

# LA REVOCACIÓN DEL MANDATO: REGLAS DE OPERACIÓN, DISEÑOS INSTITUCIONALES Y SU APLICACIÓN PARA MÉXICO

## Recall mandate: Operating rules, institutional designs and their application to Mexico

Alberto Escamilla Cadena<sup>1</sup>  
Enrique Cuna Pérez<sup>2</sup>

Fecha de recepción: 16 de junio de 2020  
Fecha de aceptación: 30 de junio de 2020

**RESUMEN:** En 2019 el gobierno mexicano propuso la incorporación de la figura de revocación del mandato en su Constitución. Su aplicación está contemplada tanto a nivel nacional como subnacional. La eficacia de este instrumento depende, en buena medida, de su diseño institucional y de sus reglas de operación, dado que generalmente, su puesta en práctica tiene un uso político por parte de los actores que la promueven. Este artículo compara las modalidades legales de esta figura en los países latinoamericanos en donde se ha establecido y, también se analiza el diseño adoptado en México. De igual forma, se realiza una previsión sobre la futura aplicación del mecanismo dirigida al presidente Andrés Manuel López Obrador hacia el año 2022.

*Palabras clave:* Revocación del mandato, México, diseño institucional.

---

1 Profesor Titular del Departamento de Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. Doctor en Estudios Sociales por la UAM Iztapalapa. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Es coordinador del Posgrado de la Línea de Procesos Políticos en la UAM Iztapalapa. Contacto: aescamillac@hotmail.com

2 Profesor Titular del Departamento de Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. Doctor en Estudios Sociales por la UAM Iztapalapa. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Es coordinador de Posgrados de la División de Ciencias Sociales y Humanidades en la UAM Iztapalapa. Contacto: cuna@xanum.uam.mx

**ABSTRACT:** In 2019 the Mexican government proposed the incorporation of the figure of recall mandate in its Constitution. Its application is contemplated at both the national and sub-national levels. The effectiveness of this instrument depends upon its institutional design and operating rules, since its implementation generally has a political use by the actors that promote it. This article compares the legal modalities of this figure within the Latin American countries where it has been established and analyzes the design that has been adopted for Mexico as well. A forecast on the future application of the mechanism addressed to President Andrés Manuel López Obrador towards the year 2022 is made too.

*Key words:* Recall process, Mexico, institutional design.

## INTRODUCCIÓN

En noviembre de 2019, el Congreso mexicano aprobó la figura de la revocación del mandato con la posibilidad de aplicarse a nivel nacional y subnacional. Con ello, México se convirtió en el sexto país de América Latina en incorporar este mecanismo de democracia directa en sus leyes junto con Bolivia, Ecuador, Venezuela, Colombia y Perú. En todos los casos, la consulta puede aplicarse a diferentes cargos en los gobiernos locales, mientras que a nivel nacional únicamente pueden utilizarla los primeros tres países, a los cuales ahora se suma México. Este mecanismo se utiliza para preguntar a la ciudadanía, a través de una consulta, sobre la permanencia o remoción de algunos representantes populares. El resultado puede ser la ratificación o la remoción de sus cargos. En la mayoría de los países de la región latinoamericana no es común delegar a la ciudadanía la decisión sobre la continuidad o interrupción de las gestiones de los titulares electos.

La revocación del mandato fue una de las leyes que promovió Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y su partido MORENA durante el primer año de su gobierno. Esta figura se agregó a otros mecanismos de democracia directa que ya estaban establecidos en México como el referéndum y la iniciativa popular. De aquí que el actual mandatario será

el primero en someterse al escrutinio del electorado. Si bien su nivel de popularidad, a casi dos años de haber tomado posesión del cargo, mantiene índices de aceptación relativamente altos entre un sector de la ciudadanía, la consulta que pretende aplicarse en marzo de 2022 resultaría inédita para la democracia mexicana.

La aplicación de este mecanismo puede tener dos propósitos. Por un lado, una vez que los representantes ganan una elección y asumen sus cargos, deben cumplir con el mandato de tiempo que establecen sus respectivas constituciones; no obstante, puede ocurrir que sus gestiones sean conflictivas o con resultados insatisfactorios, por lo que la oposición partidista o la ciudadanía pueden proponer evaluarlos mediante una consulta con el objetivo de destituirlos. Por otro lado, algunos representantes que cuentan con un amplio apoyo y altos niveles de aceptación por parte de un sector de la sociedad también pueden hacer uso del instrumento para reafirmar su popularidad. Incluso, algunos presidentes la han utilizado para buscar una extensión en el tiempo de sus cargos en aquellos casos en donde se permite la reelección. Mientras que algunos gobernantes instrumentan la consulta para mostrar que una mayoría del pueblo los apoya, en otros casos sus contrincantes políticos la promueven para capitalizar una situación de descontento social hacia sus autoridades. El resultado del ejercicio dependerá del contexto en que se aplique y estará en función de los niveles de aceptación que tengan los representantes populares en el momento de su instrumentación. La experiencia muestra que los desenlaces de las consultas generalmente están condicionados por coyunturas y aspectos multifactoriales como el desempeño de la economía, los resultados en las acciones destinadas a combatir la inseguridad y, en general, la eficacia de las políticas públicas. La aceptación y el apoyo hacia los gobiernos depende, en buena medida, de los resultados de sus gestiones y de la imagen que despliegan frente al electorado.

Una vez establecido el mecanismo en México, algunos partidos políticos y sectores de la sociedad civil han manifestado su intención de aplicarlo a algunos de sus representantes populares en los diferentes niveles de gobierno. Con ello, estará por definirse si su ejecución podrá contribuir, como lo sugiere Dieter Nohlen, a mejorar el desempeño

de la democracia. Dado que hay la intención de aplicar el ejercicio al Presidente de la República, cabe considerar si el diseño institucional de este mecanismo de democracia directa puede garantizar un auténtico ejercicio democrático en México. También, cabe preguntar cuáles son las posibilidades de ratificación o revocación del cargo para Andrés Manuel López Obrador en la consulta que pretende aplicarse en 2022. La legitimidad de un procedimiento de esta naturaleza implica que los ciudadanos voten de manera libre y sin coacción y, también, que las instituciones encargadas de organizar el proceso lo hagan con autonomía, transparencia y certeza jurídica.

Un aspecto relevante que permite determinar si la ejecución de la revocación del mandato es un procedimiento creíble reside en su diseño institucional. Las modalidades legales que definen la puesta en práctica de este tipo de consultas y los actores que la promueven e intervienen en las distintas etapas del procedimiento son factores clave. Algunos países exigen requisitos que son difíciles de cumplir para poder ejecutarlo y para que la revocatoria sea efectiva, mientras que otros establecen reglas que se pueden alcanzar con relativa facilidad. El objetivo de este artículo es mostrar las principales características y modalidades de la figura de la revocación del mandato en México, tanto a nivel nacional como subnacional considerando también las experiencias en otros países. En la primera parte del trabajo se presentan algunas definiciones, características y tipos de revocación del mandato; en la segunda se comparan los diseños institucionales del mecanismo en los países de la región latinoamericana que lo han incluido en sus leyes; mientras que en la tercera parte se exponen las modalidades legales con las que va a operar la figura en México, haciendo a la vez una proyección para conocer la intención del voto de cara a la aplicación de la revocatoria en el año 2022, de acuerdo a las encuestas que han venido midiendo los niveles de aceptación de Andrés Manuel López Obrador desde que asumió el cargo en 2018.

## LA REVOCACIÓN DEL MANDATO: MODALIDADES Y CARACTERÍSTICAS

Desde 1978, los países de la región latinoamericana emprendieron un conjunto de reformas políticas dirigidas a modificar la composición y las competencias de sus poderes federales, así como las reglas y las instituciones de sus sistemas electorales (Negretto, 2015:20; Zovatto y Orozco, 2008:4). Estos cambios estuvieron orientados hacia la construcción de regímenes democráticos. Uno de los objetivos de este proceso consistió en ampliar los derechos políticos de la ciudadanía con la finalidad de fomentar una mayor participación. Para ello, se establecieron un conjunto de mecanismos de democracia directa<sup>3</sup> expresados a través de consultas populares que pueden tener diferentes usos y fines. Entre ellas se pueden identificar el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, el presupuesto participativo y la revocación del mandato. Los primeros dos instrumentos se han aplicado un mayor número de veces para consultar al electorado sobre los más diversos temas que forman parte de la agenda pública, el resto de los mecanismos se han utilizado con menor frecuencia (Lissidini, 2010:44).

En lo que se refiere a la revocación del mandato, se trata de una consulta cuya finalidad es preguntar a la ciudadanía sobre la continuidad o separación del cargo por parte de algún representante popular. Con este mecanismo es posible interrumpir el mandato de un titular electo de forma anticipada (García, 2006:25). La incorporación de este instrumento abre la posibilidad de destituir a algún presidente, a un legislador o a una autoridad del ámbito local. En el caso de los ejecutivos federales, en la actualidad algunas de las constituciones de la región latinoamericana contemplan dos mecanismos para separar del cargo a sus mandatarios. El primero es el juicio político (*impeachment*), procedimiento en donde algún titular electo es acusado y destituido por el Poder Legislativo por cometer algún delito o falta grave. El segundo es

---

3 El concepto de democracia directa se refiere a “aquellas formas de participación política que se realizan a través del voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo o el ejecutivo” (Thibaut, 1998:53).

a través de un mecanismo de democracia directa como la revocación del mandato, trasladando la decisión a los ciudadanos a partir de una consulta para decidir sobre la continuidad o remoción de sus representantes. Mientras que en el juicio político las instituciones son las encargadas de separar del cargo a un titular electo, con la revocación del mandato es el pueblo quien toma la decisión. A nivel nacional, la mayoría de los países latinoamericanos han incorporado en sus leyes el juicio político y lo han aplicado en varias ocasiones destituyendo a algunos de sus presidentes (Pérez-Liñán, 2009:23). En cambio, el segundo instrumento lo contemplan un menor número de países y se ha aplicado en muy pocas ocasiones.

La revocación del mandato es un proceso que se compone de varios momentos. “Se instrumenta a partir del pedido de un grupo de ciudadanos y se formaliza en una iniciativa para la cual se exige la recolección de una cantidad mínima de firmas. El plazo de tiempo en el cual el mandatario puede ser destituido suele ser acotado. En caso de alcanzarse la mayoría requerida de votos favorables a la revocación, el mandatario es destituido, siendo reemplazado por designación, elección o sucesión preestablecida hasta completar el plazo” (Serrafero y Eberhardt, 2017:514). Jean Francois Prud’homme define este instrumento como “una variante invertida de la elección de gobernantes, a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos (un número determinado de firmas y un porcentaje de votación), en donde se somete a consideración de los votantes la posible remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley” (Prud’homme, 2012:25). Para Daniel Zovatto, el mecanismo tiene como una de sus principales características “dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta” (Zovatto y Orozco, 2008:260). Para Laura Eberhardt, la figura “es un mecanismo institucional que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante el tiempo que dure su cargo, habilita a un número de electores insatisfechos para reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo” (Eberhardt, 2017:107). Como puede verse, la revocación del mandato es una herramienta que otorga a la ciudadanía el poder para decidir sobre la duración de los cargos de los representantes que fueron electos por la vía del voto popular.

El tema se ha estudiado desde dos perspectivas. Una se centra en el empoderamiento ciudadano, pues les otorga la potestad para decidir sobre la continuidad de sus representantes. La otra vertiente de estudio analiza el diseño institucional y las reglas de operación del mecanismo. A partir de las experiencias en los diferentes países que han implementado el instrumento, pueden distinguirse tres tipos de revocación del mandato. Primero, puede utilizarse de manera *proactiva* por parte de los representantes, quienes lo promueven para reafirmar su popularidad aplicando el ejercicio en un momento en que sus niveles de aceptación son altos. De esta forma, si la iniciativa para aplicar la consulta proviene de las autoridades, la intención será la ratificación en el cargo y no su revocación, pues confían en que contarán con el suficiente apoyo popular. Segundo, cuando la revocación del mandato es promovida por la oposición partidista, tiene en cambio, el objetivo de remover a un gobernante, por lo que funciona como un mecanismo *reactivo*, en donde se intenta castigar una acción previa realizada por un representante. Tercero, cuando la iniciativa proviene “desde abajo” funciona como un mecanismo de rendición social de cuentas (Altman, 2005:212). La revocatoria puede considerarse como una especie de control no institucional desde la sociedad sobre los tiempos de los mandatos de sus representantes populares (Nohlen, 2017:395). En este caso, el electorado juzga de forma negativa una acción u omisión por parte del gobierno, lo que deriva en la interrupción de su cargo. De aquí que pueden identificarse tres tipos de revocación del mandato: 1) el *proactivo* (cuando la iniciativa proviene desde las autoridades), 2) el *reactivo* (cuando la iniciativa proviene de la oposición partidista) y 3) como *accountability* vertical o societal (cuando la ciudadanía propone la consulta).

La revocación del mandato contempla un conjunto de características y variantes para su aplicación. Su diseño institucional es un factor de particular importancia para su eficaz implementación y para la definición de sus resultados, pues establecen los requisitos, las modalidades legales, los umbrales de participación y los actores que intervienen en el proceso. A continuación, se enumeran sus principales características. Por principio se considera el alcance de la consulta. Su ejecución puede restringirse a nivel nacional o ampliarse al orden subnacional. Segundo, los tiempos en que puede aplicarse. Generalmente se realiza a la mitad

del mandato, no se aplica durante el primer año ni tampoco en el último. Tercero, el actor que puede solicitarla generalmente es la ciudadanía y no alguno de los poderes federales. Cuarto, el porcentaje de firmas requerido para solicitar la aplicación del mecanismo. Quinto, el porcentaje de votos necesarios y el tipo de mayoría requerida para que el resultado sea efectivo. Sexto, el carácter vinculatorio o puramente consultivo del ejercicio. Séptimo, el mecanismo de sustitución (en caso de que algún cargo sea revocado). Octavo, el número de veces en que se puede convocarse la consulta durante un mandato. Noveno, la autoridad encargada de organizar el proceso. Estos son algunos de los principales elementos constitutivos que sustentan la figura de la revocación del mandato, y sus reglas de operación están establecidas tanto en los textos constitucionales como en las legislaciones electorales o en las leyes que regulan la participación ciudadana.

Algunos autores han ponderado las ventajas y desventajas de la revocación del mandato. Las ventajas serían las siguientes: 1) puede funcionar como un mecanismo de rendición de cuentas vertical que interrumpe el mandato de una autoridad electa en caso de incompetencia, 2) puede funcionar como un instrumento de control desde la sociedad sobre los tiempos de la duración del mandato de los representantes populares y 3) puede propiciar un mayor interés en la ciudadanía para estar informada sobre las acciones de sus gobiernos. Por el contrario, las desventajas son: 1) condiciona la temporalidad de los mandatos de los titulares de los cargos electos sin que pueda concluirse el tiempo que establecen las constituciones, 2) puede propiciar inestabilidad política una vez que el gobierno y la oposición utilicen el mecanismo, ya sea para reafirmarse en el poder o destituir a algún representante, 3) las diferentes etapas que componen el proceso pueden ser susceptibles de manipulación, y 4) los presidentes pueden poner en práctica la consulta como un termómetro para buscar la reelección y extender sus mandatos, incluso más allá del tiempo que establecen sus constituciones.

Un aspecto central para la credibilidad y legitimidad de un proceso como la revocación del mandato es la autonomía de los órganos electorales que organizan la consulta. Si dicha instancia está capturada por el gobierno aumenta la posibilidad de una manipulación del procedi-

miento, se puede permitir la promoción indebida de campañas mediáticas, puede haber una influencia del gobierno sobre las instancias de decisión de los órganos electorales y también puede haber una posible falsificación de los resultados. Estos factores pueden desvirtuar el uso de la revocatoria, pues no permitirían el empoderamiento ciudadano, sino por el contrario, estarían políticamente controladas y dirigidas “desde arriba”. Daniel Zovatto y Jesús Orozco afirman que, dependiendo del uso y los fines de las consultas, “los mecanismos de democracia directa pueden significar un elemento distorsionador” (Zovatto y Orozco, 2008:143). Dieter Nohlen considera que los presidentes de corte populista en América Latina han utilizado este procedimiento para garantizar el continuismo autoritario (Nohlen, 2008:148). Este autor también agrega que “la llamada democracia participativa resultó ser el medio para convertir la democracia presidencial en una dictadura plebiscitaria”. De igual forma, sostiene que cuando el mecanismo se aplica a los presidentes “por regla general es el Poder Ejecutivo quien gobierna estas decisiones y de ninguna manera el pueblo” (Nohlen, 2016:74-75). David Altman afirma al respecto que este tipo de consultas “pueden convertirse en una fachada de legitimización popular de los deseos de las elites políticas” (Altman, 2010:10). De aquí que la revocación del mandato no es una práctica generalizada en el continente, ya que entre los 18 países de la región latinoamericana únicamente seis contemplan su aplicación.

## LAS EXPERIENCIAS DE REVOCACIÓN DEL MANDATO EN AMÉRICA LATINA

La aplicación de la revocación del mandato en América Latina a nivel nacional únicamente está contemplada en cuatro países: Bolivia, Ecuador, México y Venezuela. Hasta el momento la han utilizado Venezuela con Hugo Chávez en 2004 y Bolivia con Evo Morales en 2008. Ecuador no la ha aplicado y México la pondrá en práctica en marzo de 2022. Las modalidades en los cuatro países se presentan en el cuadro 1 y consideran las siguientes variables. 1) El alcance del instrumento, 2) el actor que so-

licita la consulta, 3) la autoridad que organiza el proceso, 4) los tiempos en que puede aplicarse, 5) el número de firmas requeridas para activar el mecanismo, 6) el porcentaje de participación para que la revocación sea efectiva y el umbral de votación requerido, 7) su carácter vinculatorio o consultivo, 8) el número de veces en que puede convocarse durante un mandato, y 9) el mecanismo de sustitución presidencial.<sup>4</sup>

De acuerdo al cuadro 1, las similitudes en los cuatro países analizados que pueden aplicar la revocación del mandato a sus presidentes son las siguientes. En todos los casos el actor facultado para realizar la petición es la ciudadanía, y en ningún caso puede hacerlo alguno de los poderes federales. De igual forma, la institución encargada de emitir la convocatoria, organizar el proceso y computar los votos son los órganos electorales nacionales.<sup>5</sup> Otra similitud es que el resultado de la consulta es vinculante y con inmediato cumplimiento. Respecto a este punto, cabe señalar que, si no se alcanza el porcentaje de votos necesarios y la mayoría requerida, la revocatoria no será efectiva, por lo que el ejercicio no tendría un carácter obligatorio. Su efecto vinculatorio dependerá de que se alcancen los umbrales de participación requeridos. Por último, el ejercicio únicamente puede realizarse en una ocasión durante un periodo presidencial.

---

4 Las leyes consultadas fueron las siguientes. Para el caso de Bolivia, la *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* y la *Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular*; para Ecuador se utilizaron la *Constitución de la República de Ecuador* y *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*; en el caso de México la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; mientras que para el caso de Venezuela la *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* y las *Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandato de Cargos de Elección Popular*.

5 En el caso de México, la constitución establece, de acuerdo con los artículos 99 (fracción III) y 41 (fracción VI) que una vez emitidos los resultados de la revocatoria, éstos podrán ser impugnados frente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este caso, dicha instancia realizará el cómputo final, una vez que haya resuelto las impugnaciones interpuestas.

CUADRO 1. MODALIDADES DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO A NIVEL NACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Pais	Cargos a los que puede aplicarse	Actor que puede solicitar el procedimiento	Autoridad que organiza el proceso	Periodo en que puede aplicarse	Porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo	Tipo de mayoría requerida y votos necesarios para que la revocatoria sea efectiva	Vinculante/no vinculante	Número de veces en que puede convocarse por mandato	Mecanismo de sustitución presidencial
Bolivia	Presidente, Vicepresidente.	Ciudadanía.	Corte Nacional Electoral.	Después de la mitad del periodo (duración de 5 años). No puede aplicarse el último año.	25% de firmas del Padrón Nacional.	Mayoría absoluta. Superior al número absoluto de votos con que fue electo. Exige el 50% más uno de la participación.	Vinculante	Una convocatoria	Assume el cargo el Vicepresidente y convoca de forma inmediata a elecciones en un plazo de 15 días para elegir un sustituto quien completará el resto del mandato.
Ecuador	Presidente y Diputados.	Ciudadanía.	Consejo Nacional Electoral.	Después del primer año del mandato (duración de 4 años). No puede aplicarse el último año.	15% de las firmas del Padrón Electoral.	Mayoría absoluta. Calculada sobre el total de sufragantes inscritos en el Registro Electoral Nacional. No especifica el porcentaje de participación que se requiere.	Vinculante	Una convocatoria	Assume el cargo el Vicepresidente, quien completará el resto del mandato.
México	Presidente.	Ciudadanía.	Instituto Nacional Electoral.	Durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año (duración de 6 años).	3% de la Lista Nominal de Electores.	Mayoría absoluta. Deberá haber una participación de por lo menos el 40% de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores.	Vinculante	Una convocatoria	Assume provisionalmente la presidencia quien presida el Congreso; en los treinta días siguientes, este órgano nombrará al titular que concluirá el periodo constitucional.

Alberto Escamilla Cadena y Enrique Cuna Pérez  
 La revocación del mandato: reglas de operación, diseños institucionales  
 y su aplicación para México

País	Cargos a los que puede aplicarse	Actor que puede solicitar el procedimiento	Autoridad que organiza el proceso	Periodo en que puede aplicarse	Porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo	Tipo de mayoría requerida y votos necesarios para que la revocatoria sea efectiva	Vinculante/ no vinculante	Número de veces en que puede convocarse por mandato	Mecanismo de sustitución presidencial
Venezuela	Todos los cargos de elección popular a nivel nacional.	Agrupación de ciudadanos o una organización.	Consejo Nacional Electoral.	Después de la mitad del periodo (duración de 6 años)	20% de firmas del Padrón Electoral.	Mayoría simple. Número igual o mayor de votos con los que fue electo. Exige al menos el 25% de la participación.	Vinculante	Una convocatoria	En los primeros 4 años asume el cargo el vicepresidente, quien convocará a elecciones en un plazo de 30 días para elegir al sustituto que completará el mandato.  En los últimos 2 años asume el cargo el vicepresidente para completar el resto del mandato.

Fuente: Elaboración propia en base a las constituciones políticas, legislaciones electorales y leyes que regulan la participación ciudadana en los 18 países de América Latina.

En lo que respecta a las diferencias, en primer lugar, el alcance del mecanismo es variable. En Bolivia puede aplicarse al presidente y al vicepresidente; en Ecuador al titular del ejecutivo y a los diputados; en México únicamente al presidente; mientras que en Venezuela puede usarse para la totalidad de los cargos a nivel nacional. En segundo lugar, respecto de los tiempos en que puede aplicarse la revocatoria, en Bolivia y Venezuela puede ejecutarse después de la mitad del mandato. En Ecuador puede realizarse después del primer año de gestión. En el caso de México, puede utilizarse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. En cuanto al porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo, el tope más alto lo establece Bolivia con el 25% de firmas del Padrón Nacional, seguido de Venezuela con el 20% de rúbricas del Padrón Electoral, Ecuador exige el 15%, mientras que México establece el umbral más bajo con apenas el 3% de la Lista Nominal de Electores. En el caso de votos requeridos para que la revocatoria presidencial sea efectiva, en Bolivia y Venezuela establecen que debe ser un número de votos igual o mayor con los que fue electo el presidente, en el primer caso se requiere que participen el 50% + 1 del electorado, en el segundo país se exige el 25%; Ecuador no especifica el porcentaje de participación, aunque requiere de una mayoría absoluta; mientras que México también pide mayoría absoluta y establece que deberán participar por lo menos el 40% de los electores. Por último, en lo que se refiere al mecanismo de sustitución presidencial, en Bolivia asume el cargo el vicepresidente y, posteriormente, convoca a elecciones en un plazo de 15 días para elegir al sustituto que completará el resto del mandato. En Ecuador, el vicepresidente toma el cargo para completar el resto de la gestión. En México, asume provisionalmente la presidencia quien presida el Congreso y en los treinta días siguientes, esta instancia nombrará al titular que concluirá el período. Mientras en Venezuela, si se concreta la revocatoria durante los primeros 4 años, asume el cargo el vicepresidente, quien convocará a elecciones en un plazo de 30 días para elegir al sustituto quien completará el mandato. En cambio, si tiene lugar durante los últimos 2 años, entonces asume el cargo el vicepresidente quien cubrirá el resto del periodo.

El alcance del instrumento es variable, México lo limita al titular del ejecutivo, mientras que los demás países incluyen otras figuras. Para acti-

var la revocatoria, **México establece un porcentaje de firmas muy bajo**, aunque exige una participación elevada. Si bien en todos los países el mecanismo es vinculante y con aplicación inmediata, en México el resultado puede ser impugnado y, por tanto, hay la posibilidad de revertir la decisión expresada en las urnas por el electorado. Si bien en todos los casos la ciudadanía es el único actor que puede solicitar la activación del procedimiento, esto no excluye la posibilidad de que algún partido político (sea el que ocupa el gobierno o alguno de oposición) pueda promover la consulta. De igual forma, al dejar la organización del proceso en manos de los órganos electorales, tampoco puede descartarse la posibilidad de que algún partido pueda tener capturada a esta autoridad pudiendo manipular las distintas fases del proceso y, con ello, influir en el resultado.

De acuerdo con las experiencias de los dos países que han aplicado la revocatoria a sus ejecutivos en América Latina, en ambos casos fueron ratificados. En Venezuela, Hugo Chávez permaneció en la presidencia durante tres mandatos (1999-2001, 2001-2007 y 2007-2013). Una vez que asumió el cargo en 1999, fue aprobada con una mayoría de su partido en la asamblea la “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. El nuevo texto incorporó la figura de la revocación del mandato para todos los cargos de elección popular tanto a nivel nacional como subnacional. La nueva constitución fue aprobada por la ciudadanía por la vía de un referéndum que se llevó a cabo el 15 de diciembre de ese mismo año. Para 2004, se llevó a cabo el ejercicio de la revocatoria, los opositores al régimen de Chávez promovieron activamente el mecanismo, aun cuando el órgano electoral estaba controlado por el gobierno (Kornblith, 2014:141). A su vez, el bloque gobernante buscó obtener la ratificación del cargo presidencial. El 15 de agosto de aquel año se celebró la consulta, el 59% del electorado apoyó al entonces presidente frente a un 40% que rechazó su continuidad. Después de este resultado, la oposición impugnó el ejercicio presentando pruebas de lo que consideró un fraude por la alteración de datos y la manipulación del registro electoral; no obstante, esta denuncia no prosperó. La revocatoria se instrumentó en un momento en donde el mandatario tenía altos niveles de aceptación entre la población. (Martínez, 2010:80). Posteriormente, hacia 2008 el mandatario sugirió llevar a cabo una consulta para preguntar por la reelección indefinida. El referéndum se celebró el 15 de febrero de 2009 y los votantes apoyaron al mandatario venezolano con el 54% de los votos, mientras que el 45% re-

chazó la propuesta, y con ello se suprimió la regla que limitaba el número mandatos presidenciales. El 7 de octubre de 2012 se realizaron elecciones presidenciales y Hugo Chávez resultó ganador con el 54% de los votos. Como se sabe, en marzo de 2013 el mandatario venezolano falleció, por lo que no pudo cumplir lo que hubiera sido su cuarto mandato, quedando Nicolás Maduro al frente del ejecutivo.

En el caso de Bolivia, el presidente Evo Morales también gobernó durante tres mandatos (2006-2009, 2010-2014 y 2015-2020). En 2005 fue electo con el 53% de los votos y hacia 2006 se eligió una Asamblea Constituyente en donde la coalición del partido en el gobierno obtuvo la mayoría. Este órgano procedió a redactar una nueva constitución. Entre las modificaciones realizadas se aprobó la reelección presidencial inmediata por un periodo más, así como la revocación del mandato. La asamblea sancionó la nueva constitución en diciembre de 2007, misma que fue validada por la vía de un referéndum con el apoyo del 61% de los votos y con ello se fundó el llamado “Estado Plurinacional”. Para 2008, Evo Morales propuso aplicar la revocación del mandato, la consulta se llevó a cabo el 10 de agosto de aquel año. En ese momento, el presidente contaba con el suficiente apoyo popular, por lo que la respuesta le favoreció con el 67% de los votos, mientras que el 33% de los electores se opusieron a su continuidad (Cárdenas, 2017:105). Para 2016, Evo Morales buscó una nueva reelección para extender su estancia en el cargo hasta 2025. Su propuesta la sometió a referéndum y la mayoría de la ciudadanía le negó esta posibilidad con el 51% de los sufragios en contra. Posteriormente, Evo Morales recurrió al Tribunal Constitucional (órgano que tenía bajo su control) para que dirimiera el caso. Esta instancia decidió en favor del presidente argumentando que podía seguir buscando la reelección y que no se podía poner un límite a la cantidad de mandatos, pues “atentaba contra sus derechos humanos”. Las elecciones se celebraron el 20 de octubre de 2019 y Morales obtuvo el triunfo con el 47% de los votos. Esto provocó una tensión política en diversos sectores políticos. Días después, el jefe de las Fuerzas Armadas le pidió públicamente que dejara voluntariamente el cargo para desbloquear la crisis. Finalmente, Evo Morales renunció después de catorce años en el poder. Este acto fue considerado por la opinión pública internacional como un golpe de Estado y fue aprovechado por sus opositores para asumir el control del gobierno.

Los casos de Hugo Chávez y Evo Morales muestran que la revocación del mandato fue utilizada por ambos mandatarios no sólo para mostrar el apoyo que tenían de amplios sectores sociales, sino también para prolongar su permanencia al frente del ejecutivo el mayor tiempo posible. Visto en retrospectiva, en ninguno de los dos casos la revocatoria fue un ejercicio democrático, ni tampoco tuvo la intención de empoderar a la ciudadanía. Por el contrario, tuvo la intención de prolongar su estancia en el poder y para ello fue necesaria la modificación de sus respectivas constituciones. Primero, renovaron sus asambleas para conseguir una mayoría de su partido y, posteriormente, buscaron legitimar sus decisiones a través de la ciudadanía por la vía de referéndums en momentos en que su aceptación entre la población era alta.

En lo que se refiere a la aplicación de la revocación del mandato en América Latina a nivel subnacional, está contemplada en seis países: Bolivia, Ecuador, Colombia, México, Perú y Venezuela. La aplicación de estas consultas ha sido más frecuente que a nivel nacional, aun cuando los requisitos y los umbrales de participación son más elevados para hacer efectivas las revocaciones.<sup>6</sup>

Las modalidades de la consulta desde el ámbito local se presentan en el cuadro 2 y consideran las siguientes variables; 1) las autoridades que pueden someterse a la revocatoria, 2) las causas que motivan la consulta,

---

6 Cabe precisar que, en el caso de Argentina, la revocación del mandato a nivel subnacional está establecida en la Ciudad de Buenos Aires, además de cinco provincias: Chaco, Chubut, La Rioja, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Mientras que en el caso de los municipios se puede aplicar en San Luis, San Juan, Río Negro, Neuquén, Misiones, Entre Ríos, Corrientes y Catamarca. (Lissidini, 2008:33). En estas regiones se ha implementado la revocatoria en nueve ocasiones, dos funcionarios fueron ratificados y siete fueron revocados (Arques, 2014:170). En el caso de Panamá, el *Código Electoral sobre Revocación del Mandato* establece que la figura puede aplicarse a los Diputados Nacionales, a los Representantes de Corregimiento y a los Alcaldes de Distrito. Los partidos políticos son quienes pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que ellos mismos postularon, mientras que los ciudadanos de un circuito electoral pueden hacerlo para revocar el mandato de los diputados de libre postulación. El motivo que puede sustentar la revocatoria es por violación de los estatutos del partido y no se puede aplicar durante el primero y el último año de ejercicio del cargo. Se requiere la firma del 30% de los ciudadanos que conforman el Padrón Electoral y la revocatoria procede si se expresa afirmativamente al menos el 50% de los electores. En cuanto al mecanismo de reemplazo de funcionarios se prevé la celebración de nuevas elecciones. El proceso lo organiza el Tribunal Electoral. De acuerdo con el artículo 151 de la constitución de este país, quien promueve y decide sobre la revocación de los diputados son los partidos políticos y no la ciudadanía. El proceso es puramente consultivo y no vinculante. De ahí que algunos especialistas no consideran el caso de Panamá como una auténtica revocación del mandato.

3) el número de firmas necesarias para activar el mecanismo, 4) el porcentaje de participación solicitado para que la revocación sea efectiva, 5) el tipo de mayoría requerida y 6) el periodo en que puede aplicarse. Cabe señalar que México es el único país que todavía no lo aplica.<sup>7</sup>

De acuerdo con el cuadro 2, la revocación del mandato a nivel subnacional tiene las siguientes variantes. Respecto de los cargos a los que se les puede aplicar, en Ecuador y Venezuela se puede utilizar para cualquier tipo de autoridad, después se ubica Perú, quien puede utilizarla para el caso de los Consejeros Regionales, los Alcaldes, los Regidores de las provincias, además de los magistrados electos por el voto popular. En estos países el alcance de la revocatoria es mayor. En Colombia puede utilizarse para los gobernadores y alcaldes, mientras que su aplicación es más restringida en Bolivia y México, donde en el primero puede aplicarse para los Prefectos de los Departamentos y México únicamente a los ejecutivos locales.

En cuanto a las causas que motivan la solicitud de la consulta, Venezuela es el único caso que no requiere justificar las causas. En Bolivia, Colombia y Ecuador es por incumplimiento del programa de gobierno, en Perú por corrupción y en México por pérdida de confianza. Respecto al porcentaje de firmas requeridas para activar el mecanismo, el requisito más alto lo establece Colombia con el 40%, mientras que los más bajos son Bolivia (15%) y México (10%). En cuanto al porcentaje de participación ciudadana que se requiere para que el ejercicio sea válido, los más altos son Colombia con el 60% y Perú con el 50%; en cambio, Venezuela es el más bajo con el 25% de los sufragios. En cuanto al umbral exigido, Colombia, Ecuador y México requieren alcanzar una mayoría absoluta, en el resto de los países se exige una mayoría simple. En relación con los tiempos en que puede aplicarse, Bolivia, México y Venezuela pueden implementarlo después de haber transcurrido la mitad de los mandatos, mientras que Colombia, Ecuador y Perú lo pueden hacer después del primer año de las gestiones.

---

7 Las leyes consultadas fueron las siguientes. Para el caso de Bolivia, *Ley de referéndum revocatorio de mandato popular*; para Colombia la *Ley Estatutaria n.º 1.757*; en el caso de Ecuador, la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*; para México, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; en Perú, la *Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos*; mientras que para el caso de Venezuela, las *Normas para regular los procesos de referendos revocatorios*.

CUADRO 2. MODALIDADES DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO A NIVEL SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

País	Cargos a los que puede aplicarse	Causas que motivan la aplicación de la revocatoria	Porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo	Votos requeridos para que la revocatoria sea efectiva	Mayoría requerida	Periodo en que puede aplicarse
Bolivia	Prefectos de los Departamentos.	Incumplimiento del programa.	30%	Se requiere una votación superior al porcentaje de la votación obtenida en la última elección por la autoridad objeto de la revocatoria.	Simple	Después de la mitad del mandato. No podrá aplicarse en el último año del periodo de gobierno.
Colombia	Gobernadores y Alcaldes.	Incumplimiento del programa.	40%	Un número de votos no inferior al 60%.	Absoluta	Después del primer año de del mandato y antes del último.
Ecuador	Todos los cargos electos.	Actos de corrupción e incumplimiento del programa.	10% en circunscripciones de 300 000 habitantes y 25% en circunscripciones de 5 000 habitantes.	El porcentaje solicitado varía de acuerdo con la circunscripción y ámbito de gobierno.	Absoluta	Después del primer año de mandato y antes del último.

Alberto Escamilla Cadena y Enrique Cuna Pérez  
 La revocación del mandato: reglas de operación, diseños institucionales  
 y su aplicación para México

País	Cargos a los que puede aplicarse	Causas que motivan la aplicación de la revocatoria	Porcentaje de firmas requeridas para solicitar el mecanismo	Votos requeridos para que la revocatoria sea efectiva	Mayoría requerida	Periodo en que puede aplicarse
México	Gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.	Pérdida de confianza.	10%	40%	Absoluta	Tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo.
Perú	Consejeros Regionales, Alcaldes, Regidores del ámbito provincial y Jueces de Paz electos por el voto popular.	Corrupción.	25%	50% más uno de los votos.	Simple	Después del primer año de mandato y antes del último.
Venezuela	Todos los cargos electos.	No es necesario justificar la causa.	20%	25%	Simple	Después de la mitad del mandato.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estos diseños institucionales, puede afirmarse en lo que respecta al número de firmas que solicitan la activación del mecanismo y a los umbrales de participación, que Venezuela establece los requisitos más flexibles y Colombia es el país que contempla exigencias más difíciles de cumplir. De aquí que en este último país es más complicado que se revoquen los mandatos de los representantes locales. En Colombia se han practicado 58 procesos de revocación, de los cuales 57 no prosperaron (Barrero, Rivera y Acuña, 2018:125), y únicamente ha sido revocado un alcalde (Nelson Javier García Castellanos de Tasco, Boyacá). En Ecuador, si bien la participación del electorado es obligatoria para este tipo de consultas, de un total de 78 ejercicios se revocaron 21 cargos (Pachano, 2008:149-150). En Venezuela se han activado diez consultas, en donde cinco titulares fueron revocados de sus cargos (Welp y Serdült, 2012:187). En cuanto a Bolivia, ocho prefectos fueron sometidos a revocatoria, de los cuales dos de ellos fueron removidos de sus cargos (La Paz y Cochabamba), mientras que los restantes seis fueron ratificados (Welp, 2016:151). Por último, Perú es el caso más atípico, ha utilizado la revocación en 5,303 ocasiones y se han revocado a 1,737 autoridades. Esta cifra lo convierte en el país con más ejercicios de revocatoria y con el mayor número de autoridades separadas del cargo en el mundo (Tuesta, 2014:54-56). En México el mecanismo apenas fue incorporado hacia finales de 2019 y aún no se ha llevado a cabo ninguna consulta.

## LA REVOCACIÓN DEL MANDATO EN MÉXICO Y SU APLICACIÓN PARA 2022

El 15 de octubre de 2019, el Senado mexicano aprobó la ley que introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura de la revocación del mandato con 98 votos a favor, 22 en contra y una abstención. Esta norma fue avalada por la mayoría de los legisladores de los partidos Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano (MC), Encuentro Social (ES), el Verde Ecologista de México (PVEM), del Trabajo (PT) y MORENA. Posteriormente, el 5 de noviembre de ese mismo año, la

Cámara de Diputados avaló la ley con 356 votos a favor, 84 en contra y 0 abstenciones. El único partido que votó en contra en ambas cámaras fue el Partido Acción Nacional (PAN). El dictamen aprobado reformó los artículos 35, 36, 41, 73, 81, 83, 99, 116 y 122. Inicialmente, cuando la ley fue discutida por la cámara baja, MORENA y el presidente Andrés Manuel López Obrador sugirieron que la consulta se aplicara en la misma fecha en que se llevarían a cabo las elecciones para renovar la Cámara de Diputados, además de 15 gubernaturas, es decir, el 6 de junio de 2021. Esta propuesta fue rechazada por la oposición, pues consideró que si se llevaban a cabo los dos procesos durante la misma jornada, la figura del presidente incidiría en la votación a favor de su partido, propiciando un efecto de arrastre. Finalmente, la reforma se aprobó una vez que el gobierno accedió a posponer la fecha de la revocatoria hacia el 21 de marzo de 2022.

La ley que sustenta la revocación del mandato en México tiene las siguientes características. En cuanto al alcance del mecanismo, los artículos 35 y 122 sostienen que podrá aplicarse para los cargos de Presidente de la República, gobernadores de las entidades federativas y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. En cuanto a los requisitos para activar el mecanismo, a nivel nacional, el artículo 122 puntualiza que la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y concluirá el 15 de diciembre del año 2021. El artículo 35 asienta que, en para el caso del Presidente de la República, la revocatoria será convocada por el Instituto Nacional Electoral (INE) a petición de los ciudadanos, en un número equivalente al 3% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores (2 millones 698 mil ciudadanos), siempre y cuando correspondan a por lo menos 17 entidades federativas. Dentro de los siguientes 30 días, el instituto verificará los requisitos solicitados y emitirá la convocatoria para llevar a cabo el proceso. Respecto del umbral de votación ciudadana, para que el proceso sea válido, deberán participar por lo menos el 40% de sufragantes y sólo procederá si se alcanza una mayoría absoluta. En cuanto a los tiempos de su aplicación, la revocatoria se podrá solicitar en una sola ocasión durante un mandato y se realizará en los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional (de un total de seis).

El órgano encargado de organizar la consulta es el INE, quien además tendrá a su cargo el cómputo de la votación y emitirá los resultados. El caso mexicano permite la intervención de una instancia judicial como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual a través de la Sala Superior, recibirá y procesará las impugnaciones que se interpongan. Si así fuera, esta instancia realizará el cómputo final y emitirá la declaratoria de la revocación. En relación con la publicidad de las campañas y el financiamiento, el artículo 35 sostiene que queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas y también para fines de promoción y propaganda. De igual forma, se establece que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos. Por último, durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato -desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada- deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

En cuanto al mecanismo de sustitución presidencial, el artículo 84 indica que, en caso de haberse revocado el mandato del Ejecutivo Federal, asumirá provisionalmente el cargo quien ocupe la presidencia del Congreso y dentro de los treinta días siguientes este órgano legislativo nombrará a quien concluirá el período constitucional. Para que la revocatoria tenga un carácter vinculante deberá alcanzar un porcentaje de votos no menor al 40% y la participación deberá alcanzar una mayoría absoluta; de lo contrario, la decisión de la revocatoria no tendrá un cumplimiento inmediato. De aquí que el posible efecto vinculatorio dependerá si se alcanzan los umbrales de participación requeridos.

En la parte relacionada con las entidades federativas,<sup>8</sup> el artículo 122 sostiene que sus constituciones deberán garantizar el derecho ciudadano para solicitar la revocación del mandato de los ejecutivos locales. La solicitud deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la con-

---

8 En México, algunas entidades federativas ya contemplaban la revocación del mandato. Yucatán fue el primero en introducirla en su constitución en 1938, aunque nunca se aplicó y para 2010 fue declarada inconstitucional. En Chihuahua, también fue incorporada en 1997 y para 2009 igualmente fue considerada inconstitucional. En Zacatecas, Oaxaca, Morelos, Guerrero, Aguascalientes y Nuevo León ya estaba vigente, aunque nunca se aplicó.

clusión del tercer año del periodo constitucional (de un total de seis) y se requieren al menos el 10% de las firmas de Lista Nominal de Electores de la entidad federativa en cuestión. Únicamente podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante el periodo constitucional y será vinculante cuando la votación alcance, como mínimo, el 40%. El umbral de participación que se exige es la mayoría absoluta. También se especifica que la jornada de la consulta no podrá coincidir con procesos electorales locales o federales. En relación con el tema del mecanismo de sustitución, se establece que quien asuma el mandato del ejecutivo revocado concluirá el periodo constitucional. Por último, el artículo 36 establece que las consultas serán organizadas por los Organismos Públicos Locales Electorales.

Estas son las reglas con las que va a operar la revocación del mandato en México, cuya aplicación para el presidente está contemplada el 21 de marzo de 2022. Después de que Andrés Manuel López Obrador ganó la elección presidencial de 2018 con el 53% de los votos y haber obtenido una legitimidad de origen indiscutible, el mandatario ha mantenido altos niveles de aceptación entre un sector de la población. Sin embargo, para 2020 las crisis sanitaria y económica propiciadas por la pandemia del COVID-19 modificaron sus índices de popularidad. Para conocer las variaciones que se han venido presentando en la aceptación de su gestión, así como los problemas más urgentes por resolver identificados por la ciudadanía, además de la comparación de su popularidad en relación con los presidentes anteriores durante los primeros 15 meses de su gobierno, se presentan los resultados de algunas encuestas que han venido midiendo estas tendencias. Para ello, se han seleccionado seis sondeos de opinión: *Reforma*, *Parametría*, *El Financiero*, *El Universal*, *Demotecnia* y el *Grupo de Economistas Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas (GEA-ISA)*.

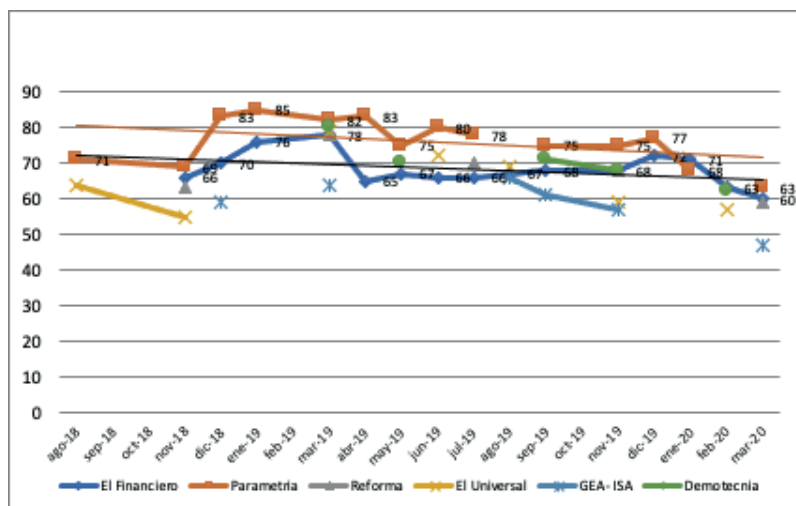
Mientras que algunas encuestas anuncian un descenso en el apoyo popular para López Obrador debido al malestar de una ciudadanía poco tolerante a los errores de su gobierno, otras publican una serie de datos que muestran el apoyo o la desaprobación sin editorializar ni contextualizar acerca de sus resultados. Se ha recurrido a estas encuestadoras debido a que los sondeos que han realizado son similares en la metodología de levantamiento de datos, en la publicación periódica de sus re-

sultados, en la pregunta realizada y en el marco técnico de muestreo que identifica los niveles de aprobación que Andrés Manuel López Orador ha tenido desde el inicio de su mandato. El ejercicio evalúa la trayectoria de apoyo y desaprobación del mandatario. Los datos presentados son sólo tendencias de opinión y debe considerarse que están propensos a variaciones.

De acuerdo con Alejandro Moreno, considerando las percepciones ciudadanas, lo que se está viviendo en México es un cambio caracterizado por una gradual *despartidización e ideologización del electorado mexicano* que se expresa en una creciente polarización política y en una rápida *internetización* de un sector de la ciudadanía, lo que ha generado una brecha digital generacional que comienza a traducirse en una brecha política (Moreno, 2018:30). Desafortunadamente, un mayor acceso a la información digital no se ha traducido en una opinión ciudadana informada, pues como ha señalado Fowks, el acceso masivo a internet encubre a operadores políticos (o corporativos) en sistemas políticos sin suficientes contrapesos, con baja institucionalidad, con partidos políticos débiles y con políticos desacreditados o corruptos (Fowks,2017:10).

En lo que se refiere a los niveles de aceptación del presidente, desde finales del año 2019 algunas encuestadoras han presentado sus muestreos señalando “el inminente fracaso”, “la constante desaprobación” o “la caída presidencial”. Si bien las trayectorias de aprobación o desaprobación presidencial sí evidencian cambios a la baja, éstos no han sido constantes ni lineales, sino más bien, su variación está en función del manejo del gobierno ante las problemáticas más urgentes para la ciudadanía. La evaluación del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador ha tenido fluctuaciones debido a tres temas que han resultado críticos para su gestión: la inseguridad, el desempeño económico y el manejo de la pandemia COVID-19. El gráfico 1 concentra las series de datos que han realizado *El Financiero*, *Parametría*, *Reforma*, *El Universal*, *GEA-ISA* y *Demotecnía*. Estas mediciones permiten ubicar tres momentos de corte y tendencia a la baja en los niveles de aceptación presidencial (mayo-junio de 2019, octubre-noviembre de 2019 y febrero-marzo de 2020).

GRÁFICO I. APROBACIÓN DE AMLO (AGOSTO DE 2018-MARZO DE 2020)



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de las encuestas realizadas y publicadas en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cae-aprobacion-de-amlo-a-60>, <http://www.parametria.com.mx/estudios/tag/amlo/>, <https://gruporeforma.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/interactivo/nacional/encaprobacion-amlo/index.html>, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/crece-nivel-de-desaprobacion-al-gobierno-de-lopez-obrador>, <http://estructura.com.mx/gea>, <http://www.demotecnia.com.mx>.

Como puede verse, las mediciones más contrastantes son las de *El Financiero*, quien promedia un 60% de aprobación, mientras que *GEA-ISA* se ubica en el extremo contrario al mostrar un menor apoyo ubicándolo por debajo del 50% de aceptación. Las variaciones en sus niveles de aceptación han estado en función de sus acciones de gobierno y han sido interpretadas por los ciudadanos de diferentes maneras. Mientras que para algunos las acciones desplegadas por el gobierno han sido correctas, para otros han sido erradas. Casos como el combate al “huachicoleo” (robo de combustible) junto a la aprobación de la reforma educativa tuvieron, en general, un efecto positivo en la imagen presidencial en los primeros meses de 2019; en cambio, temas como la creación de la Guardia Nacional y la cancelación de la obra del aeropuerto de Texcoco afectaron negativamente sus niveles aprobación. Otro tema que alteró sus niveles de popularidad fue el operativo fallido del 17 de octubre de

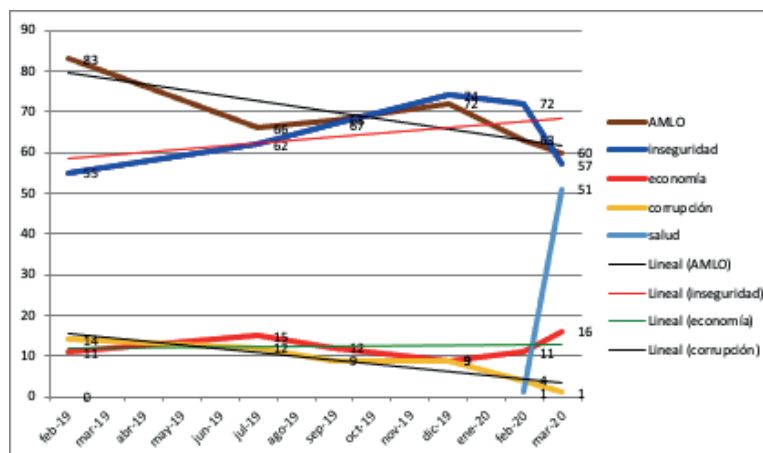
2019 cuando elementos de la Guardia Nacional y de la Secretaría de la Defensa Nacional aprehendieron a Ovidio Guzmán López, hijo de Joaquín “El Chapo” Guzmán. La posterior liberación del delincuente fue un acto reprobado por la ciudadanía que, incluso, no logró resarcirse con la detención de la exfuncionaria Rosario Robles por actos de corrupción en el gobierno anterior.

En relación con los principales problemas del país que percibe la ciudadanía, entre febrero y marzo de 2020, factores como el manejo de la crisis por el COVID-19, la crisis económica y la violencia contra las mujeres (en donde ha habido un aumento en la cifra de feminicidios), combinadas con la poca sensibilidad mostrada por el presidente, quien en aquellos días le dio prioridad a la rifa del avión presidencial, impactaron de manera negativa en su imagen. Los principales problemas que percibe la ciudadanía y que los muestreos han enfatizado son la economía y la inseguridad. Como lo muestra el gráfico 2, en promedio, el 70% de la población piensa que el mayor problema que enfrenta el país hoy en día es la inseguridad. En este rubro destacan dos temas: la violencia contra las mujeres (en promedio 70% de los mexicanos consideran que aumentó durante los últimos 12 meses del actual gobierno) y el combate al crimen organizado (en promedio el 60% de los entrevistados desaprueba el trabajo del mandatario en este rubro).

El gráfico 2 muestra una asociación entre la opinión que tienen los ciudadanos sobre el presidente y la variación con respecto a la creciente preocupación por el tema de la inseguridad. Las trayectorias lineales del gráfico muestran una correlación inversa entre opinión favorable hacia AMLO y un ascenso en la preocupación por la inseguridad (la trayectoria del tema de la economía se mantiene constante, no así la de corrupción que perdió interés entre la ciudadanía). En el caso del tema del COVID-19, el gráfico muestra que se convirtió en el tema más lacerante al pasar de 0 a 51% respecto de la preocupación de los ciudadanos. A pesar de estos factores, las encuestas revisadas muestran que la imagen de Andrés Manuel López Obrador no se ha mermado significativamente entre un sector de la ciudadanía. De acuerdo con los encuestados, los mayores logros de su gestión han sido el combate a la corrupción con un 50% de apoyo y los programas sociales (otorgar pensión a las perso-

nas de la tercera edad, mientras que dotar de becas a los estudiantes y apoyar económicamente a los grupos más vulnerables) poseen un 35% de aceptación

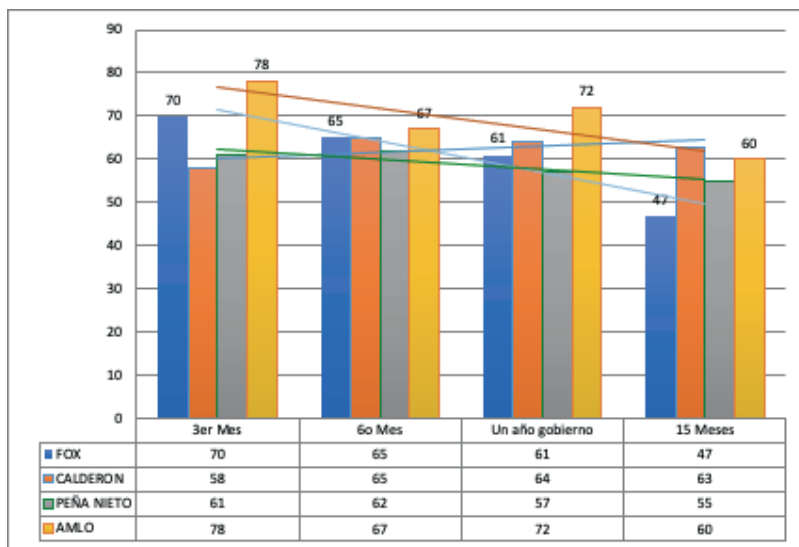
GRÁFICO 2. APROBACIÓN DE AMLO Y PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas del periódico *El Financiero*. Por un lado, se preguntó sobre los principales problemas del país hoy en día. Por otro lado, la pregunta sobre Andrés Manuel López Obrador se refirió a la aprobación de su gestión de gobierno. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cae-aprobacion-de-amlo-a-60>

En cuanto a la comparación de los niveles de aceptación presidencial respecto de los mandatarios anteriores, al evaluar la trayectoria de los primeros quince meses de la gestión de Andrés Manuel López Obrador, puede observarse que, si bien ha habido una caída en el apoyo ciudadano desde su toma de protesta como presidente en 2018, ésta no ha sido mayor respecto de los anteriores mandatarios. De acuerdo con el gráfico 3, si se contrastan los primeros 15 meses de los gobiernos de los últimos presidentes (Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto) con base en las encuestas que *Oraculus* ha registrado, la caída del actual mandatario no ha sido mayor que la de sus antecesores como muchos artículos periodísticos lo han presupuesto.

GRÁFICO 3. APROBACIÓN PRESIDENCIAL. COMPARACIÓN DE LOS PRIMEROS MESES DE GOBIERNO DE VICENTE FOX, FELIPE CALDERÓN, ENRIQUE PEÑA Y AMLO.



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de las siguientes encuestas. Vicente Fox (Reforma), Felipe Calderón (Reforma), Enrique Peña Nieto (Parametría) y AMLO (El Financiero). Información tomada de: <https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>.

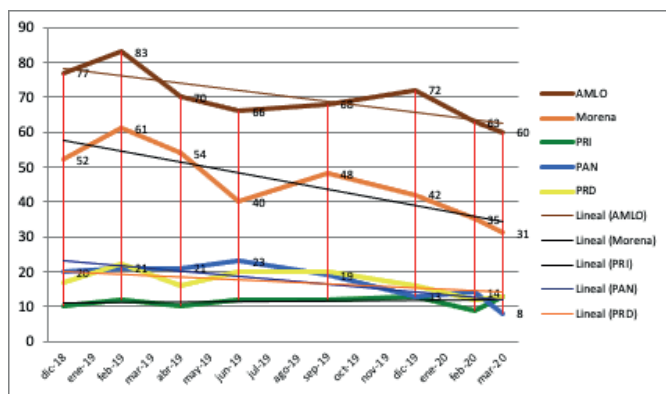
Los datos muestran una trayectoria similar entre Vicente Fox, Enrique Peña Nieto y López Obrador, no así para Felipe Calderón quien fue valorado positivamente en sus primeros meses de gobierno con el 63% de apoyo. Después de 15 meses al frente de sus respectivos gobiernos, Enrique Peña Nieto tenía el 55% de aceptación, Vicente Fox el 47%, mientras que López Obrador tuvo el 60%. Los datos sugieren una característica propia de la cultura política nacional: el cambio de partido político en el Poder Ejecutivo genera altas expectativas de transformación. Con los datos presentados, ¿puede preverse alguna posibilidad de que el mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador sea revocado en 2022? De acuerdo con los resultados de los muestreos presentados hasta marzo de 2020, la respuesta es no. La aprobación del actual mandatario sigue siendo alta, comparada con la popularidad de los últimos

gobiernos. No obstante, no puede descartarse que temas como la inseguridad, la crisis económica y el manejo de la pandemia COVID-19 puedan ser factores que afecten sus niveles de aprobación en el corto plazo.

Llama la atención que la gradual desaprobación ciudadana hacia Andrés Manuel López Obrador no haya sido capitalizada por los partidos políticos de oposición. A pesar del descenso en el respaldo hacia su figura y hacia su partido MORENA, esto no se ha traducido en un mayor apoyo e intención del voto en favor de la oposición. En una encuesta publicada por *El Financiero* en abril de 2020, donde se pregunta de cara a las elecciones intermedias de 2021: ¿por qué partido político votaría si hoy hubiera elecciones para diputados federales? el 18% de la ciudadanía le otorgaría el voto a MORENA. Aunque esto representa una drástica caída en intención de voto en favor de este partido respecto de enero de ese mismo año en donde registró un 33%, lo que se verifica es la crisis y falta de credibilidad hacia los partidos políticos. El apoyo al PAN es tan sólo de 10%, mientras que el PRI registra apenas un 8% de las preferencias. El gráfico 4 muestra la correlación existente entre la aprobación AMLO y la posición de MORENA con la trayectoria del PAN y del PRI. El resultado sugiere que el descontento no es sólo contra el presidente sino contra todos los partidos políticos. Independientemente de la tendencia a la baja en la aceptación de AMLO, no hay en el escenario actual alguna fuerza política con la capacidad de capitalizar esta percepción negativa.

A pesar de que en estos momentos la oposición partidista está debilitada debido a su escaso margen de representación, sus divisiones internas y su falta de liderazgos, los problemas al interior de MORENA también están contribuyendo al descrédito de los partidos políticos. Peter Mair ha señalado que “la era de la democracia de partidos ha pasado (...) aunque los partidos permanecen, se han desconectado de la sociedad y están empeñados en una clase de competición que es carente de significado que ya no parecen capaces de ser el soporte de la democracia en su forma presente” (Mair, 2015:111). Aunque la popularidad de López Obrador y su partido han venido a la baja, la oposición no ha logrado constituirse como una verdadera alternativa para el electorado.

GRÁFICO 4. APROBACIÓN DE AMLO Y OPINIÓN SOBRE LOS PARTIDOS  
 POLÍTICOS



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta de *El Financiero*. La pregunta sobre partidos interroga opinión positiva (buena/muy buena), la pregunta sobre AMLO interroga sobre la aprobación del trabajo del presidente. Tomado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cae-aprobacion-de-amlo-a-60>.

## CONCLUSIONES

Un mecanismo como la revocación del mandato puede ser eficaz si el diseño institucional garantiza las condiciones necesarias para su ejecución y se apega a los principios de imparcialidad, legalidad y transparencia. Es de particular importancia la actuación del órgano electoral encargado de organizar el procedimiento, ya que, si no cuenta con la suficiente autonomía técnica y política para realizar el ejercicio, el proceso puede tergiversarse. También debe considerarse que los niveles de aprobación por parte de la ciudadanía hacia sus gobernantes se ven afectados por diferentes coyunturas en el momento en que se aplica la consulta. De acuerdo con las experiencias en otros países, puede afirmarse que la revocación del mandato aplicada a los presidentes tiene una intencionalidad política por parte de los actores que buscan ponerla en práctica y no necesariamente se utiliza para empoderar a la ciudadanía ni para realizar un ejercicio democrático. Si el gobierno es quien lo promueve, buscará su ratificación, o incluso, la extensión de su mandato. En cam-

bio, si la oposición partidista es quien activa el mecanismo, el objetivo será separar del cargo a algún representante.

Para el caso de México, si se consideran las reglas y el diseño institucional que sustentan la revocación del mandato parecen garantizar un ejercicio democrático. Un aspecto de particular importancia que debe considerarse es que en 2020 se renovaron a cuatro de los once miembros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, máxima autoridad de este órgano. Dado que el partido en el gobierno cuenta con una mayoría en la Cámara de Diputados, tuvo los votos necesarios para decidir en buena medida los nombramientos de los consejeros. Con ello, se abre la posibilidad de que el órgano electoral termine siendo capturado por el gobierno en turno. Hasta el momento, la administración de Andrés Manuel López Obrador ha aplicado, en poco más de un año, tres consultas sin el debido procedimiento y sin apegarse a lo que la constitución y la Ley de Participación Ciudadana establecen. La primera se llevó a cabo para suspender la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Texcoco, la segunda fue para continuar con la operación de la termoeléctrica de Huexca en el estado de Morelos, mientras que la tercera fue para detener la construcción de la empresa cervecera *Constellation Brands* en Mexicali. En los tres casos se trató de consultas informales, organizadas desde el gobierno y sin cubrir los requerimientos mínimos que sustentan la aplicación de estos ejercicios. De aquí que puede afirmarse que su ejecución tuvo sesgos políticos, pues se implementaron al margen de lo que establece el marco normativo que las regula. El apego y el respeto por las reglas y las instituciones son de particular importancia, pues de lo contrario, estos mecanismos carecen de credibilidad. Es por ello, que la legitimidad de un ejercicio como la revocación del mandato requiere como condición la autonomía del órgano que la procesa, el respeto por las reglas de operación por parte de los actores involucrados, altos niveles de participación ciudadana y el acatamiento del resultado por parte de la autoridad sometida a la revocación. Los dos referentes en los países latinoamericanos, a nivel nacional, muestran que el mecanismo fue utilizado como termómetro para buscar el continuismo de sus mandatarios. Los casos de Hugo Chávez y Evo Morales mostraron una vez aplicada la consulta, que al favorecerles el resultado se abrió la posibilidad de extender los tiempos de

sus cargos, intentando varias reelecciones al modificar sus respectivas constituciones. Hasta el momento ningún mandatario ha sido separado de su cargo por la vía de la revocación de mandato en América Latina.

Cualquiera que sea el resultado del ejercicio, una vez que se aplique al presidente Andrés Manuel López Obrador, los dos posibles escenarios (la ratificación o la revocación de su cargo), podrían propiciar una mayor polarización tanto en la clase política como en la sociedad. Es por ello, que en muchos países del mundo no se contempla la figura de la revocación del mandato, al menos aplicada a los titulares del Poder Ejecutivo, pues se considera un mecanismo propenso a desestabilizar los sistemas políticos. Su aplicación puede sentar un precedente para los futuros mandatarios, quienes quedarían expuestos a la interrupción de sus cargos, aunque también quedarían obligados a rendir cuentas y a entregar los resultados que la ciudadanía espera, pues de lo contrario, serán sometidos al escrutinio del electorado.

Debe considerarse también, que podría presentarse un problema innecesario: ¿qué sucedería en caso de que el presidente perdiera la votación y su mandato fuera revocado por los ciudadanos? Cuando Andrés Manuel López Obrador compitió en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 no aceptó la derrota. Tal y como quedó la ley en México, si se revoca el mandato presidencial asumiría provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo el presidente de la Cámara de Diputados y en 30 días el congreso nombraría por mayoría calificada al sustituto que concluiría el periodo constitucional. Paradójicamente, sería separado del cargo un presidente muy popular que ganó una elección con la suficiente legitimidad (casi 30 millones de votos) y en su lugar asumiría el cargo un legislador que ganó una votación para ocupar un asiento en el Congreso.<sup>9</sup> Tampoco puede descartarse un escenario en donde prevalezca un desacuerdo entre diputados y senadores para realizar el nombramiento del nuevo mandatario. El bloque encabezado por el gobierno propondría a un personaje afín a Andrés Manuel López Obrador y su partido MORENA, mientras que la oposición podría argumentar que, una vez que el ejecutivo perdió la votación, el sustituto tendría que ser algún personaje que no pertenezca a este grupo político.

---

9 Zuckerman, Leo, (2019), "La barbaridad de la revocación del mandato", *Excelsior*, 17 de octubre de 2019.

Las elecciones federales intermedias en sí mismas pueden ser consideradas como una especie de plebiscito que permite conocer la aceptación o rechazo hacia el presidente y su partido. Si MORENA llegara a perder su mayoría en la Cámara de Diputados, el mensaje del electorado sería claro, pues consideraría que no se alcanzaron los resultados esperados y, por consecuencia, otro partido podría entregar mejores cuentas. Si este fuera el caso, el mandato de las urnas en las elecciones intermedias sería muy claro, obligaría al gobierno a reaccionar y a cambiar sus políticas y su estrategia o, de lo contrario, correría el riesgo de perder futuras elecciones.<sup>10</sup> Una vez establecida la revocación del mandato, los partidos políticos de oposición van a tener incentivos para buscar que el gobierno fracase. Por último, si bien las trayectorias de aprobación o desaprobación presidencial muestran una tendencia a la baja, no han sido constantes ni lineales; su variación ha estado en función del manejo del gobierno ante las problemáticas más urgentes para la ciudadanía, entre ellas se identifican como las prioritarias la inseguridad y la economía. El descontento de la ciudadanía no sólo se ha dirigido a la figura del presidente, sino que es generalizada hacia todos los partidos políticos. A pesar de la tendencia a la baja en los niveles de aceptación de Andrés Manuel López Obrador, no se percibe en la actualidad alguna fuerza política opositora capaz de capitalizar este descontento.

## FUENTES CONSULTADAS

Altman, David (2005), “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?” *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 2, 203-232.

----- (2010), “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados?” *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, 9-34.

Arques, Facundo (2014), “La revocatoria de mandato a nivel subnacional en Argentina”, en Fernando Tuesta (ed.), *Una Onda Expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: JNE, 157-186.

---

10 Casar, Ma. Amparo, (2019), “La espada de Damocles”, *Excelsior*, 3 de abril de 2019.

Barrero, Freddy, Melissa Rivero y Fabian Acuña, (2018), *Revocatorias de mandato y consultas populares. Entre la representación y la participación*. Bogotá: CEDAE.

Cárdenas, Jaime (2017), “Informe sobre el referéndum boliviano de 2016”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XLX, núm. 148, 81-112.

Eberhardt, Ma. Laura (2017), “La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”. *Colombia Internacional*, núm. 92, 105-133.

Fowks. Jacqueline (2017), *Mecanismos de la posverdad*. México: FCE.

García, Alan (2006), “La revocación de mandato: un breve acercamiento teórico”. *Quid Iuris*, año 1, vol. 1, 25-40.

Kornblith, Miriam (2014), “Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: definición y puesta en práctica”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participación en América Latina*. México: UNAM, 131-166.

Prud’homme, Jean Francois (2012), *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Nacional Electoral.

Lissidini, Alicia (2008), “Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 13-62.

----- (2010), *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO.

Martínez, Miguel Ángel (2010), “La Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2003) y el proceso de facilitación de la OEA y el Centro Carter”. *Politeia*, núm. 44, 47-87.

Mair, Peter, (2015), *Gobernando el vacío, la banalización de la democracia occidental*, Madrid: Alianza Editorial.

Moreno, Alejandro (2018), *El cambio electoral. Votantes, encuestas y democracia en México*. México: FCE.

Negretto, Gabriel (2015), *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: FCE.

- Nohlen, Dieter (2008), *Derecho y política en su contexto*. México: UNAM.
- (2016), *México y el desarrollo de la democracia en América Latina*. México: TEPJF.
- (2017), “El control del poder en procesos de transición”, en Herminio Sánchez (ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Régimen político, sociedad civil y política internacional, vol. II*. México: UNAM/IIJ, 387-399.
- Pachano, Simón (2008), “Democracia directa en Ecuador”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (coords.), *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo, 145-157.
- Pérez Liñán, Aníbal (2009), *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: FCE.
- Serrafero, Mario y Ma. Laura Eberhardt (2017), “Presidencialismo y Revocatoria del Mandato en América Latina”. *Política y Sociedad, núm. 54, vol. 2*, 509-531.
- Thibaut, Bernhard (1998), “Instituciones de democracia directa en América Latina”, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: FCE, 51-70.
- Tuesta, Fernando (2013), “La revocatoria en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local”, en Fernando Tuesta (ed.), *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*. Lima: JNE, 45-66.
- Welp, Yanina (2016), “El referéndum ante la crisis de legitimidad: ¿solución o síntoma del problema?”, en Fernando Tuesta (ed.), *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima: JNE, 145-159.
- Welp, Yanina y Uwe Serdült (2012), “¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos”. *Desafíos, núm. 24, vol. 2*, 169-192.
- Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez (2008), “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada”, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política electoral en América Latina 1978-2007*, México: UNAM/IIJ, 3-209.

## LEYES Y REGLAMENTOS

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Constitución de la República de Ecuador.*

*Ley Orgánica de Participación Ciudadana (Ecuador).*

*Reglamento de Consultas Populares de 2011 (Ecuador).*

*Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.*

*Ley de Referéndum Revocatorio de Mandato Popular (Bolivia).*

*Constitución Política de Colombia.*

*Ley Estatutaria n.º 1.757 (Colombia).*

*Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Perú).*

*Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*

*Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandato de Cargos de Elección Popular (Venezuela).*

*Ley Orgánica de Referendos de 2016 (Venezuela).*

*Código Electoral sobre Revocación del Mandato (Panamá).*

## FUENTES PERIODÍSTICAS

Excelsior.

El Financiero.

El Universal.

Parametría.

Reforma.

Demotecnia.

Grupo de Economistas Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas (GEA-ISA.)

## REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cae-aprobacion-de-amlo-a-60>,

<http://www.parametria.com.mx/estudios/tag/amlo/>,

[https://gruporeforma.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/interactivo/nacional/enc\\_aprobacion\\_amlo/index.html](https://gruporeforma.reforma.com/libre/acceso/accesofb.htm?urlredirect=/interactivo/nacional/enc_aprobacion_amlo/index.html),

<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/crece-nivel-de-desaprobacion-al-gobierno-de-lopez-obrador>

<http://estructura.com.mx/gea>

<http://www.demotecnia.com.mx>.

<https://aristeguinoicias.com/0203/mexico/cae-casi-20-aprobacion-de-amlo-de-las-heras-y-reforma/>

<https://es.scribd.com/document/449768466/INFOGRAFIA-15-Meses-pdf-PDF>

<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/morena-baja-en-preferencias-electorales-a-18-el-59-no-apoya-a-ningun-partido>

<https://oraculus.mx/aprobacion-presidencial/>

