

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Documento de Investigación No. 25

El Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo
para el periodo constitucional 2018-2024

Abril 2022

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Cómo citar:

Flavia Freidenberg y Carlos Guadarrama. 2022. El Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República Electo para el periodo constitucional 2018-2024. Documento de Investigación No 25. Ciudad de México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

DOI: [10.6084/m9.figshare.19554832](https://doi.org/10.6084/m9.figshare.19554832)

Flavia Freidenberg

 0000-0001-9905-0777

Carlos Guadarrama

 0000-0001-7692-2894



Este documento está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Objetivos¹

Este documento de investigación tiene como objetivos identificar algunos de los elementos claves para conocer y comprender el proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el período constitucional 2018-2024 en México. El mismo sistematiza información básica para describir y explicar el proceso de revocatoria de mandato,² desarrollado el 10 de abril de 2022, como parte de un mecanismo de democracia directa.³ También se trata de identificar las áreas de oportunidad relativas al diseño normativo y la ejecución de este mecanismo, así como sistematizar las incidencias (denuncias de malas prácticas y delitos electorales) que se han documentado por las autoridades electorales en el proceso de realización de la Revocatoria de Mandato presidencial.

Normativa sobre el Proceso de Revocatoria de Mandato en México

La Revocatoria de Mandato es el mecanismo de participación ciudadana más reciente en términos de su reconocimiento constitucional y legal en el sistema electoral mexicano. La idea de someter a este tipo de escrutinio público a un presidente en funciones y a la mitad de su mandato fue propuesta por el actual presidente Andrés Manuel López Obrador durante su campaña electoral. Esta figura se reconoció constitucionalmente en México con la reforma constitucional aprobada a finales de 2019 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019.⁴

¹ Producto elaborado en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM. Clave del proyecto: IN302122. Proyecto: “La capacidad de resiliencias de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM [Dir. Flavia Freidenberg].

² Se entiende como un proceso de revocación de mandato a aquel mecanismo de democracia directa, susceptible de ser activado por la ciudadanía, para consultar un referéndum vinculante sobre la interrupción del mandato de una autoridad electa (Welp, 2014: 2). Al respecto, se puede comentar sobre la incompatibilidad de esta figura con los sistemas presidenciales, en los cuales una de sus características es el establecimiento de mandatos fijos para quien sea titular del poder ejecutivo. Además, Welp (2022) indica que “la investigación académica sugiere que la mayoría de las consultas de revocación son lanzadas para desestabilizar a las élites opuestas y no como un verdadero instrumento de rendición de cuentas. E incluso si el voto revocatorio fracasa, el funcionario electo se ve debilitado y hay riesgo de inestabilidad política.”

³ Se entiende como mecanismos de democracia directa a las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal, es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), la ciudadanía vota a favor o en contra de una propuesta (Zovatto, 2014: 14).

⁴ La brevedad en el proceso de diseño institucional de la Revocación de Mandato en México pasó por alto los peligros que este mecanismo de democracia directa puede representar para los sistemas presidenciales como el mexicano. Por ejemplo, atentar contra la voluntad popular que votó por una candidatura en las elecciones presidenciales y la hizo ganadora: Es decir, la regulación que se determinó para la Revocación de Mandato en México conlleva someter el resultado de 2018 a una consulta donde el resultado podrá ser vinculante en caso de lograr el 40% de participación de la lista nominal. La revocación de mandato propiamente está defraudando la voluntad popular de la ciudadanía que participó en 2018.

La reforma constitucional reconoció, en el artículo 35, el derecho de la ciudadanía mexicana a participar en los procesos de revocación de mandato. Según la norma, dicho proceso es convocado por el Instituto Nacional Electoral (INE) a petición de los ciudadanos y ciudadanas (a partir de las firmas correspondientes al tres por ciento de la lista nominal distribuidas en al menos 17 entidades federativas); se realiza mediante votación libre, directa y secreta, y se puede solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional⁵. En los artículos transitorios de la reforma se define a este ejercicio 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”.

La Constitución, en el artículo 35, fracción IX, establece algunas reglas generales relativas al proceso de revocación de mandato, las cuales son las siguientes:

1. La revocación de mandato es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo del Presidente de la República a partir de la pérdida de la confianza.
2. El INE es la autoridad encargada de convocar al proceso de revocación de mandato a petición de los ciudadanos.
3. Los ciudadanos podrán solicitar en una sola ocasión la celebración del proceso de revocación de mandato, durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, en los formatos que para tales efectos emita el INE.
4. Para que la petición sea válida deberá estar firmada:
 - Por el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.
 - Por ciudadanos de por lo menos diecisiete entidades federativas.
 - En cada una de esas 17 entidades deben haber firmado el 3% de la lista nominal de electores.

⁵ El artículo cuarto transitorio de la reforma Constitucional al artículo 35, fracción IX, preveía que en el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente electo para el periodo 2018-2024, la solicitud de firmas comenzaría durante el mes de noviembre y hasta el 15 de diciembre del año 2021. La petición debía presentarse dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de 2021 y en el supuesto de que la solicitud fuera procedente, el INE emitiría la convocatoria dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud. La jornada de votación será a los sesenta días de expedida la convocatoria.

5. El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el cumplimiento de los requisitos y emitirá inmediatamente la convocatoria.
6. El ejercicio se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal.
7. La votación se realizará en domingo, a los noventa días de expedida la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federales o locales.
8. Para su validez se requiere una participación de, por lo menos, el 40% de las personas inscritas en la lista nominal de electores y sólo procederá por mayoría absoluta.
9. El INE es el encargado de la organización, desarrollo y cómputo de la votación.
10. El INE emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato.
11. Los resultados pueden ser impugnados ante la Sala Superior del TEPJF.
12. La Sala Superior realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto y, en su caso, emitirá la declaratoria de revocación.
13. Ante la revocación de mandato, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien ocupe la Presidencia del Congreso.
14. Dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el período constitucional, en términos de lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución.
15. Se prohíbe el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.
16. El Instituto y los organismos públicos locales son los responsables de promover la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de su difusión.

17. 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 y ciudadanas.

18. Está prohibida la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada.

Los resultados de la Revocatoria de Mandato son vinculantes, según la norma, cuando participan al menos el 40% de las personas inscritas en la lista nominal electoral (37,129, 286 personas a marzo de 2022) y la mayoría absoluta de estas vota a favor de la salida anticipada del presidente. De no alcanzar el umbral de la participación, los resultados no serán obligatorios y el mandato presidencial concluirá con normalidad.

La ley reglamentaria del artículo 35 constitucional es la Ley Federal de Revocación de Mandato, la cual fue aprobada durante los primeros días de septiembre de 2021. Lo anterior ocurrió así, primero, el 2 de septiembre fue aprobada en la Cámara de Senadores con 101 votos. Posteriormente, el 7 de septiembre, se aprobó con 483 votos. La propuesta contó con el apoyo de integrantes de las diferentes fracciones parlamentarias, incluso de partidos opositores al gobierno.⁶ Además de la normativa anterior, se cuenta con disposiciones en la normativa electoral y de la materia, que regulan la preparación y desarrollo del proceso de revocatoria de mandato en México (Tabla 1).

Tabla 1. Normativa acerca de la Revocación de Mandato del Presidente de la República en México

Norma	Artículo
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Artículo 8 2. Es derecho exclusivo de los ciudadanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales, así como en las consultas populares y demás formas de participación ciudadana que se realicen de conformidad con la legislación correspondiente, en la forma y términos que determine el Consejo General, y en los términos previstos en esta Ley. (...)
	Artículo 44 1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: jj) Dictar los acuerdos

⁶ Véase <https://bit.ly/3jfULeQ>

	necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.”
Ley Federal de Revocación de Mandato	Artículo 4 La aplicación de las disposiciones previstas en esta Ley corresponde al Congreso de la Unión, al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia. El Instituto tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación, incluyendo los Consejos y juntas ejecutivas locales y distritales que correspondan.
Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral	Artículo 5 1. Para el cumplimiento de sus atribuciones corresponde al Consejo: g) Aprobar el Plan y Calendario Integrales de los procesos electorales federales, a propuesta de la Junta, así como el modelo de la Credencial para Votar, el de las boletas electorales, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral; x) Las demás que le confieran la Ley Electoral y otras disposiciones aplicables.
Reglamento de Elecciones	“Artículo 69 1. Todo proceso electoral en el que intervenga el Instituto, deberá sustentarse en un plan integral y calendario que deberá ser aprobado por el Consejo General, el cual constituirá la herramienta de planeación, coordinación, ejecución, seguimiento y control, por medio de la cual se guiarán las actividades a desarrollar en el proceso electoral que corresponda.”
Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de la Revocación de Mandato del Presidente Electo para el período constitucional 2018-2024	“Artículo 1. Los presentes Lineamientos son de orden público, de observancia general y obligatoria para la organización del proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024. La implementación de los presentes Lineamientos se realizará observando los principios de igualdad, inclusión y no discriminación, a fin de respetar, proteger y garantizar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de todas las personas que participen en la organización y realización del proceso de Revocación de Mandato. El Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, deberá de sustentarse en un Plan Integral y Calendario del Proceso para la Revocación de Mandato del Presidente de la República 2021-2022, mismo que deberá ser aprobado por el Consejo General del INE a más tardar en el mes de octubre de 2021, por lo que de conformidad con lo que se establece en el Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral le corresponde a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral su elaboración e integración, bajo la supervisión de la Secretaría, y se constituirá como la herramienta de planeación, coordinación, ejecución, seguimiento y control, por medio del cual se guiarán las actividades a desarrollar en todo el proceso correspondiente en la materia.”

Fuente: elaboración propia.

Pregunta a realizar en la Revocatoria de Mandato

¿Estás de acuerdo en que, a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?

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

Fuente: PAPELETA-Revocación Mandato, 2021, <https://centralelectoral.ine.mx/> https://centralelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2021/10/PAPELETA-RevocacionMandato_compressed.pdf

Cronograma del Proceso de Revocatoria de Mandato

El 20 de octubre de 2021, el Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG1614/2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Plan Integral y Calendario del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República 201-2022. De acuerdo con la propia autoridad electoral, el proceso comprende 221 actividades a su cargo. La preparación de la Revocación de Mandato puede ser dividida, al menos, en los siguientes periodos y fechas clave:

- Periodo para la presentación de los avisos de intención: 1 al 15 de octubre de 2021
- Periodo de recolección de firmas: 1 de noviembre al 15 de diciembre de 2021
- Periodo de revisión de firmas: 26 de diciembre de 2021 al 28 de enero de 2022
- Fecha de convocatoria de la Revocatoria: 4 de febrero de 2022
- Periodo de difusión: 8 de febrero al 6 de abril de 2022
- Fecha de realización de la Revocatoria: 10 de abril de 2022

Controversias

Sobre la Pregunta

La formulación de la pregunta ha sido objeto de controversias políticas y jurídicas.

En cuanto a las controversias jurídicas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el 1º de febrero de 2021, la acción de inconstitucionalidad 151/2021, presentada por el 33% de las y los integrantes de la Cámara de Diputados,⁷ en la cual se reclamó la invalidez de la pregunta contemplada en los artículos 19, fracción V, y 26, fracción IV, de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

La pregunta no pudo ser retirada, ni modificada por los integrantes de la SCJN, aun cuando hubo mayoría de 7 votos por la invalidez de esta, pues no se alcanzó la mayoría calificada de 8 votos necesaria para la declaración de inconstitucionalidad de la norma general, según por lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución.⁸

Participación de los partidos políticos

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato. Dicho numeral permitía que los partidos promovieran la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato.⁹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que los partidos no pueden participar en ninguna de las etapas del proceso de Revocación de Mandato, pero si tener representación en las casillas, ya que las únicas dos instancias facultadas para promover y difundir los procesos de revocación de mandato son el INE y los Organismos Públicos Locales según lo previsto en el

⁷ Requisito establecido en el artículo 105, fracción II, inciso a) de la Constitución.

⁸ Véase <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=288950>

⁹ La normativa establece que será la ciudadanía la responsable de promover la Revocación de Mandato, sin embargo, se ha documentado el papel activo del partido gobernante, en este proceso al movilizar sus bases para esta actividad.

artículo 35, fracción IX, de la Constitución. Asimismo, la Corte puntualizó la prohibición de que se destine cualquier tipo de recurso para la difusión del proceso.

Medios de defensa

La Constitución establece prohibiciones concretas y límites a la actividad gubernamental, partidista, incluso ciudadana (por ejemplo: prohibición de destinar recursos públicos, prohibición de contratar tiempos en radio y televisión y prohibición de obstaculizar el proceso para recabar firmas); sin embargo, a pesar de que la ley lo reitera, no se preveían disposiciones que especificaran las consecuencias jurídicas ni los mecanismos de control y sanción.

La SCJN ordenó al Poder Legislativo Federal establecer un régimen integral y adecuado de responsabilidad para las faltas cometidas en perjuicio de la Ley Federal de Revocación de Mandato. El artículo 61 de la Ley en la materia —declarado inconstitucional— preveía el establecimiento de sanciones contempladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a las infracciones en contra de la Ley de Revocación de Mandato, sin que existiera un catálogo específico de prohibiciones y sus sanciones correspondientes.

La segunda determinación fue la obligación para el Congreso de la Unión de legislar medios de defensa y un proceso de impugnación que garantice y de certeza a la ciudadanía sobre los recursos con que cuenta en el ejercicio de su derecho de participación ciudadana. La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato que establecía la aplicación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en contra de los actos y resoluciones emitidos en el proceso de revocación de mandato.

La SCJN consideró que fin de no afectar el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, en curso, se podían aplicar las sanciones, los procedimientos y los medios de defensa previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que resulten exactamente aplicables al caso concreto.

Presupuesto

El INE había solicitado un presupuesto de 13 mil millones de pesos, del cual 3,800 millones de pesos eran requeridos para la organización de la Revocación de Mandato presidencial. El alto monto requerido por la autoridad electoral derivaba de la planeación estratégica realizada que partía del principio de equivalencia entre un proceso electivo y uno de revocación, en el sentido que la decisión de terminar anticipadamente el mandato presidencial se debe llevar a cabo en las mismas condiciones y con las mismas garantías que el proceso en el que este mandato fue otorgado. En el contexto mexicano, esto debía implicar la instalación de 150,684 casillas que fueron las que se instalaron en la jornada electoral de 2018, aunque la cifra final de instalación de casillas será 57,516, así como la selección y capacitación de alrededor de 287 mil ciudadanas y ciudadanos quienes integrarían las mesas receptoras de votación.

Sin embargo, el Congreso mexicano realizó ajustes presupuestales que implicaron un recorte de casi 5 mil millones de pesos al presupuesto solicitado por el organismo electoral. En consecuencia, el INE no sólo no recibió recursos para la organización de la revocación, sino que se vio obligado a realizar recortes a otras actividades presupuestarias. El Instituto recurrió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que determinó que el que el INE está obligado a garantizar la realización de la consulta independientemente de los recursos presupuestarios recibidos -aunque tiene la facultad de realizar ajustes necesarios para desarrollar esta tarea “de la manera más eficiente, tanto como lo permita el presupuesto que hasta el momento tiene programado”-, y que el Congreso de la Unión no tenía la obligación de asignar recursos específicos para la consulta¹⁰

Finalmente, después de agotar los mecanismos legales y múltiples solicitudes de mayores recursos ante la Secretaría de Hacienda, el INE realizó los ajustes al procedimiento que le permitieron reducir el costo de la revocatoria a poco menos de 3,307 millones de pesos.⁷ Esta reducción implica que solamente se van a instalar 57 mil casillas con participación de 286,840 personas como integrantes de las mesas receptoras (aproximadamente 104 mil menos de las que se habían proyectado inicialmente).

Mecanismos de recolección de firmas

Ante las limitaciones presupuestales, el INE pretendía que la recolección de las firmas de apoyo a la solicitud de revocación se llevará a cabo mediante el uso de una aplicación móvil.

¹⁰ Lastiri, Diana (3 de febrero de 2022). “Corte descarta que Congreso esté obligado a darle recursos al INE para revocación de mandato”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/revocacion-de-mandato-corte-descarta-que-congreso-este-obligado-darle-recursos-al-ine-para-consulta-0>

Este mecanismo fue implementado anteriormente para el registro de apoyos a favor de las candidaturas independientes y registro de nuevos partidos políticos con resultados positivos, en especial al haber facilitado a la autoridad la revisión e identificación de las irregularidades en las firmas. Sin embargo, a raíz de una demanda presentada por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y por algunos/as ciudadanos/as, el TEPJF obligó al INE a permitir la recolección de firmas también en papel en todo el territorio nacional y a que fuera la propia ciudadanía quien decida la modalidad que prefieran utilizar (SUP-RAP-415/2021).

A raíz de esta decisión, el INE se vio obligado a aceptar las firmas presentadas en los formatos impresos, acompañados de las copias de credenciales de elector de las personas que otorgaron el apoyo. Esto implicó que el proceso de revisión se ha tornado más costoso, más lento, y que no estuvo en condiciones de presentar todas las firmas entregadas. Al acreditar 3.4 millones de firmas (fueron más de 10 millones de apoyos presentados) se dio por cubierto el porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requiriendo para solicitar la revocación de mandato, a partir del 27 de enero de 2022 quedaron suspendidas las actividades de la revisión, verificación y captura de los formatos físicos.

Firmas de apoyo con inconsistencias

La recolección de firmas de apoyo para llevar a cabo la Revocación de Mandato se llevó a cabo durante un periodo de 55 días. Los apoyos podían recibirse mediante una aplicación móvil o en formatos físicos en papel. Durante el periodo de revisión de los apoyos, se identificó que en el proceso de verificación de las firmas de apoyo se encontró que 296,980 registros de apoyo de la ciudadanía obtenidos con la aplicación móvil eran registros con inconsistencias y que 693,209 firmas en formatos físicos tenían alguna inconsistencia. Varias de estas inconsistencias correspondían a que los datos estaban duplicados, tenían irregularidades en su situación registral (bajas del Padrón Electoral, datos no encontrados) o que contaban con inconsistencias en la captura (en firma o huella, sin fotocopia de Credencial para Votar, así como datos insuficientes). Aunque el umbral de firmas requeridas en la Lista Nominal de Electores para considerar procedente la solicitud de Revocación de Mandato de este año fue 2,758,227, equivalente al 3% de la lista; finalmente, la autoridad electoral validó 3,451,843 de firmas, que representan el 3.75% de la lista nominal.¹¹

¹¹ Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (29 de enero de 2022). «Informe final detallado y desagregado respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la Revocación de Mandato y su identificación en la Lista Nominal de Electores». Instituto Nacional Electoral. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126774/CGex202201-31-ip-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

El decreto interpretativo¹²

En pleno proceso revocatorio, el 17 de marzo de 2022, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se Interpreta el Alcance del Concepto de Propaganda Gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato. Dicho decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación.

El decreto pretende:

- a. Definir el concepto de propaganda previsto en el artículo 33, párrafos quinto y sexto en la Ley Federal de Revocación de Mandato, como: “el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones y proyecciones difundidas, bajo cualquier modalidad de comunicación social, con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin, por un ente público (poderes de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como órganos constitucionales autónomos, o cualquier otra dependencia o entidad de carácter público), con el objeto de difundir el quehacer, las acciones o los logros relacionados con sus fines, o información de interés público referida al bienestar de la población, cuyas características deberán ajustarse a lo señalado en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”
- b. Excluye del concepto de propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables.
- c. También excluye la información de interés público, conforme al artículo 3, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que debe ser difundida bajo cualquier formato por las personas servidoras públicas.

¹² https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5646085&fecha=17/03/2022

- d. Prevé que la aplicación imparcial de recursos públicos conlleva la instrucción a personas servidoras públicas subordinadas por el cargo que se ejerce; la aplicación de recursos financieros para el pago directo de, o la ocupación de cualquier tipo de bien material propiedad pública bajo su cargo o con acceso a éste, de manera absolutamente ajena a la realización de reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellos actos que impliquen apoyo a personas aspirantes, precandidatas, candidatas o a partidos políticos antes, durante o después de campañas electorales, además de las que mencionen expresamente ambas leyes.
- e. Las sanciones aplicables a las autoridades o personas servidoras públicas de cualquiera de los poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno de la Ciudad de México, órganos autónomos y cualquier otro ente público, conforme al artículo 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, deberán ser aplicadas bajo el principio de estricto derecho. No podrán aplicarse sanciones por analogía o mayoría de razón.

A pesar de que el 28 de marzo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió que el decreto era inaplicable.

Tabla 2. Resumen de incidencias durante el proceso de Revocación de Mandato que involucran al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y a las autoridades electorales federales en México

Fecha de la Incidencia	Incidencia	Artículo que norma la actividad	Fuente
1 de noviembre de 2021	El TEPJF resolvió que el INE debía modificar los lineamientos de Revocación de Mandato, para que la recolección de firmas de apoyo fuera posible mediante formatos físicos y en dispositivos electrónicos.	Ley Federal de Revocación de Mandato. Segunda sección de la fase previa (art.11)	Sentencia SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados
22 de diciembre de 2022	El Consejo General del INE decidió posponer temporalmente actividades para realizar la Revocación de Mandato, por insuficiencia presupuestaria. En respuesta, el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados hizo denuncias penales en contra de los miembros del	Ley Federal de Revocación de Mandato (arts. 4, 11, 21 y 29 y quinto transitorio); Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (32, párrafo 2, incisos i y j; 35 y 44, párrafo 1, inciso jj)	Acuerdo INE/CG1796/2021, disponible en: https://bit.ly/3Kks9YZ

Fecha de la Incidencia	Incidencia	Artículo que norma la actividad	Fuente
	órgano de dirección del INE.		
29 de enero de 2022	Durante la revisión de apoyos para la Revocación de Mandato por el INE, se identificaron 990,189 inconsistencias.	Ley Federal de Revocación de Mandato. Capítulo III de las Atribuciones del instituto nacional electoral en materia de revocación de mandato, sección primera de la verificación del apoyo ciudadano (art.21).	Informe final detallado y desagregado respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la Revocación de Mandato y su identificación en la Lista Nominal de Electores, disponible en: https://bit.ly/3iYs9Xe
8 de febrero de 2022	La Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró procedente la adopción de medidas cautelares ante la actividad de promoción de la Revocación de Mandato que el presidente Andrés Manuel López Obrador había realizado en los primeros días de febrero. El 15 de febrero, la Sala Superior del TEPJF confirmó el acuerdo de la Comisión.	artículos 35, fracción IX, numeral 7, 69 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como artículo 37 de los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato.	Repositorio Documental, INE. Disponible en: https://bit.ly/37kZngE
10 de febrero de 2022	El INE señala que la instalación de 57 mil casillas en la jornada de consulta de Revocación de mandato no es una decisión del Instituto, sino un efecto del recorte presupuestal que tuvo y que en este sentido afectó al cumplimiento correcto de las instalaciones.	Ley Federal de Revocación de Mandato, quinta sección de la jornada de revocación de mandato (art. 41).	Central Electoral, INE. Disponible en: https://bit.ly/3NJUw9O

Fecha de la Incidencia	Incidencia	Artículo que norma la actividad	Fuente
16 de febrero de 2022	<p>La Comisión de Quejas y Denuncias del INE emitió medidas cautelares por la carta de apoyo al Presidente de la República firmada por 18 titulares de gubernaturas.</p> <p>En respuesta, Claudia Sheinbaum, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, acusó a consejeros electorales de no ser imparciales.</p>	<p>Ley Federal de Revocación de Mandato, sección tercera de la difusión del proceso de revocación de mandato (art. 33).</p> <p>Art. 134 veda electoral</p>	<p>Central Electoral, INE. Disponible en: https://bit.ly/36HgZgN</p>
25 de febrero de 2022	<p>El presidente Andrés Manuel López Obrador señaló que el INE viola la constitución al no instalar el número de casillas suficientes para realizar la consulta de Revocación de Mandato. Una acción reiterada en su conferencia matutina.</p>	<p>Ley Federal de Revocación de Mandato, quinta sección de la jornada de revocación de mandato (art. 41).</p>	<p>Capital 21, noticias. Disponible en: https://bit.ly/374d6si</p>
11 de marzo de 2021	<p>En la Comisión de Quejas y Denuncias se presentaron 26 quejas por los partidos políticos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Revolucionario Institucional (PRI), además de varios ciudadanos en contra del partido Morena, la asociación civil Que siga la Democracia y quien resulte responsable por la colocación de propaganda en espectaculares, lonas, bardas, etc. en 19 entidades del país cuyo contenido puede influir de forma indebida al Titular Ejecutivo Federal durante el proceso de Revocación de Mandato.</p>	<p>Ley Federal de Revocación de Mandato, sección tercera de la difusión del proceso de revocación de mandato (art. 33).</p>	<p>Central Electoral, INE. Disponible en: https://bit.ly/36P9Y3M</p>

Fecha de la Incidencia	Incidencia	Artículo que norma la actividad	Fuente
22 de marzo 2022	<p>El PRD denunció a la Asociación Civil “Que Siga la Democracia” por supuestamente violar las reglas de comunicación en el proceso de Revocación de Mandato.</p> <p>El partido Morena denunció al PRD por las supuesta calumnia e indebida inclusión de la imagen de un servidor público en spot difundido en radio y televisión.</p>		<p>INE, quejas y denuncias Disponible en: https://bit.ly/3NEuXXF</p>
28 de marzo 2022	<p>El TEPJF declaró inaplicable el Decreto de interpretación auténtica sobre “propaganda gubernamental” en la revocación de mandato en el caso concreto que confirmó que MORENA debe retirar un comunicado.</p> <p>Morena interpuso una queja en contra del PRI por la difusión de material audiovisual en redes sociales que presuntamente vulnera las reglas de propaganda en periodo de intercampañas, con impacto en los procesos electorales locales que actualmente se celebran en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.</p>	Art. 134 veda electoral	<p>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Disponible en: https://bit.ly/377GcH4</p>
29 de marzo 2022	<p>El INE ordena a 10 titulares de gubernaturas y a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México retirar mensajes de su red social Twitter, en los cuales, de forma preliminar, exaltan logros, obras y acciones de gobierno que contravienen el marco constitucional en veda electoral.</p>	Art. 134 Constitucional refiere a diversas materias y, en lo relacionado con la materia electoral, involucra distintos órdenes de gobierno: tanto federal como local.	<p>Central Electoral, INE. Disponible en: https://bit.ly/3u2kwpZ</p>

Fecha de la Incidencia	Incidencia	Artículo que norma la actividad	Fuente
1 abril de 2022	<p>El INE ordena retirar propaganda a favor del Ejecutivo Federal en 30 entidades federativas, ya que preliminarmente viola los principios de legalidad, certeza y derecho fundamental al voto libre e informado, tal y como se resolvió el 11 de marzo del presente año.</p> <p>Se ordenó a 44 personas físicas o morales a identificar y a quienes correspondía, a retirar la propaganda denunciada.</p> <p>De acuerdo con el INE se trata de una estrategia de publicidad inusual financiada, sin que se conozca la autoría ni el origen de los medios empleados para su implementación.</p> <p>Se ordenó a 11 municipios retirar la propaganda fijada en equipo urbano, o en pinta de bardas que no sean propiedad privada.</p> <p>Se ordenó a la diputada Aleida Alavez Ruiz eliminar publicaciones de Facebook por presunta promoción ilegal de la Revocación de Mandato.</p>	Ley Federal de Revocación de Mandato, sección tercera de la difusión del proceso de revocación de mandato (art. 33).	Central Electoral, INE. Disponible en: https://bit.ly/3qXu0jh
6 de abril de 2022	El INE determina que la organización “Que siga la democracia” no puede instalar casillas el 10 de abril.	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 4; 6, numeral 3, relacionados con el diverso 44, numeral 1, inciso jj); Ley Federal de Revocación de Mandato (arts. 4; 5; 27 y 29); Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral (art. 5)	Acuerdo INE/CG200/2022 Disponible en: https://bit.ly/3vll7k7

Fuente: elaboración propia.

Puntos clave

La preparación de la Revocación de Mandato se da en un contexto de ataques y cuestionamientos al INE, quien tuvo que comenzar los preparativos del proceso de Revocación de Mandato sin conocer la reglamentación respectiva, toda vez que ésta fue aprobada en septiembre de 2021.

La política de austeridad del gobierno mexicano obligó a la autoridad de administración electoral ajustar la cantidad de mesas de consulta a instalar. Esto generó una serie de consultas a los órganos jurisdiccionales que terminaron por sentar algunas reglas para dar certeza a varios procedimientos de las etapas de preparación de la jornada del 10 de abril. Lo anterior trajo consigo denuncias penales por parte del Presidente de la Cámara de Diputados en contra de 6 integrantes del Consejo General, las cuales están en curso.

Durante el proceso de Revocación de Mandato aumentó el número de quejas e impugnaciones ante instancias como la Comisión de Quejas y Denuncias del INE o los órganos de justicia electoral. Esta experiencia tiene que ser fuente de aprendizajes sobre la regulación de la propaganda gubernamental y la promoción de los mecanismos de democracia directa en el sistema electoral mexicano.

Referencias

Central Electoral, Instituto Nacional Electoral (2022). La Comisión de Quejas y Denuncias del INE emitió medidas cautelares por la carta de apoyo al Presidente de la República firmada por 18 titulares de gubernaturas. 01/04/22, de [centralectoral.ine](https://centralectoral.ine.mx) Acceso libre: <https://bit.ly/36HgZgN>

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (2022). Informe final detallado y desagregado respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la Revocación de Mandato y su identificación en la Lista Nominal de Electores. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126774/CGex202201-31-ip-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Instituto Nacional Electoral (2022). Ordena INE retirar propaganda a favor del Ejecutivo Federal en 30 entidades federativas, ya que preliminarmente viola los principios de legalidad, certeza y el derecho fundamental al voto libre e informado. 01/04/22, de [centralectoral.ine](https://centralectoral.ine.mx) Acceso libre: <https://bit.ly/3qXu0jh>

Instituto Nacional Electoral (2022). INE declara improcedentes medidas cautelares en el marco del proceso de Revocación de Mandato al considerar que se encuentran dentro del ejercicio del derecho de libertad de expresión. 01/04/22, de centralelectoral.ine Acceso libre: <https://bit.ly/3NEuXXF>

Instituto Nacional Electoral (2022). El INE señala que la instalación de 57 mil casillas en la jornada de consulta de Revocación de mandato no es una decisión del Instituto. 01/04/22, de Central Electoral, INE Acceso libre : <https://bit.ly/3NJUw9O>

Instituto Nacional Electoral (2022). El INE dicta medidas cautelares a 13 titulares de gobiernos locales por difundir propaganda gubernamental durante la Revocación de Mandato. 01/04/22, de cetrelectoral.ine Sitio web: <https://bit.ly/3u2kwp7>

Instituto Nacional Electoral (2022). INE ordena el retiro de propaganda por considerar que transgrede la Constitución dentro del proceso de Revocación de Mandato. 01/04/22, de centralelectoral.ine Acceso libre : <https://bit.ly/36P9Y3M>

Instituto Nacional Electoral (2022). El INE dicta medidas cautelares a 13 titulares de gobiernos locales por difundir propaganda gubernamental durante la Revocación de Mandato. 01/04/22, de cetrelectoral.ine Acceso libre: <https://bit.ly/3u2kwp7>

Instituto Nacional Electoral (2022). La Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró procedente la adopción de medidas cautelares ante la actividad de promoción de la Revocación de Mandato. 01/04/22, de repositoriocumental.ine. Acceso libre: <https://bit.ly/37kZngE>

Lastiri, Diana (2022). "Corte descarta que Congreso esté obligado a darle recursos al INE para revocación de mandato". *El Universal*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/revocacion-de-mandato-corte-descarta-que-congreso-este-obligado-darle-recursos-al-ine-para-consulta-0>

Redacción (2022). INE solicitará a Hacienda mil 738 mdp adicionales para revocación. La Jornada. Disponible en: <https://bit.ly/3LltNsb>

Sáenz Guzmán, Claudia (2022). INE elevó costo de casillas para Revocación de Mandato a 29 mil 692 pesos cada una: AMLO. 01/04/22, de Capital21, Acceso libre: <https://bit.ly/374d6si>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2021). El TEPJF resolvió que el INE debía modificar los lineamientos de Revocación de Mandato. 1/abril/2022, de Portal institucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Acceso libre: <https://bit.ly/3r5Gsxr>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2022). El TEPJF declaró inaplicable el Decreto de interpretación auténtica sobre “propaganda gubernamental” en la revocación de mandato en el caso concreto que confirmó que MORENA debe retirar un comunicado. 01/04/22, de te.gob.mx Acceso libre: <https://bit.ly/377GcH4>

Welp, Yanina (2022). “La forma mexicana de usar una herramienta suiza”, 08/04/22, en swissinfo.ch. Acceso libre: <https://bit.ly/3JoP8Fq>

Welp, Yanina (2014). “De venenos y fármacos. La regulación y prácticas de la revocatoria del mandato en Suiza y las Américas”. En Welp, Yanina y Serdült, Uwe. (coords). *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Quito: Consejo Nacional Electoral, Instituto de la Democracia, 247-266.

Zovatto, Daniel (2014). “Las instituciones de la democracia directa”. En Flores Ávalos, Elvia Lucía. *Democracias en movimiento*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 14. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracias-en-movimiento.pdf>

Ficha Técnica del Documento de Investigación:

Coordinación del Documento de Investigación: Flavia Freidenberg y Carlos Guadarrama.

Miembros del Equipo que participaron en la elaboración del Informe: Karolina Gilas, Mariana Calderón, Fernanda Nicoletti y Daniela Sosa.

Fecha de elaboración: 7 de abril de 2022.

Período evaluado: noviembre de 2021 a abril de 2022.

Este producto fue generado por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. La información contenida en él no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.