

REVOCACIÓN DE MANDATO Y DEMOCRACIA ELECTORAL

CAPÍTULO DECIMOCTAVO

DE LA CLAUDICACIÓN A LA RECTIFICACIÓN: LA SUPREMA CORTE FRENTE A LA ASFIXIA PRESUPUESTAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL*

Javier MARTÍN REYES**

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Análisis de la decisión.* III. *A manera de conclusión.* IV. *Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

En materia de derechos y garantías de participación política, 2020 fue el año de la claudicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El 1o. de octubre, en una sesión realizada de manera remota, una estrecha mayoría de ministras y ministros decidió regalarle al presidente López Obrador lo que la Constitución claramente le negaba: una consulta popular que, en su formulación original, buscaba que la ciudadanía decidiera, directamente, sobre si debía o no investigarse y sancionarse la posible comisión de delitos cometidos por los expresidentes Salinas, Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto antes, durante y después de sus sexenios.¹

* Análisis de la sentencia dictada en la controversia constitucional 209/2021.

** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ La pregunta con la que el presidente López Obrador formuló su propuesta era muy clara al respecto: “¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los ex presidentes [sic] Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?”. Véase la resolución dictada por el Pleno el 1o. de octubre de 2020 en la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2020. El ministro Luis María Aguilar Morales presentó originalmente un proyecto en el que se declaraba inconstitucional la materia de la consulta, pero fue rechazado. Para un

La metodología que empleó en esta sentencia la Corte fue, además, castrófica. Echando mano de lo que seguramente es una de las interpretaciones conformes más implausibles en la historia constitucional de México, una mayoría de ministras y ministros llegó a la conclusión de que el titular del Ejecutivo Federal no quería lo que expresamente solicitaba. En particular, alegó que existía una segunda forma de interpretar la petición del presidente López Obrador, que era “igualmente razonable” que una interpretación literal, y que tenía como resultado una pregunta plagada de vaguedades y ambigüedades.² Las consecuencias políticas de esta decisión judicial son de dominio público: una consulta de alcances imposibles de determinar, en la que prácticamente sólo participaron los partidarios del gobierno, y que tuvo una participación raquítica (7.11%).³ No sorprende, por tanto, que la decisión de la Corte haya sido duramente criticada en los más diversos ámbitos.

Pero si ése fue el año de la claudicación, 2022 fue el de la rectificación. A lo largo de ese año, la Suprema Corte resolvió un importante número de casos por demás relevantes para los derechos y garantías de participación

análisis del proyecto, véase Garza Onofre, Juan Jesús, y Martín Reyes, Javier, “El concierto de inconstitucionalidades de la consulta lopezobradorista”, *Animal Político*, 25 de septiembre de 2020, disponible en: <https://bit.ly/376HbHO>.

² La pregunta aprobada por el pleno fue la siguiente: “¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”. Como en su momento apuntamos un grupo de colegas investigadores: “Las diferencias entre la pregunta original y la nueva propuesta son notorias. Cambian, por un lado, las acciones propuestas. Ya no se habla de “investigar y sancionar”, sino de “llevar a cabo las acciones pertinentes”. Cambia también la materia, pues su objeto ya no son los “delitos presuntamente cometidos”, sino el “esclarecimiento de decisiones políticas”. Cambian además los sujetos, en tanto ya no se habla de los ex presidentes Salinas, Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto, sino de “los actores políticos”. Cambia igualmente la temporalidad, pues ya no se refiere a las acciones cometidas por los ex presidentes “antes, durante y después de sus respectivas gestiones, sino de los años pasados”. Y cambia, por último, la finalidad de la consulta, pues en vez de consultar sobre posibles sanciones penales, se habla de “garantizar la justicia y los derechos de las probables víctimas”. La Corte propuso así una pregunta radicalmente distinta, ambigua y vaga. Incluso resulta posible sostener que estamos frente a una “nueva consulta”, muy distinta a la impulsada por AMLO...” (Garza Onofre, Juan Jesús; López Ayllón, Sergio; Luna Pla, Issa; Martín Reyes, Javier, y Salazar Ugarte, Pedro, “Después de la Corte: el futuro de la consulta presidencial”, *El Universal*, 3 de octubre de 2020, disponible en: <https://bit.ly/3qG04eo>). Para un análisis más detallado de la decisión de la Corte, véase el trabajo de Salazar Ugarte, Pedro, *El poder sobre el derecho. El caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2021.

³ INE, “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se realiza la declaración de validez de los resultados finales de cómputo nacional de la Consulta Popular 2021”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de noviembre de 2021.

política. El Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad que se presentó contra la Ley Federal de Revocación de Mandato e invalidó las disposiciones que permitían la participación activa de los partidos políticos, así como las relativas al sistema de medios de impugnación y al régimen sancionatorio.⁴ Asimismo, invalidó tanto la reforma que pretendía excluir del control judicial a cualquier acto parlamentario⁵ como el decreto interpretativo que pretendía, por vía legislativa, alterar los conceptos constitucionales de propaganda gubernamental y de imparcialidad.⁶

Hay, sin embargo, un asunto que resulta particularmente importante: la controversia constitucional que presentó el Instituto Nacional Electoral (INE) a fin de controvertir el recorte de casi 5 mil millones que la Cámara de Diputados le propinó en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2022.⁷ Se trata de un asunto por demás relevante no sólo por sus implicaciones para el caso concreto, sino por el precedente que sentó para casos futuros.

En un contexto de permanente acoso al Poder Judicial y a las autonomías,⁸ la Primera Sala de la Suprema Corte tuvo el tino de dictar una sentencia que refleja una notable calidad argumentativa y un firme compromiso con la independencia judicial. Se trata, además, de una sentencia que claramente contrasta con la estrategia seguida por la Corte en el caso de la consulta popular.

⁴ Véase la sentencia dictada por el Pleno el 3 de febrero de 2022 en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, en la que fue ponente el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁵ Véase la sentencia dictada el 22 de agosto de 2022 por el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada 77/2022, en la que fue ponente el ministro Luis María Aguilar Morales.

⁶ Véase la sentencia dictada por el Pleno el 8 de noviembre de 2022 en la acción de inconstitucionalidad 46/2022 y sus acumuladas 49/2022, 51/2022 y 53/2022. Fungió como ponente Yasmín Esquivel Mossa.

⁷ Véase la sentencia dictada por la Primera Sala el 1o. de junio de 2022 en la controversia constitucional 209/2021, en la que fue ponente el ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. La votación fue la siguiente: por lo que respecta a la competencia, el asunto fue aprobado por una mayoría de cuatro votos de la ministra Piña Hernández y los ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena, con el voto en contra de la ministra Ríos Farjat. En cuanto al fondo del asunto, la votación fue por unanimidad de cinco votos, con el voto concurrente de la ministra Piña Hernández.

⁸ Véase, entre otros, los argumentos que hemos planteado previamente en: López Ayllón, Sergio; López Noriega, Saúl; y Martín Reyes, Javier, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno”, en Becerra, Ricardo, y Woldenberg, José (coords.), *Balance temprano*, México, Grano de Sal, 2020, pp. 73-91; Garza Onofre, Juan Jesús; López Ayllón, Sergio; Luna Pla, Issa; Martín Reyes, Javier, y Salazar Ugarte, Pedro, “Cuatro falacias sobre las autonomías constitucionales”, *El Universal*, 16 de enero de 2021, disponible en: <https://bit.ly/45YfcE1>.

El objetivo del presente análisis consiste, precisamente, en estudiar a detalle esta sentencia de la Corte y sus implicaciones.⁹ En particular, me interesa mostrar que estamos frente a una sentencia bien argumentada, que estableció un parámetro por demás relevante para casos futuros —la obligación de brindar una motivación reforzada, por un lado, y la exigencia de argumentos técnicos para justificar un recorte presupuestal, por el otro—, y que logró hacer compatible dos principios fundamentales de toda democracia constitucional: la autonomía política y los límites al ejercicio del poder.

II. ANÁLISIS DE LA DECISIÓN

1. *Los antecedentes: el recorte presupuestal y controversia constitucional del INE*

Conviene reconstruir, brevemente, la forma en que fue aprobado el presupuesto del INE para 2022. En un primer momento, el INE envió un anteproyecto de presupuesto por un monto de \$18,827,742,268.00, de los cuales \$5,743,573,799.00 correspondían a gastos relacionados con la organización de los ejercicios de revocación de mandato y de consulta popular.¹⁰ Sin embargo, la Cámara de Diputados decidió recortar un total de \$4,913,000,000.00 al INE, así como reducir las remuneraciones autorizadas a los servidores de dicho órgano constitucional autónomo.

En contra de esta determinación, el INE presentó una controversia constitucional, en la que planteó dos argumentos centrales. En primer lugar, consideró que la reducción injustificada del gasto neto total del INE violaba la autonomía que la Constitución le otorga al INE y, en esa medida, constituía una invasión de competencias que obstruía el cumplimiento de sus funciones constitucionales, amén de violentar los derechos político-electorales de la ciudadanía. En segundo lugar, alegó que, al reducir las remuneraciones del personal del INE, la Cámara de Diputados vulneró la autonomía de gestión del Instituto, así como los derechos laborales y humanos de sus trabajadores.

⁹ Un primer y breve análisis del caso puede encontrarse en López Ayllón, Sergio y Martín Reyes, Javier, “La Corte defiende al INE”, *Milenio*, 8 de junio de 2022, disponible en: <https://bit.ly/3MWASIO>.

¹⁰ Asimismo, solicitó, por mandato constitucional, otros \$5,821,851,704.00 correspondientes al financiamiento público que les destina a los partidos políticos nacionales. De esta forma, para el ejercicio fiscal de 2022, el INE solicitó un presupuesto por un total de \$24,649,593,972.00.

2. *La construcción del parámetro de regularidad: del sistema de pesos y contrapesos al estándar de motivación reforzada y los argumentos técnicos*

Me interesa destacar diversas cuestiones relacionadas con la forma en que la Corte construyó el parámetro de regularidad constitucional utilizado para resolver la acción de inconstitucionalidad. En particular, como se verá a continuación, la Primera Sala echó mano de una argumentación que liga el principio de separación de poderes, el lugar de los organismos constitucionales autónomos en el sistema de pesos y contrapesos, el carácter contramayoritario de dichos órganos y la importancia de la autonomía presupuestal. Y, a partir de estos elementos, construyó un estándar de motivación reforzada para analizar el recorte presupuestal al INE. Veamos.

En un primer momento, la sentencia retoma los precedentes de la Corte en materia de división de poderes. Así, se afirma que este principio “busca limitar el poder... mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos”.¹¹ Señaló, además, que los órganos constitucionales autónomos —tales como el INE— son producto del “normal desenvolvimiento del principio de división de poderes”,¹² y que, además, tienen un carácter marcadamente contramayoritario.¹³ En palabras de la Corte,

¹¹ Véase, en especial, la jurisprudencia P./J. 52/2005, de rubro “DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, en la cual el Pleno sostuvo que “el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, julio de 2005, p. 954).

¹² Véase, en particular, la jurisprudencia P./J. 20/2007, de rubro “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”, en la que el Pleno reiteró que los organismos constitucionales autónomos “[s]urgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647).

¹³ En particular, la Primera Sala citó lo que resolvió previamente, el 12 de junio de 2019, en el recurso de reclamación 14/2019-CA derivado del incidente de suspensión en la controversia constitucional 7/2019, en la que fungió como ponente el ministro Gutiérrez

...se debe tener presente el diseño de ingeniería constitucional introducido por el Constituyente, respecto a los órganos constitucionales autónomos, el cual fue bajo la premisa de su carácter *contra mayoritario*, toda vez que deben entenderse aislados de los órganos democráticamente elegidos, así como de los sujetos regulados; en otras palabras, la racionalidad del diseño constitucional descansa en la tutela de esas precondiciones que permiten el posicionamiento *contra mayoritario* de dichos órganos dentro del principio de división de poderes.¹⁴

En ese sentido, la Corte recalcó que la justificación constitucional del carácter *contramayoritario* de los órganos con autonomía “se basa en la legitimidad técnica y en los espacios de decisión especializada que se asegura a dichos órganos para lograr una regulación técnica sobre determinados aspectos de la realidad que la Constitución busca remover del ámbito de la oportunidad política”.

Una vez precisado lo anterior, la Corte abordó el tema de la autonomía presupuestal de los organismos constitucionales autónomos y, en particular, la del INE. En este rubro, enfatizó que una de las características definitorias de estos organismos es, precisamente, el hecho de que cuentan con “autonomía e independencia funcional y financiera”. Y, en el caso del INE, señaló que “como expresión de esta autonomía y con la finalidad de que este órgano pueda funcionar y cumplir con sus atribuciones, también cuenta con autonomía presupuestaria, lo que implica que es a éste a quien le corresponde elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos”.

Más aún, señaló que esta dimensión de la autonomía —la autodeterminación en el manejo de su presupuesto— tenía como objetivo que el INE “pueda funcionar y cumplir con las atribuciones que tiene conferidas constitucionalmente libre de cualquier tipo de presión”, amén de que “está directamente relacionada con la satisfacción plena de las tareas que tiene encomendadas el INE en relación con el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía”.

Posteriormente, enfatizó que el INE estaba constitucionalmente obligado a incluir partidas específicas ante la posibilidad de que se realizaran consultas

Ortiz Mena. En dicho asunto, la sala estableció que “un elemento del diseño introducido por el Constituyente fue el carácter «contra-mayoritario» de estos órganos constitucionales autónomos, en virtud del cual dichos órganos deben entenderse aislados de los órganos democráticamente elegidos, así como de los sujetos regulados; en otras palabras, la racionalidad del diseño constitucional descansa en la tutela de esas precondiciones que permiten el posicionamiento *contra-mayoritario* de dichos órganos dentro del principio de división de poderes”.

¹⁴ Énfasis en el original.

populares o la revocación de mandato. Al retomar otro de sus precedentes,¹⁵ reiteró que “es el propio INE quien debe prever la inclusión del presupuesto necesario para los ejercicios de consulta y revocación de mandato en su anteproyecto de Presupuesto de Egresos”, partiendo de

...la premisa esencial de que el INE es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en el país y, por ende, tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que requiere para realizar tales funciones que constitucionalmente le confirieron.

Hecho lo anterior, la Primera Sala desarrolló el punto más relevante de su argumentación: la forma de hacer compatible, por una parte, la autonomía presupuestaria del INE y, por la otra, la facultad de la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto de egresos. En ese sentido, la Primera Sala también reconoció, como no podía ser de otra forma, que “[l]a última palabra sobre si se aprueba en sus términos o no el proyecto de presupuesto para el INE la tiene la Cámara de Diputados”.¹⁶ No obstante, también precisó que “dicha facultad exclusiva debe entenderse de forma coherente con el principio de división de poderes y el equilibrio de pesos y contrapesos”.

De esta forma, la Primera Sala procedió a delimitar los alcances de la facultad de aprobación del presupuesto de la Cámara de Diputados al establecer un deber de motivación para las modificaciones. En ese sentido, señaló que “no se puede utilizar dicha facultad de aprobación para diluir, o incluso desaparecer, la autonomía presupuestal que la Constitución

¹⁵ En particular, véase la sentencia dictada el 9 de junio de 2021 por la Primera Sala de la Corte en la controversia constitucional 203/2020. Fungió como ponente el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Dicha controversia fue presentada por el INE a fin de controvertir, por una parte, el “Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular” emitido por el Congreso de la Unión y, por la otra, el “Decreto por el que se reforma el artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular”. En este asunto, la Primera Sala consideró que la controversia era procedente, pero infundada, por lo que reconoció la validez de ambos decretos. Los puntos resolutivos fueron aprobados por unanimidad de cinco votos de la ministra Piña Hernández y el ministro González Alcántara Carrancá (quienes expresaron salvedades en algunas consideraciones), así como la ministra Ríos Farjat y los ministros Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁶ El artículo 74, fracción IV, de la Constitución establece que “[s]on facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”.

otorga a los órganos constitucionales autónomos”, ya que una interpretación contraria “implicaría permitir la subordinación” de dichos órganos ante la Cámara de Diputados. Por ello, sigue la sentencia, “una eventual modificación al presupuesto solicitado debe ser debidamente motivada”. En ese supuesto, la Cámara de Diputados debía “justificar los cambios a través de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en el dictamen correspondiente o, por lo menos, en alguna etapa del procedimiento legislativo”.

Más importante aún, la Sala precisó que la motivación debía ser reforzada. Este estándar, de acuerdo con la sentencia, es aplicable cuando el propio texto constitucional limita la discrecionalidad de algún poder tratándose de “actos o normas en los que puede llegar a afectarse algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, como podría ser la autonomía de un órgano constitucional autónomo”. En el caso del INE, la Primera Sala consideró que la motivación reforzada se justificaba en la medida en que la aprobación de su presupuesto podía poner en juego tanto la autonomía del INE como la garantía de los derechos humanos de participación política ciudadana.

Ahora bien, ¿en qué se traduce, concretamente, el estándar reforzado al que se refiere la Primera Sala? La sentencia estableció un criterio con dos grandes requisitos:

- a) la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido que lo hizo; y
- b) la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

Finalmente, la Primera Sala fijó un criterio adicional a la motivación reforzada, consistente en la exigencia de incluir precisiones de carácter técnico que justifiquen la disminución la asignación de los recursos. En ese sentido, la sentencia recuerda que el INE, como órgano especializado, debía aprobar su anteproyecto de presupuesto “con rigor técnico, precisando los recursos que requiere para cada una de las funciones que realiza, lo cual debe tener como soporte la precisión, desde el punto de vista contable técnico, del costo que implica cada rubro”.

Por lo anterior, si la Cámara de Diputados pretende modificar el presupuesto del INE, “tendrá que desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos, la propuesta del anteproyecto que le es presentada”. En palabras de

la sentencia, “de forma *adicional* a la motivación reforzada”,¹⁷ la Cámara de Diputados debe

...incluir precisiones técnicas de medición total sobre los costes de ejecución de los objetivos marcados en el anteproyecto de egresos, en función de los objetivos a cumplir dentro de dicho periodo, que justifiquen la asignación total de recursos suficientes para que el órgano constitucional autónomo en cuestión pueda llevar a cabo, de manera completa y satisfactoria, las actividades que tiene encomendadas conforme a la Constitución Federal. Para tal efecto, entre otros medios, el órgano legislativo podría allegarse de los costos generados en procesos y ejercicios previos.

Ésta fue la manera en que la Corte construyó el marco normativo que posteriormente fue aplicado por la Primera Sala para analizar la reducción de casi 5 mil millones que la Cámara de Diputados le propinó al INE.

3. *La aplicación al caso concreto y los efectos de la sentencia: una reducción arbitraria y la necesidad de un nuevo pronunciamiento*

En términos generales, la Primera Sala consideró que era fundado el planteamiento consistente en que la Cámara de Diputados no “motivó reforzadamente la modificación que hizo al anteproyecto” que el INE le presentó, y que con dicho ajuste se comprometían “las funciones del INE para la realización del procedimiento de participación ciudadana de revocación de mandato”, lo cual podría traducirse, además, “en una franca violación a los derechos fundamentales de carácter político-electoral”.

En ese sentido, enfatizó que el INE sí cumplió con su obligación de solicitar los recursos que consideró necesarios para ejercer sus funciones constitucionales, incluida la posibilidad de realizar un ejercicio de revocación de mandato y de consultas populares. Sin embargo, la Cámara de Diputados decidió aprobar, sin ofrecer razón alguna, un recorte presupuestal cuyo monto correspondía en buena medida a las cantidades que el INE había proyectado para realizar estos dos mecanismos de participación ciudadana.

La sentencia señala, en este sentido, que la Cámara de Diputados “no motivó en ningún sentido la modificación al presupuesto originalmente solicitado por el INE”, por lo que incumplió con la obligación de brindar una motivación reforzada. El lenguaje empleado por la Primera Sala no deja lu-

¹⁷ Énfasis añadido.

gar a la duda. En palabras de la sentencia, durante el proceso legislativo “no se adujeron siquiera razones mínimas que justificaran dicha decisión conforme al parámetro relevante”. En particular, “en el dictamen no se plasmó ninguna justificación” de la reducción y, aunque durante su discusión se hicieron algunas menciones sobre el tema, lo cierto es que “ninguna de ellas se puede considerar un verdadero argumento que exprese razones objetivas”.

Que en la discusión no se dio razón alguna para cumplir con el parámetro constitucional queda de manifiesto con lo dicho por las personas diputadas que intervinieron durante el debate parlamentario. El diputado Reginaldo Sandoval Flores, por una parte, señaló que “el INE es como el muchacho tramposo que le dice al papá que ocupa 200 pesos para que el papá le dé 100”. Por su parte, el diputado Ángel Benjamín Robles Montoya afirmó lo siguiente:

Se acabaron los despilfarros por parte de las instituciones de gobierno y de organismos autónomos como en el INE y otros más. Se les acabó la caja grande a todos aquellos funcionarios que ven el servicio público como una fuente de lucro personal, tal y como lo han hecho muchos malos funcionarios, como algunos consejeros electorales, como algunos magistrados, como algunos jueces del Poder Judicial.

El diputado José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, en tanto, dijo lo siguiente:

La reserva que había preparado, preparé, tenía la intención de modificar, llevar mil millones de pesos del INE que no sirven para nada, esos árbitros vendidos, para apoyar al arte popular mexicano, porque además me dirían que cómo le vamos a seguir restando recursos al INE y ya reconocieron los angelitos que tienen en un fideicomiso de mil 353 millones de dinero del pueblo que desviaron para esos fideicomisos para hacer su guardadito, para hacer su manejo discrecional, que aquí la oposición eso le parece muy bien.

El diputado Juan Pablo Sánchez Rodríguez, por su parte, aprovechó la ocasión para descalificar al INE, al tiempo que alabó al entonces presidente de la Corte, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea:

[A]provecho para felicitar al ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar, por sus declaraciones [sic] públicas de ajustar al presupuesto al Poder Judicial y demostrar su patriotismo con el pueblo de México y donde todo lo contrario pasa en el INE, en donde su presidente soberbio y sus bien pagados consejeros se resisten a entrarle a esta austeridad, a esta austeridad republicana que estamos viviendo en la actualidad, porque

la austeridad no significa pobreza, la austeridad significa vivir como la mayoría del pueblo, la austeridad significa no malgastar nuestros recursos, la austeridad significa poseer uno las cosas y no que las cosas nos posean a nosotros. La austeridad significa sobriedad, hablar de cosas concretas como lo que estamos plasmando en este presupuesto del bienestar para el 2022.

Finalmente, la diputada Susana Prieto Terrazas señaló lo siguiente:

Y ahí le va, dicen que le quitamos 5 mil millones de pesos al Presupuesto del INE. Eso no es cierto, el INE pidió 10 mil millones más y se le autorizaron 3 mil millones más de los 10 mil millones que pidió, lean ustedes. Porque no le quitaron nada al presupuesto del INE, sino que no le dieron todo lo que quiso.

Como puede verse, en el debate parlamentario primaron las descalificaciones y los ataques, pero los argumentos y las razones técnicas brillaron por su ausencia. Por eso, no sorprende que la Primera Sala haya concluido que la Cámara de Diputados incumplió igualmente con el parámetro adicional a la motivación reforzada, consistente en “incluir argumentos de carácter técnico, basado en evidencia contable, para justificar —de manera equivalente al propio INE en su anteproyecto— la reducción efectuada”.

Así, finalmente, la Primera Sala concluyó que el incumplimiento del parámetro constitucional

...generó que la modificación al presupuesto solicitado constituyera un acto discrecional con efectos subordinantes para el Instituto actor respecto del Poder Legislativo, pues impidió que tomara decisiones presupuestales autónomamente y, además, ante la decisión unilateral de reducción de su presupuesto, no se permitió al INE un curso de acción distinto al prescrito por la Cámara, sin razones objetivas que lo justificaran... [L]a disminución autorizada por la Cámara de Diputados también podría generar una eventual vulneración de los derechos político-electorales de los ciudadanos para participar en el proceso de revocación de mandato.

Conviene apuntar, finalmente, los efectos de la sentencia. La Primera Sala estimó que lo procedente era que la Cámara de Diputados se volviera a pronunciar sobre el anteproyecto de presupuesto presentado por el INE. En ese sentido, enfatizó, que

...si la decisión que adopte la Cámara de Diputados se define en el sentido de no atender la propuesta presentada por el Instituto Nacional Electoral, deberá presentar una motivación reforzada de su decisión, en atención a la autono-

mía presupuestaria de la que goza el Instituto referido. Esta autonomía tiene como premisa que el INE es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en el país y, por ende, tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que requiere para realizar tales funciones que constitucionalmente le confirieron, además debe de atender a la obligación que le impone el artículo 1o. de la Constitución Federal en el sentido de proteger y garantizar los derechos humanos, en este caso el derecho a la participación de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República.

III. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como puede verse, estamos frente a una decisión que destaca por su calidad argumentativa. En esta decisión, la Primera Sala pudo hacer compatibles, por una parte, las líneas jurisprudenciales en materia de separación de poderes, pesos y contrapesos, órganos constitucionales autónomos y autonomía presupuestal, con la facultad constitucional de la Cámara de Diputados de aprobar en definitiva el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se trata, en ese sentido, de una sentencia que hace una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, a fin de hacer compatibles dos principios fundamentales de toda democracia constitucional: la autonomía política, que se expresa en las decisiones de la Cámara de Diputados, y los límites al ejercicio del poder público, reflejados claramente en el diseño del INE y de los órganos con autonomía constitucional.

La tesis de la Primera Sala fue clara: sólo las razones técnicas del legislador democráticamente electo pueden desplazar a las razones técnicas del órgano con autonomía constitucional. La sentencia es, en ese sentido, una reivindicación de la lógica de la justificación.

Asimismo, el estándar fijado —la obligación de brindar una motivación reforzada sumado a la exigencia de argumentos técnicos para justificar un recorte— es especialmente relevante no sólo porque la Primera Sala descartó las alternativas interpretativas que hubieran ampliado el de por sí amplio margen de discrecionalidad de la Cámara de Diputados, sino además porque se tomó en un caso de enorme relevancia política. El recorte al presupuesto del INE, el intento por asfixiarlo presupuestalmente, no fue ni una ocurrencia ni una casualidad, sino una estrategia promovida desde el poder público para debilitar su independencia y autonomía.¹⁸

¹⁸ No en balde los recortes presupuestales se han considerado, desde ha ya mucho tiempo, como parte del menú de ataques a la independencia de la judicatura y los órganos con autonomía. Véase, por mencionar sólo un texto clásico, lo desarrollado en Rosenberg, Ge-

En ese sentido, no podría ser mayor el contraste de la sentencia sobre el presupuesto del INE con la decisión de la consulta popular. Y es que, en este caso, la Primera Sala mostró que sí es posible dictar sentencias que sean jurídicamente sólidas en casos políticamente complejos, que la labor de un tribunal constitucional no consiste en encontrar una solución intermedia entre la razón jurídica y las presiones políticas, sino en hacer valer, con claridad y firmeza, los límites que marca la Constitución. En tiempos en los que el ataque a las autonomías constitucionales se ha trasladado a la judicatura federal, es posible que lo resuelto por la Primera Sala sea, además, una de las herramientas con las que la Corte contará para resistir los embates a la independencia judicial.

IV. REFERENCIAS

- GARZA ONOFRE, Juan Jesús y MARTÍN REYES, Javier, “El concierto de inconstitucionalidades de la consulta lopezobradorista”, *Animal Político*, 25 de septiembre de 2020, disponible en: <https://bit.ly/3J6HbHO>.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LUNA PLA, Issa; MARTÍN REYES, Javier, y SALAZAR UGARTE, Pedro, “Cuatro falacias sobre las autonomías constitucionales”, *El Universal*, 16 de enero de 2021, disponible en: <https://bit.ly/45YfcE1>.
- GARZA ONOFRE, Juan Jesús; LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LUNA PLA, Issa; MARTÍN REYES, Javier, y SALAZAR UGARTE, Pedro, “Después de la Corte: el futuro de la consulta presidencial”, *El Universal*, 3 de octubre de 2020, disponible en: <https://bit.ly/3qG04eo>.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, y MARTÍN REYES, Javier, “La Corte defiende al INE”, *Milenio*, 8 de junio de 2022, disponible en: <https://bit.ly/3MWASIO>.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; LÓPEZ NORIEGA, Saúl, y MARTÍN REYES, Javier, “Todo por la razón y el derecho (hasta que estorben). La tensión entre Constitución, reformas y gobierno”, en BECERRA, Ricardo y WOLDENBERG, José (coords.), *Balance temprano*, México, Grano de Sal, 2020.
- ROSENBERG, Gerald N., “Judicial Independence and the Reality of Political Power”, *The Review of Politics*, vol. 54, núm. 3, 1992.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *El poder sobre el derecho. El caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2021.