

CAPÍTULO VIGÉSIMO

PERDER GANANDO Y GANAR PERDIENDO: LECCIONES DE LA SAGA DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO Y EL PRESUPUESTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL*

Camilo SAAVEDRA HERRERA**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una nueva figura en un nuevo contexto*. III. *La disputa por el presupuesto*. IV. *La controversia constitucional 209/2021*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Las normas que regulan la organización de elecciones suelen protagonizar los debates constitucionales en los países democráticos. México no ha sido la excepción. De hecho, su prominencia ha sido aún mayor por su papel clave en la prolongada transición mexicana.¹ De ese proceso emergió un marco normativo extenso y complejo, que quedó plasmado no sólo en la legislación secundaria, sino también en el texto constitucional. Desde ahí se regularon temas muy diversos, como el funcionamiento de una jurisdicción especializada en materia electoral, el financiamiento a partidos políticos, o la estructura y competencias del órgano autónomo responsable de la administración de las elecciones federales.²

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

** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

¹ Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; Peschard, Jacqueline, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en Loaeza, Soledad y Prud’Homme, Jean-François (eds.), *Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010.

² Garrido, Sebastián, *La reforma definitiva: un análisis de por qué y cómo la reforma electoral de 1996 desencadenó la caída del régimen priista*, México, CIDE, 2019.

Las reformas electorales de las dos décadas de gobiernos sin mayoría (1997-2018) siguieron la misma ruta, buscando, en un primer momento, fortalecer la equidad entre partidos y candidaturas y,³ en segundo lugar, transitar hacia un modelo en el que las elecciones federales y locales se realicen bajo un mismo sistema normativo y operativo, encabezado por el INE.⁴ La instrumentación de este nuevo modelo estuvo a cargo de esta autoridad nacional, y lo mismo ocurrió con las figuras de democracia directa que se incorporaron al orden jurídico en la década más reciente.⁵

La iniciativa legislativa ciudadana y consulta popular ya estaban en la Constitución cuando la elección de 2018 produjo el primer gobierno con mayoría legislativa de la post-transición. En cambio, la revocación de mandato se creó en diciembre de 2019 mediante la aprobación del octavo decreto de reforma constitucional efectuado desde el triunfo del nuevo gobierno. En ese momento, la reforma constitucional —y después la ley federal que se expidió en septiembre de 2021— colocaron al INE en un lugar central de los ejercicios federales de revocación de mandato, ya que le dieron facultades para convocar y organizar estos procesos bajo estándares semejantes a los que utilizan en los procesos electorales ordinarios.

La forma en que esta figura se reguló, sumada a la dificultad que supuso su acoplamiento a un régimen electoral abigarrado, condicionó la realización del primer ejercicio. Ello ocurrió además en el contexto complicado que emergió de las confrontaciones que se suscitaron entre la coalición gobernante y la cúpula directiva del Instituto. Esa primera experiencia fue uno de los episodios clave de esa confrontación, pero también un reflejo de un problema estructural relacionado con la actividad que desempeñan lo que en México se ha denominado “organismos constitucionales autónomos”. La operación de estos organismos implica una ruptura del modelo tradicional de separación tripartita de poderes, debido a que éstos cuentan con facultades que no existían o que previamente ejercían los poderes ejecutivos.⁶

³ Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

⁴ Jacobo Molina, Edmundo, “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, *El Cotidiano*, núm. 187, 2014, pp. 13-22; Marván Laborde, María, “Reforma electoral 2013-2014. Centralización como alternativa al sospechismo”, *Análisis Plural*, primer semestre de 2014, pp. 89-103.

⁵ Monsiváis Carrillo, Alejandro, “Instituciones débiles y democracia directa: la consulta popular en México”, Documento de trabajo, 2022.

⁶ Pou Giménez, Francisca y Camarena González, Rodrigo, “From Expertise to Democracy-shaping?: Constitutional Agencies in Mexico”, *Texas International Law Journal*, vol. 57, núm. 3, 2022, pp. 301-27; Salazar Ugarte, Pedro, “El Estado constitucional mexicano: una

La sentencia que analiza este texto se originó de la impugnación que el INE —en uso de la legitimación para presentar controversias constitucionales que una reforma constitucional realizada en 2013 otorgó a los órganos constitucionales autónomos— presentó contra una medida que adoptó la Cámara de Diputados en relación con el presupuesto del Instituto de 2022. Como se expone en las páginas siguientes, el sentido e implicaciones de una resolución de la Suprema Corte que, aunque favoreció al INE, no puso en entredicho la realización del primer ejercicio de revocación de mandato se explican en gran medida por el contexto en el que ocurrieron, particularmente porque constituyeron un episodio emblemático en el largo proceso de confrontación ya mencionado.

La forma en que este asunto se resolvió no sólo ofrece indicios de los criterios que la Suprema Corte podría emplear en casos análogos, sino también señales de la visión que las personas que integran al tribunal tienen sobre el papel que este órgano debe y puede desempeñar en contextos de mayor concentración de poder como el actual. Dicho de otro modo, el estudio de estas sentencias da pistas sobre los alcances de la actividad de la Suprema Corte frente a lo que un sector de la literatura especializada ha denominado erosión o retroceso democrático.⁷

El resto del texto se estructura de la siguiente manera: la primera sección ofrece un recuento de la forma en que la figura de revocación de mandato se incorporó al orden jurídico mexicano; la segunda sección expone los acontecimientos principales que propiciaron el litigio del INE; la tercera parte examina la resolución de la Suprema Corte a la luz de los acontecimientos previos; y la cuarta concluye con una serie de reflexiones sobre las implicaciones del caso en el futuro próximo.

II. UNA NUEVA FIGURA EN UN NUEVO CONTEXTO

El marco normativo que regula actualmente los procesos electorales se construyó con el propósito de hacer frente a las prácticas fraudulentas e inequitativas que caracterizaron al régimen de partido hegemónico que gobernó al país en los dos tercios finales de siglo XX. Hacer frente a estas prácticas supuso la construcción de reglas para permitir la participación en los comicios de

constelación de autonomías”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 20, núm. 4, 2022, pp. 1483-1497.

⁷ Ríos Figueroa, Julio, *Poder Judicial y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2022.

organizaciones políticas de todo el espectro ideológico, hacer que la distancia entre votos y puestos en los órganos de representación fuera cada vez menor, y generar certeza en el ejercicio del sufragio.⁸ Con el tiempo, la búsqueda de certeza fue mucho más allá de la creación de normas y requirió del desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para llevar a cabo el registro de votantes, la definición de la geografía electoral y la gestión material de los comicios, entre otros temas.⁹

La equidad siguió a la certeza, y con ella vino la configuración de normas adicionales para ejercer otras tareas, igualmente fundamentales, sólo que ahora relacionadas con el otorgamiento de financiamiento directo e indirecto a partidos políticos, la fiscalización de los recursos monetarios y en especie que éstos utilizan para campañas y, en general, para sus actividades ordinarias como entidades de interés público.¹⁰ La transformación, sin embargo, no quedó constreñida a lo que, para decirlo en jerga electoral, establecieron las reformas de 1990, 1993, 1994, 1996 y 2008. La reforma de 2014 dejó atrás la gradualidad y dio paso a un régimen electoral cuyo rasgo esencial es la adopción de un modelo híbrido de distribución de competencias, algunas de las cuales son competencia exclusiva del INE, en tanto que otras son compartidas por esa autoridad nacional y los organismos públicos locales electorales (OPLE).¹¹

Como se anunció en la introducción del texto, la incorporación de la revocación de mandato al orden jurídico mexicano tuvo como antecedente la adopción de otras figuras de democracia directa, como la iniciativa legislativa ciudadana y la consulta popular. Vista en esta perspectiva, la creación de la revocación fue un eslabón más de un proceso que se originó antes del triunfo en 2018 de la coalición encabezada por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), pero que la coalición potenció en función de sus perspectivas ideológicas y estrategias políticas.

Aunque la introducción de la revocación a nivel constitucional se efectuó en diciembre de 2019, la emisión de la ley secundaria demoró casi dos años. Durante este periodo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Po-

⁸ Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

⁹ Schedler, Andreas, “Distrust breeds bureaucracy: Democratization and the formal regulation of electoral governance in Mexico”, *Public Integrity*, vol. 3, núm. 2, 2001, pp. 81-99.

¹⁰ Saavedra Herrera, Camilo, “Prometer no empobrece: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones”, en Guillén, Dianal *et al.* (coords.), *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?*, México, UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor, 2019.

¹¹ Jacobo Molina, *op. cit.*

der Judicial de la Federación (TEPJF), al resolver casos que se presentaron por vía diferentes, determinó que el Congreso había sido omiso en expedir la ley reglamentaria de esta figura de democracia directa dentro del plazo de 180 días que contempló el régimen transitorio del decreto de reforma constitucional y, con base en ello, lo instó a expedir la ley una vez que iniciara el periodo de sesiones en septiembre de 2021.

En línea con el contenido de dicha reforma, la Ley Federal de Revocación de Mandato aprobada ese mismo mes determinó que compete al INE convocar formalmente al proceso de revocación—previa solicitud del 3% de las personas inscritas en la lista nominal de electores— y, en su caso, llevarlo a cabo en los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del sexenio.¹² El Instituto, además, debe organizar, desarrollar y realizar el cómputo de la votación, tal como lo hace en los procesos ordinarios. El cómputo final de la votación corresponde a la Sala Superior del TEPJF, órgano que, de cumplirse con el 40% de votación requerida para que el ejercicio sea vinculante, debe emitir la declaratoria correspondiente.

Pese a que en el caso de la Presidencia de la República se estableció que la revocación puede efectuarse únicamente a la mitad del periodo de gobierno correspondiente, el régimen transitorio de la reforma constitucional permitió que, en el sexenio actual, la reunión de firmas se efectuara entre el 1 de noviembre y el 15 de diciembre de 2021, es decir, con posterioridad a la conclusión del tercer año de gobierno.¹³ La ventana que el régimen transitorio de la reforma abrió para que el estreno de la figura se hiciera en el actual sexenio facilitó que la coalición gobernante incrementara su interés en este tipo de ejercicios, tal como quedó patente con la celebración de la consulta popular relacionada con los expresidentes.¹⁴

De manera aparentemente paradójica, la promoción del primer ejercicio de revocación de mandato surgió de la propia coalición. Inicialmente, la movilización para reunir las firmas se articuló en torno a una pregunta que, en la práctica, buscaba la confirmación, no la revocación de mandato del presidente López Obrador.¹⁵ Al final, después de la intervención de diversos actores, la pregunta contenida en la convocatoria que el INE emi-

¹² Decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de septiembre de 2021.

¹³ Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2019.

¹⁴ Salazar Ugarte, Pedro, *El poder sobre el derecho. El caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes*, México, UNAM, 2021.

¹⁵ Reina, Elena, “López Obrador acelera una nueva consulta para relanzar su gobierno”, *El País*, 16 de agosto de 2021.

tió después de verificar que la cantidad de firmas superó el 3% de la lista nominal (equivalente a 2.85 millones de personas, aproximadamente) fue la siguiente: “¿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?”¹⁶

El sentido de los resultados estuvo en sintonía con lo que esperaban quienes promovieron el ejercicio, no así el nivel de participación. El 91.8% de los 16.5 millones de votantes se manifestó a favor de la continuidad del presidente. Esos 16.5 millones, sin embargo, son equivalentes a sólo el 17.8% de la lista nominal, una cifra muy por debajo del 40% que se requiere para que el proceso sea válido en términos del artículo 35 constitucional. Con todo, el hecho de que la consulta se haya celebrado supuso un triunfo para la coalición en el gobierno, el cual resulta particularmente simbólico si se tienen en cuenta las dificultades que surgieron en el camino, entre las que destacan la controversia constitucional que presentó el INE contra el presupuesto que la Cámara de Diputados le otorgó para 2022.

III. LA DISPUTA POR EL PRESUPUESTO

Las tensiones entre el gobierno federal y la cúpula directiva del INE comenzaron mucho antes de que la revocación de mandato llegara al orden jurídico mexicano. Aunque al inicio estas tensiones estuvieron vinculadas sobre todo a la oposición del Instituto a la aplicación de medidas administrativas y legislativas para reducir las remuneraciones del alto funcionariado público,¹⁷ con el tiempo se les fueron sumando otros temas como, por ejemplo, la ya mencionada consulta sobre los expresidentes.

El 27 de agosto de 2021, todavía en ausencia de la legislación secundaria, el INE expidió los lineamientos para la organización de la revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024,¹⁸ y aprobó el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio

¹⁶ Instituto Nacional Electoral. *Convocatoria para el Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024*. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126857/CGex202202-04-ap-2-Convocatoria.pdf>.

¹⁷ Molina, Alberto, “Congelan reducción de salarios en el INE”, *El Economista*, 15 de enero de 2019, disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Congelan-reduccion-de-salarios-en-el-INE-20190114-0155.html>.

¹⁸ *Acuerdo INE/CG1444/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual se aprueba los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato del presidente de la República*

fiscal 2022, el cual —excluyendo 5,821.85 millones para prerrogativas de partidos políticos— contempló un monto total de 18,827.74 millones de pesos, en el que estaban incluidos 3,830.45 millones destinados a la revocación de mandato y 1,913.12 millones a la consulta popular.¹⁹

La aprobación de la Ley Federal de Revocación de Mandato que ocurrió semanas después incluyó la emisión de disposiciones transitorias que atribuyeron al INE la mayor responsabilidad de organizar el primer ejercicio en 2022, independientemente del presupuesto que le fuera asignado. En diciembre de 2019, el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional que creó la figura de revocación de mandato estableció que “[e]l ejercicio de las atribuciones que esta Constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes”.²⁰ Dos años después, el cuarto transitorio del decreto que expidió la Ley Federal fue aún más lejos al establecer que “[e]l Instituto deberá garantizar la realización de la consulta establecida en el Transitorio Cuarto del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios”.

A finales de noviembre de 2021, esta obligación de garantizar la realización del ejercicio se conjugó con la aprobación de un presupuesto federal que asignó al Instituto una cantidad de 4,913.00 millones de pesos menor a la que había solicitado. En la línea con lo que en su momento dictaminó la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el decreto mediante el que se publicó el presupuesto señaló que las remuneraciones de los consejeros electorales —incluido el consejero presidente— y el secretario ejecutivo tendrían que ajustarse a la baja para estar dentro de los límites previstos por los anexos del propio presupuesto.

Pocos días después, el 7 de diciembre, el INE presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia contra la reducción presupuestal y los ajustes a las remuneraciones de los consejeros y el secretario ejecutivo. El asunto quedó registrado en el expediente de la controversia

electo para el periodo constitucional 2018-2024, 27 de agosto de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124697/CGor202108-27-ap-1-Gaceta.pdf>.

¹⁹ Acuerdo INE/CG1445/2021 el Anteproyecto del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2022, 27 de agosto de 2021, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124690/CGor202108-27-ap-2-Gaceta.pdf>.

²⁰ *Ibidem*, p. 10.

constitucional 209/2021, que, como se explicará en la siguiente sección, implicó para la Suprema Corte pronunciarse sobre las posibles afectaciones a la autonomía del Instituto por el presupuesto que se le asignó.²¹

IV. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 209/2021

El 2022 no fue particularmente intenso en términos cuantitativos para la Suprema Corte. De acuerdo con los datos oficiales, a lo largo de él se resolvieron 2,594 asuntos,²² una cantidad que contrasta con los 3,369 egresos del año anterior, y más todavía con los 7,428 de 2018.²³ No obstante, la impresión que dejan estos datos es engañosa, porque no refleja la prominencia de muchos de los asuntos que llegan al órgano de mayor jerarquía de sistema judicial mexicano.

Los datos relativos a los medios de control constitucional de la competencia exclusiva arrojan una imagen que, en principio, parece más nítida. Las 277 controversias constitucionales que se presentaron en 2022 son la segunda mayor cantidad en los últimos quince años, únicamente detrás de las 238 que se registraron en 2019. El caso de las acciones de inconstitucionalidad es similar, ya que los 172 expedientes de 2022 son superados únicamente por los 208 de 2020 y los 187 de 2021.

Según lo revelan estas cifras, la actividad de la Suprema Corte en 2022 estuvo marcada por su involucramiento en un número importante de conflictos relacionados con la separación de poderes y el federalismo, que son aquellos que se litigan a través de estas vías de control constitucional. Uno de los casos que resultaron más relevantes por sus implicaciones políticas y jurídicas fue, precisamente, la controversia constitucional 209/2021.

²¹ Controversia constitucional 209/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 1 de junio de 2022, p. 15, disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/HjX2-YEBVS3B UFYctoFd/%22PA%22-

²² *Informe Anual de Labores 2022 del ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal*, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo/2022-12/INFORME%20LABORES%202022_SCJN_CJF_FINAL%20DIGITAL%202.pdf.

²³ *Informe Anual de Labores 2021 del ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal*, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo/2021-12/informe-scjn-cjf-2021-digital-final.pdf; *Informe Anual de Labores 2018 del ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal*, disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/informe_labores_transparencia/anexo/2018-12/Informe%20ANUAL%20de%20labores%202018-CORTE-5opt_0.pdf.

La determinación sobre la admisión de la demanda y la concesión de la medida cautelar que el INE solicitó fue la primera decisión que el tribunal debió tomar. El 10 de diciembre de 2021, Juan Luis González Alcántara Carrancá, el ministro al que correspondió instruir el caso, admitió la demanda y concedió la suspensión solicitada por el INE, pero sólo en lo relativo a las remuneraciones de los funcionarios del Instituto. El 31 de enero de 2022, después de que, alegando hechos supervinientes, el INE ampliara los conceptos de invalidez que planteó originalmente, el ministro instructor modificó la determinación sobre la medida cautelar y decidió otorgar ahora sí la suspensión “para el efecto de que el Instituto Nacional Electoral realice el procedimiento de revocación de la manera más eficiente, apegado a los principios rectores de la materia, tanto como lo permita el presupuesto que hasta el momento tiene programado”.²⁴

La concesión de esta medida permitió al INE programar y organizar el ejercicio de revocación de mandato con los recursos que tuvo disponibles. Ello implicó instalar menos casillas que en los comicios para renovar a los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y, por tanto, capacitar a un mayor número de personas y, en general, desplegar una operación de menores dimensiones y costos. A la par en que esto ocurría, la Corte recibía y analizaba las respuestas a los conceptos de invalidez del INE que hicieron la Cámara de Diputados y, por parte del Ejecutivo, la Consejería Jurídica y la Secretaría de Gobernación.

La Primera Sala de la Suprema Corte resolvió el caso el primer día de junio de 2022, casi dos meses después de la jornada en la que se realizó la consulta. El primer tema que abordó la Sala fue el de la definición precisa de la litis, una cuestión particularmente relevante en este caso, debido a que el INE presentó una ampliación a su demanda original. Con base en la lectura integral del escrito original y de la ampliación presentada a inicios de 2022, la Sala concluyó que se impugnaron, por un lado, los anexos 1 y 32 del ramo 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, en los que quedó plasmada la reducción de 4,913.00 millones de pesos respecto del monto solicitado por la institución; y, por el otro, las modificaciones salariales reflejadas en el anexo²⁵ 23.8 del propio Presupuesto.

No obstante, según expone la sentencia elaborada por la ponencia del ministro González Alcántara Carrancá, también se debieron tener por im-

²⁴ Recurso de queja 4/2022-CC, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 209/2021, p. 4.

²⁵ La mayoría estuvo integrada por el ministro ponente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, la ministra Norma Lucía Piña Hernández, y los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

pugnados el artículo 13 del Decreto mediante el que se publicó el Presupuesto, porque ahí se establecieron los parámetros para calcular la remuneración de los servidores públicos de la Federación, y el artículo vigésimo transitorio del mismo documento, ya que en él se ordena realizar ajustes a las percepciones a los límites previstos en el anexo 23.

Una vez precisada la litis, la Primera Sala procedió a dar respuesta a las múltiples causales de improcedencia que invocaron los actores demandados. En ningún caso se otorgó la razón a los actores, quienes, entre otras cuestiones, habían argumentado que la demanda era improcedente porque se presentó únicamente contra la Cámara de Diputados, y no contra las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión, y que el asunto era cosa juzgada porque el TEPJF se había pronunciado ya sobre él. Con todo, la disidencia de la ministra Ríos Farjat, a la sazón presidenta de la Sala, hizo que esta parte de la resolución fuera aprobada por mayoría —integrada por el ministro ponente Juan Luis González Alcántara Carrancá, la ministra Norma Lucía Piña Hernández, y los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena—, y no por unanimidad, como ocurrió con en análisis de fondo.

En cuanto a este tema, la Primera Sala declaró fundado el argumento del INE respecto a que la Cámara de Diputados “no motivó reforzadamente” la modificación que hizo al anteproyecto que el Instituto presentó como órgano constitucional autónomo. La sentencia explica esta conclusión en el texto que se transcribe a continuación:

[L]a motivación reforzada resulta en una exigencia dirigida a la emisión de ciertos 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...

267. En este último supuesto y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, como es en el presente caso tanto la autonomía del INE, como la garantía de los derechos humanos de participación política ciudadana, es preciso que quien emita el acto o la norma haya razonado su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, habiendo ponderado específicamente las circunstancias concretas del caso. Por lo anterior, se ha considerado que la motivación reforzada implica el cumplimiento de los siguientes 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.²⁶

En línea con lo anterior, la sentencia plantea que aunque la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva para modificar la cantidad que el INE solicitó, una reducción mayor al 26% debió efectuarse atendiendo al estándar de motivación reforzada, de modo que resultaran claras las razones objetivas detrás de una decisión que afectó la autonomía presupuestal del Instituto como órgano constitucionalmente autónomo y la protección de los derechos políticos de la ciudadanía. Con base en ello, declaró la invalidez del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, en lo específicamente relacionado con el presupuesto del INE.

En cuanto a los efectos jurídicos, la propia sentencia planteó que la Cámara de Diputados debería “determinar lo que corresponda” respecto del anteproyecto de presupuesto que el INE solicitó. En caso de que la decisión sea otorgar recursos adicionales a los solicitados, tendrían que realizarse las acciones necesarias para transferir los recursos al Instituto. En cambio, si no atendiera la solicitud del INE, la decisión tendría que estar basada en una “motivación reforzada”.

V. CONCLUSIONES

La resolución de la Suprema Corte a la controversia constitucional 209/2021 y, en general, todo el proceso judicial que la antecedió fue favorable para el INE, pero no lo excusó de organizar la consulta de revocación de mandato que promovió la coalición gobernante. Lo que el Instituto logró en todo caso fue, en el corto plazo, contar con el respaldo jurídico necesario para llevar a cabo la consulta con los recursos disponibles, sin replicar la operación que suele poner en práctica en los procesos electorales. A largo plazo, consiguió además que la Corte creara un precedente que puede servir de fundamento para futuros litigios relacionados no sólo con la materia electoral, sino con la actividad de los órganos constitucionales autónomos.

Pero esta saga produjo otras secuelas igualmente importantes. El 28 de abril, dos semanas después de la jornada de revocación de mandato y poco más de un mes antes de la aprobación de la sentencia, el Poder Ejecutivo federal presentó una iniciativa de reforma constitucional que buscó transformar al INE en el Instituto Nacional de Elecciones y Consultas, una institu-

²⁶ Controversia constitucional 209/2021, *op. cit.*, pp. 100 y 101.

ción que tendría atribuciones diferentes, y cuyos consejeros electores serían elegidos por voto popular. En septiembre, la Cámara de Diputados acató la sentencia que la Corte emitió en junio mediante la aprobación de un dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en el que reiteró la decisión de reducir el presupuesto del Instituto.²⁷ Más tarde, en diciembre, la Cámara de Diputados desechó la iniciativa presidencial de reforma constitucional, pero aprobó, en colaboración con el Senado, el denominado “Plan B”, es decir, un paquete de reformas a la legislación secundaria que, en otros aspectos, ordena una reducción sustantiva de la estructura operativa del INE.²⁸

Pese a que un primer conjunto de reformas fue publicado en diciembre de 2022 y otro en marzo de 2023, el plan B no ha sido aplicado. Esto ha sido así por las suspensiones que los ministros Pérez Dayán y Laynez Potisek concedieron en diversas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, incluida una presentada por el INE antes de la renovación de cuatro de lugares de su Consejo General efectuada en abril de 2023.²⁹ Ciertamente, las tensiones entre el Instituto y la coalición gobernante amenazaron con la llegada de una nueva consejera presidenta y tres nuevas consejerías. Sin embargo, las tensiones se trasladaron hacia la Suprema Corte que, bajo la presidencia de la ministra Piña Hernández, invalidó la primera parte del plan B, por considerar que durante su aprobación hubo violaciones graves al proceso legislativo.

Es previsible que las tensiones entre la Corte y la coalición gobernante continúen en los meses por venir como resultado de los múltiples asuntos que el tribunal debe resolver, que originalmente fueron impulsados por la coalición. En la controversia constitucional 209/2021 y en otras decisiones posteriores, la Suprema Corte dio señales a los actores políticos y a la sociedad sobre el papel que puede desempeñar como contención de la políticas y normas promovidas por una coalición mayoritaria como la que existe actualmente. Así, lo indica el criterio de “motivación reforzada”, y así parece indicar también el criterio de “violaciones al proceso legislativo”. Aunque

²⁷ Boletín núm. 2667, “Cámara de Diputados aprobó dictamen que reitera su decisión de reducción al presupuesto del INE para 2022”, disponible en: <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/camara-de-diputados-aprobo-dictamen-que-reitera-su-decision-de-reduccion-al-presupuesto-del-ine-para-2022>.

²⁸ Saavedra Herrera, Camilo, “¿Y todo para qué? El riesgo de desmantelar al INE para ahorrar unos centavos”, en Martín Reyes, Javier y Marván Laborde, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, 2023.

²⁹ Rojas Zamudio, Laura, “Las suspensiones del Plan B de la Suprema Corte”, *El juego de la Suprema Corte, Blog de la revista Nexos*, 2 de mayo de 2023, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/las-suspensiones-del-plan-b-de-la-suprema-corte/>.

hasta ahora criterios como éstos han servido de base para frenar reformas que han resultado del dominio legislativo de la coalición, parece difícil que vayan a ser suficientes para contener la entrada en vigor de un conjunto muy amplio de ordenamientos que se han aprobado sin la participación de otras fuerzas políticas, con la oposición de diversos sectores de la sociedad e incumpliendo procedimientos legislativos.

VI. REFERENCIAS

- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la reforma”, en CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y SALAZAR UGARTE, Pedro (eds.), *Estudios sobre la reforma electoral de 2007*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- GARRIDO, Sebastián, *La reforma definitiva: un análisis de por qué y cómo la reforma electoral de 1996 desencadenó la caída del régimen priista*, México, CIDE, 2019.
- JACOBO MOLINA, Edmundo, “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, *El Cotidiano*, núm. 187, 2014.
- MARVÁN LABORDE, María, “Reforma electoral 2013–2014. Centralización como alternativa al sospechosismo”, *Análisis Plural*, primer semestre de 2014.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro, “Instituciones débiles y democracia directa: la consulta popular en México”, documento de trabajo, 2022.
- PESCHARD, Jacqueline, “De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en LOAEZA, Soledad y PRUD’HOMME, Jean-François (eds.), *Los grandes problemas de México. XIV. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010.
- POU GIMÉNEZ, Francisca y CAMARENA GONZÁLEZ, Rodrigo, “From Expertise to Democracy-shaping?: Constitutional Agencies in Mexico”, *Texas International Law Journal*, vol. 57, núm. 3, 2022.
- RÍOS FIGUEROA, JULIO, *Poder Judicial y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2022.
- SAAVEDRA HERRERA, Camilo, “¿Y todo para qué? El riesgo de desmantelar al INE para ahorrar unos centavos”, en MARTÍN REYES, Javier y MARVÁN LABORDE, María, *Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen*, México, UNAM, 2023.

ROJAS ZAMUDIO, Laura, “Las suspensiones del Plan B de la Suprema Corte”, *El juego de la Suprema Corte*, blog de la revista *Nexos*, 2 de mayo de 2023, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/las-suspensiones-del-plan-b-de-la-suprema-corte/>.

SAAVEDRA HERRERA, Camilo, “Prometer no empobrece: las consecuencias de la reforma electoral de 2014 en la fiscalización de las elecciones”, en GUILLÉN, Diana *et al.* (coords.), *México 2012-2018: ¿erosión de la democracia?*, México, UAM-Instituto Mora-Juan Pablos Editor, 2019.

SALAZAR UGARTE, Pedro, “El estado constitucional mexicano: una constelación de autonomías”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 20, núm. 4, 2022.

SCHEDLER, Andreas, “Distrust breeds bureaucracy: Democratization and the formal regulation of electoral governance in Mexico”, *Public Integrity*, vol. 3, núm. 2, 2001.

WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.