

# La revocatoria presidencial en México

## ¿CONTROL CIUDADANO O FARSA POLÍTICA?

Por María Laura Eberhardt

### **El buen y mal uso de los plebiscitos para la revocatoria de mandato de los gobernantes, incorporados en las constituciones nacionales latinoamericanas**

Desde los años 80 varios países latinoamericanos llevaron a cabo reformas constitucionales en las que adoptaron la revocación de mandato, entre otros mecanismos de democracia directa o semidirecta (como la iniciativa popular, la audiencia pública, el presupuesto participativo), con el objeto de complementar, vía la participación ciudadana, las desprestigiadas instituciones de la democracia indirecta: los partidos políticos, los órganos de gobierno, los representantes, las elecciones.

A pesar de que varios de sus estados o entidades federativas contaban con este mecanismo en sus constituciones, en lo que hace al nivel nacional, México es hasta ahora el último país en incorporarlo: lo hizo en la reforma constitucional de 2019, luego de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Panamá. Es también el cuarto Estado en habilitar la revocación presidencial (después de Ecuador, en 1998; Venezuela, en 1999; y Bolivia, en 2009), y el tercero en llevarla a las urnas: en abril de 2022 (tras el caso del presidente Hugo Chávez en Venezuela en 2004 y el de Evo Morales en Bolivia en 2008).

En efecto, tras haberla instalado como promesa de campaña en 2018, y haberla incorporado en la Ley Fundamental en 2019, durante 2021, el presidente electo por MORENA, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), inició un proceso de consulta de revocación sobre su propio cargo, aunque con la intención subyacente de ratificarlo. Celebrada en 2022, en medio de una honda polémica y con resultados a todas luces ambiguos, aquí nos proponemos, aunque en forma muy breve, ahondar en el caso, a fin de contrastar el potencial de este mecanismo con su real desempeño.

## El mecanismo

La revocación de mandato constituye una herramienta de democracia directa. Otorga a los ciudadanos la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular como resultado de un proceso de consulta también popular (Zovatto, 2008, p. 260). Es un instrumento de control vertical, “de abajo hacia arriba”, de los gobernados hacia sus gobernantes. Abre una vía de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes que perdieron en forma drástica su confianza. Supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido. En los países presidencialistas, ello implica una semiparlamentarización del sistema político, en tanto relativiza la rigidez del mandato fijo de los representantes electos.

## La revocación de mandato en México

El 20 de diciembre de 2019 salió a la luz el Decreto “Por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato”. Dos años después, en 2021, se aprobó la nueva Ley Federal de Revocación de Mandato, reglamentaria de este mecanismo. Tanto para el nivel federal como

para el local, la revocación de mandato es concebida por la Constitución 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 grandes rasgos, ambas normativas se encargan de especificar, sobre todo, el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República. Brevemente, para su convocatoria se requiere la firma de, al menos, el 3% del padrón electoral de, como mínimo, la mitad más uno de las 32 entidades federativas del Estado (es decir, 17). Dicho piso resulta extremadamente bajo en comparación con las firmas requeridas para la revocación de igual cargo en otros países (15% en Ecuador, 20% en Venezuela y 25% en Bolivia), lo que vuelve al mecanismo muy accesible a la población.



Solo se podrá solicitar una consulta de revocación por mandato y únicamente durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional (que dura seis años). La recolección de firmas se realiza durante el mes previo a tal fecha. La consulta es de voto obligatorio (ya que la participación en ella es tanto un derecho como un deber cívico) y se realiza el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la convocatoria.

Para que el resultado sea válido, se requiere una participación en las urnas de, por lo menos, el 40% de los electores. La revocación sólo procede por mayoría absoluta de los votos totales emitidos. En tal caso, se produce la inmediata separación del titular del cargo y, en su lugar, asume provisionalmente el presidente del Congreso. En adelante, el Congreso contará con 30 días para nombrar a quien deberá concluir el período constitucional. Es decir, que quien complete el mandato será un presidente no elegido por el pueblo sino por el Legislativo (otro rasgo de semiparlamentarización del sistema).

La revocación también aplica respecto del mandato del titular del Ejecutivo de la Ciudad de México (el Jefe de Gobierno) y del mandato del titular del Ejecutivo de las entidades federativas. A tal fin, tanto la ciudad como las entidades federativas, contarán con 18 meses desde la publicación de la reforma de la Ley Fundamental nacional, para actualizar sus constituciones. La diferencia con el procedimiento presidencial es que aquí se exige recolectar un piso mayor de firmas: de al menos el 10% del padrón.

## La consulta de revocación de AMLO 2022

La incorporación de la revocación de mandato a la constitución nacional había sido una de las principales promesas de campaña de AMLO en 2018, devenido luego presidente, “en un intento por capitalizar el descontento de millones de mexicanos con los partidos tradicionales”. El entonces candidato a primer mandatario prometía someterse a un referéndum de revocación cumplida la mitad de su periodo. A dos años de la reforma constitucional de 2019, la Cámara de Diputados aprobaría la ley reglamentaria del mecanismo, dando “base legal al referéndum que podría celebrarse en marzo de 2022”, nuevamente a petición del presidente. Lejos de temer su revocación, AMLO se mostraba confiado de que “la gran mayoría” de los mexicanos refrendaría la confianza que le había sido otorgada en 2018.



# REVOCA DE MANDATO

Tal como estaba planteada, esta consulta transitaba desde sus orígenes un camino que desvirtuaba su sentido, invirtiendo sus términos y tergiversando su finalidad y espíritu. Ello debido a que AMLO pretendía apropiarse de un mecanismo inicialmente creado para el control ciudadano, convirtiéndolo en un instrumento de plebiscitación de su gestión, cual “encuesta de satisfacción del votante”, para fortalecerse en el cargo.

Es decir, que de ser un instituto adoptado para ser activado excepcionalmente por iniciativa de los ciudadanos, en virtud de un descontento general o grave pérdida de confianza de la población, para destituir en forma anticipada a un representante electo; pasó a ser un instrumento de uso corriente, convocado a iniciativa del propio gobernante en cuestión, en virtud de un afán propagandístico, y a fin de ser ratificado en el cargo.

Tan es así que desde la oposición se rechazaba abiertamente esta iniciativa, convocando en cambio a la población a no ser parte de esa “costosa farsa llamada consulta popular, que debiera ser para la revocación y no para la ratificación de mandato”. Concretamente, se pedía a la gente que no acudieran “a hacerle el caldo gordo a un ejercicio que nada tiene de democrático”.

No obstante, las firmas fueron recolectadas y verificadas y se convocó la consulta. El 10 de abril de 2022 asistió a las urnas el 17,78% de los 92.823.216 electores habilitados. Es decir, que fue a votar menos de la mitad de los ciudadanos necesarios para validar el referéndum. Las casillas de votación instaladas fueron 57.449, un tercio de las 163.000 habilitadas en las legislativas de 2021.

En total se emitieron 16.502.636 votos. El 91,86% optó porque el presidente siguiera, el 6,44% prefirió que se lo revocase, y el 1,70% fueron votos nulos. Aunque mucho más de la mayoría absoluta de los

sufragios emitidos fue por la permanencia, la ausencia en las urnas de, al menos, un 22,22% más de los votantes, hizo que los resultados de la votación no fueran vinculantes: 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 Instituto Nacional Electoral por las pocas casillas electorales habilitadas.

Desde la otra vereda, miembros de la oposición calificaron la consulta de “completo fracaso”. Ello, debido a que, si se lo comparaba con los votos obtenidos por López Obrador en 2018 (30 millones), y con los alcanzados por la coalición de MORENA en 2021 (21 millones), se veía “claramente la caída”, ya que en la consulta de 2022 solo lograron 15 millones, apenas la mitad de los votos de hacía cuatro años.

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). La consulta fue calificada por estos 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”.

## Conclusiones

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 y no por la oposición o 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 político.



Ciertamente, los resultados, no teniendo efecto vinculante, solo servirían para que el presidente reivindicase el evento como un ejercicio democrático, para que midiese sus fuerzas, y para que proyectase una imagen 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 popular.

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 rendición de cuentas, arrebatando a la población un mecanismo que, por el contrario, había sido creado para empoderarla.

Si bien el referéndum revocatorio hubiera podido, en 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

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**

Zovatto, D. (2008). Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007. En A. Lissidini; Y. Welp y D. Zovatto, Democracia Directa en Latinoamérica. Buenos Aires: Prometeo.

## Acerca de la autora / María Laura Eberhardt



Doctora por la Facultad de Derecho de la UBA y Doctora en Ciencia Política por UNSAM.

Compartir