir a achicar las distancias entre representantes y representados y, al mismo tiempo, ayudar a fortalecer a las democracias representativas. Si bien en un primer momento se pensó que la incorporación de mecanismos de democracia participativa era una alternativa al modelo de democracia vigente, con el paso del tiempo la propia experiencia comparada dio cuenta de que en realidad se trataba de complementar a las elecciones a través de diferentes mecanismos (como consultas populares, referendums, iniciativas legislativas y/o revocatorias de mandato, entre otros).

Los mecanismos de democracia directa son herramientas para hacer que la ciudadanía intervenga en el proceso de toma de decisiones como parte de la democracia moderna. Su regulación ha tenido caminos heterogéneos en América Latina y está contemplada, hasta el momento, en cuatro países (Bolivia, Ecuador, Perú, Venezuela), en los cuales se han realizado diversas reformas para ir perfeccionando su funcionamiento. Según los datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas) la figura de la revocatoria de mandato ha sido modificada en diversas ocasiones en Bolivia (2009, 2010), Ecuador (1998, 2009 [I y II], 2011) y Venezuela (2007, 2009). Estos diseños institucionales se han caracterizado principalmente por emplearse en relación a cargos de elección nacional, presidencial y legislativa (aunque algunos países como Colombia, Ecuador o Perú la contemplan a nivel local), a partir de exigir un determinado porcentaje de personas que avalen esa iniciativa ciudadana. A pesar de existir la posibilidad, hasta el momento ningún proceso de solicitud de revocatoria a nivel presidencial ha sido exitoso en los países de la región.

*Los hechos: ¿qué ocurrió?*

México se incorporó a esta tendencia a nivel regional al aprobarse el derecho de la ciudadanía a manifestarse por si quiere que un mandatario continúe o no en su cargo a partir de las reformas realizadas al artículo 35 constitucional (fracción IX) del 20 de diciembre de 2019.<sup>1</sup> Si bien el Poder Legislativo debía aprobar la normativa que reglamentara dicho cambio constitucional, en ausencia de la misma y en medio de críticas de los partidos políticos (Morena, PRI, PAN y PRD),<sup>2</sup> el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó los Lineamientos para la organización de la Revocación de Mandato, siguiendo lo que establece la reforma constitucional de 2019. Si bien en la actualidad ya se aprobó la Ley Reglamentaria de Revocatoria de Mandato (14 de septiembre de 2021),<sup>3</sup> el INE tomó su decisión de manera previa y apoyándose en una serie de sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que exortó a los legisladores a aprobar la ley reglamentaria en un plazo de 30 días (SUP-JE-219/2021 y SUP-JDC-1127/2021).<sup>4</sup>

Con esta decisión, el INE buscó proveer de certeza y confianza a la ciudadanía y a los propios partidos políticos para garantizar el derecho político de un ciudadano/a a manifestar su opinión respecto a que una persona que está en la Presidencia de la República termine su mandato de manera anticipada cuando pierda la confianza del electorado (y este se manifieste en un ejercicio de democracia directa). Las y los Consejeros reivindicaron la pertinencia de los tiempos a partir de que este 27 de agosto era la fecha límite que tenía el INE para aprobar su proyecto de presupuesto a fin de remitirlo a la Secretaría de Hacienda para su integración en su paquete presupuestal (La Jornada, 27/07/2021).

---

<sup>1</sup> El 20 de diciembre de 2019 se publicó en el DOF el Decreto mediante el cual se reguló la figura de la Revocatoria del Mandato. Para ello se adicionó una fracción IX al artículo 35; un inciso c), al Apartado B de la Base V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; un tercer párrafo a la fracción III del Apartado A del artículo 122 de la Constitución.

<sup>2</sup> El Poder Legislativo estableció, en la reforma constitucional de 2019, la obligación de la emisión de una ley reglamentaria dentro de los 180 días siguientes a la publicación del decreto, en la cual se debería desarrollar con toda claridad las etapas y procedimientos para la organización de este proceso, lo cual no ha ocurrido a la fecha. Ese plazo se venció el 17 de junio de 2020. La Ley Federal de Revocación de Mandato finalmente se aprobó el 14 de septiembre de 2021, cuando ya había pasado el plazo.

<sup>3</sup> También se había establecido que se diera un proceso de armonización legislativa desde el marco federal hacia las entidades para regular procesos similares respecto a la figura de las gubernaturas. Ver "Sexto. Las constituciones de las entidades federativas, dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberán garantizar el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo local [...]" [Decreto del 19 de diciembre de 2020].

<sup>4</sup> Ante la omisión del Congreso de la Unión de aprobar la ley reglamentaria de Revocación de Mandato y la posible afectación a los derechos ciudadanos de participar en el ejercicio de democracia participativa, el TEPJF "ordenó a los legisladores reglamentar en la materia en un plazo no mayor a 30 días naturales a partir del primero de septiembre. Con una votación de 6 a 1, los magistrados consideraron que ha habido un incumplimiento ostensible en las obligaciones del Congreso" (La Jornada, 26/08/2021). Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/08/26/politica/ordena-el-tepjf-aprobar-la-ley-para-revocar-el-mandato/>

### *¿Qué dicen las reglas?*

Dado que el INE está a cargo de la organización, desarrollo y cómputo del proceso, según el Decreto del 20 de diciembre de 2020, el Consejo General decidió aprobar de manera unánima el Acuerdo INE/CG1444/2021, en sesión del 27 de agosto de 2021, donde se establecen las pautas logísticas, los pasos y los plazos para poder solicitar y participar en una convocatoria de Revocación de Mandato. Los Lineamientos fijan -a través de cinco apartados- las reglas para organizar el proceso de democracia directa. Esos apartados tienen que ver con: a) La organización de la Revocatoria de Mandato; b) Los actos preparatorios de la Revocatoria de Mandato; c) La jornada de votación; d) Actos posteriores a la jornada y resultados y e) sistemas informáticos.

Con estas normas se establecen las pautas sobre la manera en que la autoridad electoral cumplirá con sus atribuciones establecidas en la Constitución. Los Lineamientos para la Revocatoria de Mandato, a la luz del artículo 35 fracción IX constitucional, establecen que este es un instrumento de participación ciudadana que se podrá solicitar con al menos el 3% de la lista nominal en 17 entidades federativas al cargo presidencial.<sup>5</sup> La misma se deberá solicitar durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República. También fija que sea el INE la autoridad encargada de verificar los requisitos, organizar, desarrollar y computar los resultados de la votación para la revocación de mandato. El INE también tendrá a su cargo la difusión del proceso (a partir del día siguiente de publicarse la convocatoria) y la elaboración de las boletas que contarán con la información del nombre y cargo de la persona sujeta al proceso, periodo ordinario constitucional de mandato y la pregunta a realizar.

De acuerdo con la ley, primero se deben recabar alrededor 2.7 millones de firmas de personas con credencial para votar de al menos 17 estados durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año de mandato del Presidente en funciones. Estas firmas deben presentarse ante el INE para que el Instituto convoque a la consulta de revocación de mandato. Antes de esta consulta, el INE tendrá 30 días para validar que se hayan reunido las firmas suficientes, es decir, para enero del siguiente año

---

<sup>5</sup> La normativa también plantea que la revocatoria sea para cargos locales. Ver Artículo 3º Transitorio de la reforma constitucional del 20 de diciembre de 2019.

se lanzaría la convocatoria. Deben pasar 90 días entre la publicación de la convocatoria y la jornada de votación, por lo que las votaciones se celebrarían en marzo. Durante ese tiempo, el INE organizará el proceso y difundirá la convocatoria. Al terminar la jornada, el INE computará y emitirá los resultados. Pero más tarde, el Tribunal Electoral validará los resultados después de que se hayan resuelto las impugnaciones que se hayan interpuesto.

La Revocación de Mandato sólo procederá por mayoría absoluta. Cuando la declaratoria de validez que emita el Tribunal Electoral indique que la participación total de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato fue, al menos, del cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores y el resultado será vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República. Si los resultados de la jornada de votación indican que procede la revocación de mandato, la persona titular de la Presidencia de la República será separada definitivamente del cargo, cuando el Tribunal Electoral emita la declaratoria de revocación.<sup>6</sup>

*¿Cuál sería la pregunta?*

Revocar el mandato del titular de la Presidencia será una decisión que tomarán las y los ciudadanos a través del voto. Para esto se convocará a la ciudadanía a responder en las casillas si está de acuerdo en que el Presidente o Presidenta de México deje su cargo por pérdida de confianza. La pregunta, por ley, es la siguiente:

*¿Estás de acuerdo en que (Nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de confianza o que siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?*

*Las respuestas disponibles serán:*

- a) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza.*
- b) Que siga en la Presidencia de la República.*

*La Convocatoria para 2022*

---

<sup>6</sup> Dada esta situación, se procederá de manera inmediata según lo previsto en el último párrafo del artículo 84 de la Constitución.

En caso de darse un resultado aprobatorio de la Revocatoria de Mandato sería un caso inédito en la historia política de México. Sería la primera vez que, por decisión popular y a medio período, un Presidente elegido de manera legítima tuviera que entregar su cargo. Una medida de este tipo implicaría una alteración a la propia dinámica política, aún cuando ya esté incorporado al texto constitucional. Lo que si es muy importante destacar es que a este ejercicio de democracia directa se le puso un candado para que sea válido. Como ya se ha señalado previamente, el resultado de la votación solo será vinculatorio si se alcanza la participación de al menos el 40 por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, lo que equivale a 36 millones 272 mil 785 personas.

Con estas nuevas reglas se abre la puerta para que se pueda convocar una revocación de mandato en 2022.<sup>7</sup> Los Lineamientos aprobados contemplan la instalación de 161 mil casillas, para lo que se requerirá 5 mil 430 supervisoras y supervisores electorales, 32 mil 421 capacitadores asistentes electorales, para lograr contar con más de 484 mil funcionarias y funcionarios de estas casillas que se requerirán. El documento considera la posibilidad del voto de las y los mexicanos residentes en el exterior por Internet, así como los cómputos el mismo día de la Jornada Electoral y la implementación de un Conteo Rápido el mismo día. También se establece el uso de una aplicación móvil para recolectar las firmas necesarias para que el INE pueda convocar a este mecanismo de participación directa. Finalmente, la propia Ley Federal de Revocatoria de Mandato (artículo Tercero Transitorio) estipula que el Instituto convoque a más tardar el 1 de octubre de 2021 a las ciudadanas y los ciudadanos, al proceso de revocación de mandato para el periodo constitucional 2018-2024.

---

<sup>7</sup> Como señala el artículo, Cuarto Transitorio del decreto del 20 de diciembre de 2019, "En el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, la solicitud de firmas debería comenzar durante el mes de noviembre y hasta el 15 de diciembre del año 2021. La petición correspondiente debería presentarse dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de 2021. En el supuesto de que la solicitud sea procedente, el Instituto Nacional Electoral es el que emitirá la convocatoria dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud. La jornada de votación sería a los sesenta días de expedida la convocatoria".