

## JUSTICIA ELECTORAL EN MOVIMIENTO

“La revocación de mandato a juicio. Análisis de las sentencias SUP RAP 439/2021 y acumulado, y SUP JE 282/2021 y acumulados del TEPJF”

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ

Para citar este texto se sugiere: Concha Cantú, H. (2023). La revocación de mandato a juicio. Análisis de las sentencias SUP RAP 439/2021 y acumulado, y SUP JE 282/2021 y acumulados del TEPJF. En *Justicia Electoral en Movimiento*.

IIJ-UNAM-TEPJF-EJE.

El presente texto es parte de un proyecto académico de colaboración entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Escuela Judicial Electoral.

Todos los derechos reservados.

ISBN en trámite

## **La revocación de mandato a juicio. Análisis de las sentencias SUP RAP 439/2021 y acumulado, y SUP JE 282/2021 y acumulados del TEPJF**

Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú

*Sumario: I. Introducción: La justicia constitucional electoral y la revocación de mandato en la democracia constitucional mexicana; II. Presupuestos jurídicos para la revocación de mandato y el conflicto entre el INE y el gobierno de la 4T; III. Fiscalización de recursos de los partidos políticos, los recursos de apelación SUP-RAP 439/2021 y SUP-RAP 447/2021 acumulado; IV. La imposibilidad financiera para la revocación y sus efectos, el juicio electoral y juicios para la protección de derechos político-electorales SUP-JE 282/2021, SUP-1461/2021 y acumulados; V. Conclusiones. Los retos para la consolidación de una democracia participativa. VI. Fuentes de consulta.*

### **I. Introducción: La justicia constitucional electoral y la revocación de mandato en la democracia constitucional mexicana**

Las sentencias que se analizan en este apartado referentes a la figura de “revocación del mandato político”, son una magnífica oportunidad para entender el papel fundamental de la justicia constitucional en el desarrollo contemporáneo de los sistemas democráticos y, en segundo término, pero no menos importante, para entender las funciones del tribunal electoral en nuestra particular democracia constitucional.

En este trabajo confluyen dos componentes fundamentales de las democracias contemporáneas, la justicia constitucional (Ferrajoli, 2004, Russell, 2002) y un novedoso mecanismo de participación ciudadana o democracia directa (Bulmer, 2017, Sartori, 1987). Ambos elementos se han convertido en ejes básicos del funcionamiento de estos sistemas a lo largo de las últimas décadas, tales como en su momento lo fueron las declaraciones de derechos humanos y el principio de la división del poder en el surgimiento de las constituciones liberales (Jellinek, 2000, Matteucci, 1998). Hoy junto con esos componentes que siguen tan vigentes como

entonces, se pueden agregar estos elementos<sup>1</sup>, objeto de este trabajo. La revocación de mandato es uno de estos mecanismos de participación que, en el caso de este análisis, justamente es dilucidado, determinado y limitado por la justicia constitucional.

La justicia constitucional mexicana fue producto, sobre todo, de la reforma constitucional de diciembre de 1994 en que se buscó, entre otras cosas, que la Suprema Corte de Justicia pudiera dedicarse, de manera central, a resolver los tres principales recursos de control o justicia constitucional que tienen por objeto proteger el contenido de la constitución: los juicios de amparo en revisión, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad (Carpizo, 1995).

Sin embargo, es importante agregar que no fue la única reforma en este sentido, pues la reforma constitucional en materia electoral de agosto de 1996 estableció que el Tribunal Electoral mexicano pasara a formar parte del Poder Judicial de la Federación y que además se constituyera como “...*la máxima autoridad jurisdiccional en la materia...*” (artículo 99 constitucional). De manera específica se le facultó para resolver todas las violaciones constitucionales en materia electoral, atribución que se vería consolidada con una reforma posterior en 2007 (con excepción de cuando se trata de impugnación a leyes electorales por presunta inconstitucionalidad, ya que es competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). De manera específica, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta, desde entonces, con dos recursos de revisión constitucional: un Juicio de revisión constitucional electoral y un Juicio para

---

<sup>1</sup> Aunque dogmáticamente se sigue diciendo por parte de la doctrina que los dos componentes de un Estado constitucional son una declaración de derechos y el principio de división del poder (derivado del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, en 1789), la evolución de los estados constitucionales, en más de dos siglos de historia, hasta llegar a lo que conocemos como democracias constitucionales conlleva la aparición de otros elementos que son tan imprescindibles como los señalados originalmente. En la actualidad yo sostengo que también son componentes básicos de estos sistemas políticos el sistema representativo, los mecanismos de participación ciudadana, los derechos en un sentido amplio (control de convencionalidad y DESC), la independencia judicial, la justicia constitucional, la transparencia y la rendición de cuentas. No se puede concebir el funcionamiento efectivo de las democracias constitucionales sin estos elementos.

la protección de los derechos político-electorales. En ese sentido, la justicia constitucional es una facultad compartida por la Suprema Corte y por el Tribunal Electoral mexicano (TEPJF, 2002).

A través de la justicia constitucional, la Suprema Corte de Justicia o, en su caso, el Tribunal Electoral, cuentan con recursos para proteger a las instituciones y a los derechos establecidos en la Constitución o en tratados de los que México es parte.

Gracias a ella, México logró durante todos estos años cumplir con objetivos de la más alta relevancia para su gobernanza y desarrollo democrático.

En primer lugar, al proteger sus principales instituciones, incluso en momentos en que las mayorías políticas han intentado llevar a cabo transformaciones en el texto de la Constitución de manera incoherente con principios ahí establecidos, sin cumplir con el procedimiento de reforma constitucional, o bien a través de la vía legal, pero en contra de lo que establece el texto constitucional.

También, durante años, una vez que inició la pluralidad y la alternancia política en entidades y municipios desde 1996, las controversias constitucionales resueltas por la Corte, sirvieron para resolver diferendos de entidades gobernadas por partidos políticos distintos. Era una válvula a la presión política natural, surgida de formas distintas de gobernar, cuando no existían formas de negociación o acuerdos.

A través de la resolución de diversos amparos en revisión, la Suprema Corte también ha desarrollado una larga doctrina jurisprudencial que busca proteger y ampliar los derechos de las personas en nuestro país.

De la misma manera, el Tribunal Electoral, especialmente a través de su Sala Superior, a lo largo de su historia reciente (post 1996), ha creado un amplio catálogo de resoluciones y jurisprudencia que han definido con claridad los límites y de las facultades de las autoridades electorales, de los actores y partidos y de la ciudadanía en cuanto al ejercicio de sus derechos político electorales. Este trabajo ejemplifica la manera en que la Sala Superior del Tribunal Electoral a través de dos

conjuntos de resoluciones, dio forma o delimitó los alcances de la autoridad electoral frente a la responsabilidad de organizar una nueva forma de participación democrática, la revocación del mandato presidencial.

El 20 de diciembre de 2019, el presidente Andrés Manuel López Obrador pudo ver cómo una de sus promesas de campaña se hacía realidad, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó la Constitución mexicana, particularmente el artículo 35, en lo relativo a la consulta popular y a la inclusión de la revocación de mandato.

Con esa reforma, México pasó a ser una de las pocas democracias en el mundo que incorporan a la revocación de mandato como uno de los mecanismos de participación ciudadana, o de democracia directa<sup>2</sup>. Estos mecanismos suelen ser figuras que buscan establecer formas de participación de la ciudadanía en diferentes formas de decisiones políticas. Entre las más sobresalientes se encuentran el plebiscito, el referendo (referéndum), la consulta popular, la iniciativa legislativa popular, las candidaturas sin partido o independientes, el parlamento o cabildo abierto, y la revocación del mandato.

La revocación de mandato establece un procedimiento que puede entenderse con un fin contrario al voto electivo, ya que mientras que éste último es el medio para elegir a representantes políticos, en la revocación la ciudadanía vota para remover a funcionarios que han sido electos. Como afirma un autor sobre el tema

las elecciones constituyen la expresión por la que se origina el acceso al ejercicio del poder, mientras que la revocación de mandato es la valoración de ese ejercicio para propiciar el cumplimiento de las demandas ciudadanas mediante la maximización de la incidencia de la voluntad popular (Limón Magaña, 2017).

---

<sup>2</sup> Si bien desde una perspectiva rigurosa la doctrina suele diferenciar entre estos dos tipos de mecanismos, en este trabajo se utilizan como sinónimos para referirnos a los mecanismos participativos diferentes al sistema representativo.

Esta figura, independientemente de que tanto se encuentra vigente en otras democracias está plenamente legitimada dentro de la naturaleza del modelo de democracia constitucional vigente en el mundo.

Si bien en un primer momento las democracias liberales toman como punto de partida el sistema representativo como medio de materialización de las democracias y de la participación del pueblo, con el transcurso del tiempo estos sistemas entraron en crisis debido a sus propias limitaciones (Bobbio, 1986, Dahl, 1971, Fenichel Pitkin, 1969).

La representación política moderna no ha logrado, en la mayor parte de los casos, ni en los sistemas presidenciales ni en los parlamentarios, que las decisiones de los representantes que han sido electos, reflejen con cierto grado de exactitud las demandas de sus electores. Aun cuando se han creado medios de rendición de cuentas y controles para evitar excesos de los representantes, la participación del pueblo “soberano”, queda en realidad muy alejada de los resultados finales que se acuerdan y negocian en los espacios parlamentarios.

Por otro lado, los representantes, miembros de partidos políticos, saben que sus carreras están, en buena medida, determinados por su desempeño y disciplina al interior de esas organizaciones y que muy a menudo se trata de intereses y objetivos diferentes a los de la ciudadanía y el electorado. Además, es frecuente encontrar el fenómeno de partidos políticos mayoritarios que acaparan la escena política con agendas muy particulares y claras estrategias para preservar el poder y no para cumplir con necesidades sociales (Aldrich, 1995).

En razón a esta circunstancia, connatural al sistema representativo y de partidos políticos, es que las democracias constitucionales fueron desarrollando formas más directas de participación de la ciudadana en las decisiones públicas diferentes al voto para elegir representantes (Dahl, 1971). Desde mediados del siglo XX, las democracias constitucionales desarrollaron diversos mecanismos para lograr estos fines (Bulmer, 2017). América Latina no fue la excepción y aunque en décadas posteriores a lo desarrollado en Estados Unidos o Europa, también siguió esta ruta con diferentes niveles de eficacia (Tanaka, 1995).

De esta manera, las democracias, en su versión más acabada, las democracias constitucionales, están fundamentadas y se ejercen tanto por el sistema representativo, como por todo lo que compone en cada caso un sistema de participación ciudadana o de democracia directa.

En la actualidad, la participación ciudadana, a través de sus diferentes mecanismos, plebiscito, referéndum, consultas, iniciativas populares, parlamentos o cabildos abiertos, consejos ciudadanos, observatorios, o la revocación de mandato, por citar los más comunes, no solo se entiende como un conjunto de medios por el que se ejerce el derecho de participación en los asuntos públicos, sino como una condición necesaria para el ejercicio de la democracia. Así ha llegado a establecerse y fundamentarse en convenciones internacionales y regionales.

En el caso particular del continente americano, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969) establece que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente electos.

Por su parte, el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana señala que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (OEA, 2001).

## **II. Presupuestos jurídicos para la revocación de mandato y el conflicto entre el INE y el gobierno de la 4T**

En el caso mexicano, la figura quedó establecida como una revocación exclusiva a nivel federal para el titular del poder ejecutivo y con la posibilidad de que las entidades federativas la retomarán en sus constituciones para la revocación de sus respectivos poderes ejecutivos.

De esta manera, México paso a formar parte de un conjunto de 22 países que contienen este mecanismo. En Europa esta figura existe en Alemania, Letonia, Liechtenstein, Reino Unido, Suiza y Ucrania. En Asia existe en Filipinas, India,

Japón y Taiwán; en Oceanía, en Nueva Zelanda y Palau; y en África en Etiopía y Nigeria. En nuestro continente, México se unió a Argentina, Bolivia, Canadá (en la provincia de Columbia Británica), Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Perú y Venezuela (De la Rosa, 2022).

Como sucede con la mayor parte de las instituciones políticas, el análisis de cada una debe ser hecha desde una perspectiva contextual e histórica en específico, más allá de las generalidades que la teoría nos arroje (Nohlen, 2005). En el caso de la revocación de mandato en un periodo presidencial fijo, como sucede con el caso mexicano, donde además no existe la posibilidad de reelección, la existencia de esta figura puede ser vista con tintes disruptivos más que de una auténtica ampliación democrática.

La manera en que quedó establecida en el texto constitucional, plantea que sólo puede ser convocada durante el inicio del cuarto año de gobierno, es decir justo a la mitad del periodo presidencial, lo que genera una enorme disfuncionalidad política, pues en la mitad del término todo se politiza nuevamente, en lugar de ser un año clave para el avance y desarrollo de los programas de gobierno. Como sucede en el año de las elecciones, tanto al inicio del gobierno como en su fin, la revocación de mandato vuelve a detonar que el o los partidos afines al gobierno, así como múltiples actores sociales, se movilicen para refrendar el apoyo a éste, o bien que lo hagan para intentar sacarlo del gobierno. La pregunta que emerge es si esa movilización política en un periodo relativamente corto de gobierno es benéfica realmente a la gobernabilidad democrática o la convierte en repeticiones de apoyos y campañas electorales.

De acuerdo con el artículo 35, de la reforma de 2019, la revocación de mandato en México tiene que ser convocada por el Instituto Nacional Electoral, INE, a petición de un mínimo del 3% de los ciudadanos que están registrados en el Listado Nominal de Electores y que esas personas correspondan a un mínimo de 17 entidades federativas y que representen el 3% de del padrón de electores de cada una de ellas. Una vez que el INE verifica estos números a partir de las firmas recabadas, tendrá que emitir la convocatoria para llevar a cabo la votación de la



revocación de mandato. Esta sólo se podrá solicitar una vez durante el periodo presidencial, durante los tres meses posteriores a la conclusión del 3er año de gobierno. Igualmente, las firmas sólo se podrán recabar durante el mes previo a la fecha de emisión de la convocatoria. Será el propio INE el que emitirá los formatos y medios para la recopilación de firmas (Eberhardt, 2022).

El largo texto reglamentario que quedó en la Constitución, señala que la revocación se realizará mediante votación libre, directa y secreta de los y las ciudadanas inscritos en el padrón, y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido, se exige una participación de, por lo menos, una cantidad de votos que sea equivalente al 40% del padrón.

La revocación de mandato sólo procederá por una mayoría absoluta proveniente de ese alto universo mínimo de participación. Al igual que lo que sucede con otras figuras de participación ciudadana existentes en la Constitución, se exige un parámetro muy alto de participación para que ésta pueda ser efectiva (consulta popular o iniciativa popular, por ejemplo). El argumento que justifica este alto piso, al igual que el requisito de mayoría absoluta, es que se busca garantizar cierta representatividad de la decisión, evitando que sea tomada por una exigua minoría.

Se prohíbe el uso de fondos públicos para la recolección de firmas o para la promoción y propaganda dirigida a la votación. También se prohíbe la contratación de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión ciudadana.

Por su parte, el artículo 36, inciso III, enumera como una de las obligaciones cívicas el “votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley”.

La Constitución también se reformó en la parte conducente al proceso de sustitución presidencial, en caso de que prospere una revocación del mandato. En ese caso, se agregó un séptimo párrafo al artículo 84 constitucional para establecer que de darse esta situación, quién ocupe la presidencia del Congreso será la persona que asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo Federal. En ese momento, el Congreso deberá nombrar, en los treinta días siguientes, a la

persona que concluirá el periodo constitucional con las restricciones que ahí mismo se señalan. Es importante hacer notar que este procedimiento establece la posibilidad de que un Presidente sustituto termine por gobernar por un periodo casi igual al de aquél que fue electo democráticamente. Aún si la revocación se llegará a considerar un mecanismo necesario y útil en un sistema presidencial como el mexicano, con periodo de duración fija, sería conveniente ponderar si el momento adecuado para realizarse, único además, es a la mitad del sexenio.

El 14 de septiembre de 2021 fue publicada la nueva Ley Federal de Revocación de Mandato que reglamentó la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup>. De acuerdo con el artículo 5to. de la ley, este mecanismo es definido como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza ciudadana. En ese mismo sentido, y en refuerzo a ese argumento, el artículo 7 de la mencionada ley aclara que el inicio del proceso de revocación de mandato solamente procede a petición de las personas ciudadanas y no de los gobernantes. Se trata de un tema de enorme importancia para entender la racionalidad detrás de esta figura. Lo que este medio busca es el establecimiento de una figura de rendición de cuentas de la ciudadanía para controlar a sus gobernantes. Permitir que los gobernantes sean los que promueven este ejercicio desvirtúa la figura como un medio de control o de rendición de cuentas y se presta más a la creación de mecanismos de manipulación ciudadana. No obstante, en el caso del ejercicio llevado a cabo en 2021, el gobierno, liderado por el propio Presidente de la República promovió que se organizara este ejercicio y aún desde antes, emitió varias opiniones del contenido de la ley mientras esta se discutía en el Congreso de la Unión, particularmente en lo referente a la pregunta que quedaría establecida para llevar a cabo este ejercicio.

---

<sup>3</sup> Ver la ley en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf>

De acuerdo con la ley, en su artículo 19, la convocatoria debe de contener al menos 7 elementos: 1) el fundamento constitucional y legal; 2) las etapas del proceso de revocación de mandato; 3) el nombre de la persona que ocupar la titularidad de la residencia que será objeto del proceso de revocación; 4) la fecha de la jornada de votación; 5) la pregunta objeto del proceso que deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre del Presidente), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o sigan en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?; 6) las reglas de participación para la ciudadanía, y; 7) el lugar y fecha de emisión de la convocatoria.

Llama la atención que la pregunta objeto de la consulta para llevar a cabo la revocación de mandato, quedó predeterminada en la ley. La razón de esta circunstancia fue para evitar que la pregunta específica fuera motivo de negociación y que eventualmente pudiera quedar una pregunta que prejuzgara la respuesta, por la forma de hacerse. De hecho, la pregunta que quedo establecida no se libró de la negociación entre actores políticos ya que contiene dos posibilidades, tanto la parte propia de preguntar si se revoca el mandato, lo que debería ser suficiente en este ejercicio mediante un sí o un no (como ocurre en la mayor parte de los países que establecen referéndums de este tipo), y una parte adicional que busca ratificar el mandato, lo que no tiene justificación más allá de estos acuerdos llevados a cabo entre las fuerzas políticas en el Congreso.

Independientemente de incluir una discusión valorativa sobre las diversas posibilidades que puedan existir para formular la pregunta y sus efectos, es importante enfatizar que una pregunta que busca ratificar al mandatario o servidor público sujeto a la revocación, en realidad se convierte en una especie de ejercicio de confirmación política. Llevar a cabo una movilización ciudadana general en el país para este fin, es un acto que busca movilizar a la población para fortalecer al gobernante o servidor público en cuestión, cuando de forma natural por el paso del tiempo, su popularidad y apoyo se ha debilitado. Un ejercicio de ratificación popular es un medio importante para fortalecer su posicionamiento y apoyo a la mitad de su periodo presidencial. La revocación de mandato en México, al quedar planteada a

partir de esta pregunta dual, corre el enorme riesgo de ser un proceso ratificatorio encubierto, una encuesta de popularidad, lo que de ninguna manera puede justificarse con argumentos democráticos, pues se presta a procesos de partidización y de manipulación de la opinión ciudadana.

Cómo ya se mencionó, la ley reglamentaria, regula a detalle todo el proceso antes mencionado, como por ejemplo entre las obligaciones del INE, se establece que el Instituto debe, al día siguiente de la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, iniciar la difusión de la consulta, la que se debe de llevar a cabo hasta tres días previos a la fecha de la jornada. Además, el INE debe de realizar el monitoreo de todos los medios de comunicación, prensa y electrónicos a fin de garantizar la equidad en los espacios asignados a la discusión de la revocación. Como ocurre con los procesos electorales, se prohíbe en la ley a toda persona física o moral contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión ciudadana.

Finalmente, la ley detalla la participación del Tribunal Electoral, de acuerdo a sus facultades, para resolver los medios de impugnación que se presenten en contra de los resultados del ejercicio, realizar el cómputo final de la votación, emitir la declaratoria de validez si esta cumplió con los porcentajes de participación requeridos.

Julio Verdugo Silva señala que deben existir una serie de elementos para poder caracterizar conceptualmente la revocación de mandato. Estos son:

- 1) Institución formal. Para que opere legítimamente debe existir un reconocimiento normativo (constitucional a nuestro juicio) de la institución y de las reglas a las que se sujetará.
- 2) Calidad específica del sujeto. Debe señalarse con claridad a que funcionario está dirigida el ejercicio de este medio. Aunque lo habitual es que se dirige a un servidor público que ha sido electo, no existe tampoco ninguna limitación para funcionarios administrativos que han sido designados. En todo

caso, la figura cambia un poco su naturaleza, pero puede constituir un tipo de control democrático sobre la administración.

3) Temporalidad. Se debe llevar a cabo antes de que el funcionario concluya el periodo para el cual fue elegido.

4) Valoración del desempeño del funcionario. Este elemento va implícito en la revocación pues constituye precisamente el ejercicio que la ciudadanía lleva a cabo para emitir su voto. Es, en palabras del autor mencionado, un medio de rendición de cuentas.

5) Intervención directa de la ciudadanía mediante su voto. Es determinante para que el funcionario sea separado de su cargo antes de concluir el periodo para el que fue electo; en consecuencia, la revocación del mandato es complemento del derecho ciudadano a elegir gobernantes, partiendo del principio de soberanía popular.

6) Finalidad real. Consiste en dotar de mayor eficiencia a la administración Pública, pues de acuerdo con el autor, se trata de un medio, no un fin en sí mismo, que busca castigar la ineficiencia o la falta de cumplimiento de compromisos ciudadanos (Verdugo Silva, 2014).

En el caso mexicano, en sentido estricto estos elementos se cumplen, aunque los últimos dos elementos cuentan con ciertos problemas. En el caso de la intervención ciudadana, un sistema político altamente corporativo como el mexicano, puede simular la voluntad inicial de la ciudadanía, y ser un partido o el Presidente el que en realidad promueve la movilización ciudadana para que se pronuncie. Esto sucedió en el caso mexicano ya que como se mencionó, la pregunta dejaba abierta la puerta a un voto de ratificación, lo que era del interés del Presidente y su partido. Igualmente, al dejar tan abierta la puerta a un voto ratificadorio, la finalidad real cambia y deja de ser una auténtica consulta de revocación.

Los diferentes problemas causados por el diseño de la figura generaron múltiples debates y el uso de varios recursos legales para combatir el establecimiento de la revocación en la manera planteada.

En primer lugar, la ley fue impugnada por diputados de partidos opuestos a MORENA mediante la acción de inconstitucionalidad 151/2021, cuyo resultado en febrero de 2022 fue invalidar tres artículos por atribuir indebidamente competencia a los partidos políticos en la promoción de la revocación o bien al Tribunal Electoral en ciertos puntos, pero dejó vigente en sus generalidad la ley <sup>4</sup>.

Igualmente, en los meses sucesivos, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió diferentes Acuerdos relativos a la organización<sup>5</sup>, a la fiscalización<sup>6</sup> y, más tarde, a la suspensión del proceso de revocación de mandato por falta de recursos presupuestales para llevarla a cabo<sup>7</sup>. Los acuerdos relativos a los lineamientos de fiscalización y al relativo a la suspensión del ejercicio de revocación de mandato, fueron impugnados ante la Sala Superior por diversos medios que a continuación son analizados en los apartados siguientes.

---

<sup>4</sup> Para ver la sentencia de la Acción de inconstitucionalidad 151/2021, la publicación en internet de la Ley por parte de la Cámara de Diputados, lo contienen en su parte última. Ver cita anterior.

<sup>5</sup> El 27 de agosto el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG/1444/2021 por el cual se aprueban los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato, ver en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124697/CGor202108-27-ap-1-Gaceta.pdf> Igualmente, el 20 de octubre, se aprobó el Acuerdo INE/CG/1614/2021, por el que se aprueba el Plan Integral y Calendario del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República 2021-2022, en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/125412>

<sup>6</sup> El 29 de octubre el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG/1633/2021 por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Fiscalización del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, así como los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que se presenten, ver en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125542/CGex202110-29-ap-17.pdf>

<sup>7</sup> El 17 de diciembre de 2021, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG/1796/2021 por el que atendiendo al Principio de Certeza y ante la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el Anexo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, se determina posponer temporalmente la realización del Proceso de Revocación de Mandato 2021-2022.

Véase en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126386/CG2ex202112-17-ap-Unico.pdf>

Al final de estos caminos litigiosos, la revocación de mandato se llevó a cabo, no sin presentar algunos problemas y desafíos para el futuro que son analizados en la última parte relativa a las conclusiones.

### **III. Fiscalización de recursos de los partidos políticos, los recursos de apelación SUP-RAP 439/2021 y SUP-RAP 447/2021 acumulado**

Como se mencionó en los apartados iniciales, el 29 de octubre de 2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el *Acuerdo INE/CG/1633/2021 por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Fiscalización del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, así como los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que se presenten.*

En este apartado hay que señalar que la revocación de mandato sólo era una posibilidad, pues sería hasta los primeros dos meses del cuarto año de gobierno, de acuerdo con lo ya mencionado, en que se sabría si la ciudadanía reunía una solicitud con las firmas necesarias para que el INE organizará la consulta. Una situación paradójica, pues a pesar de “no saber” si esta posibilidad se concretaría, el INE debía de realizar un sin número de trabajos organizativos para poder cumplir, así como llevar a cabo la planeación y aprobación de acuerdos correspondientes.

El acuerdo fue impugnado por los partidos políticos MORENA y PRD, a través de dos recursos de apelación, SUP RAP 439/2021 y SUP RAP 447/2021, respectivamente, que fueron acumulados en el primero de ellos.

Entre los principales agravios que presentaron los recurrentes, se encuentran los siguientes (TEPJF, SUP RAP 439/2021, pp.8-10):

- La parte responsable, en este caso el Consejo General del INE, al emitir los lineamientos, de manera infundada y carente de motivación, omitió establecer el tope máximo de gastos que pueden ejercer los sujetos obligados en la etapa de promoción de la revocación del mandato.

- Sin el debido establecimiento del tope de gastos a respetar por parte de los sujetos obligados, que deben de estar configurados en los lineamientos, resulta

imposible poder aplicar reglas de fiscalización que se utilizan en los procesos electorales.

- Igualmente, el establecimiento del tope de gastos máximos es necesario con la finalidad evitar un gasto excesivo por parte de los sujetos obligados en la etapa de difusión de la revocación del mandato. Esto, a su vez, va a permitir que los institutos políticos realicen una adecuada planeación de su participación, así como un adecuado “raciocinio” de sus recursos públicos y privados.

- La normativa constitucional, legal y reglamentaria no establece parámetros para determinar un tope de gastos que deban respetar los sujetos obligados, pero dicha omisión puede considerarse como una laguna legal que puede ser subsanada por el INE, que incluso ha subsanado omisiones legislativas de otra naturaleza.

- El artículo 72, numeral 2, inciso c), de la Ley General de Partidos Políticos, relativo al gasto que se puede destinar para procesos internos de selección de candidatos de los partidos, puede servir como parámetro para establecer un tope de gastos máximos que pueden ejercer los partidos políticos, ya que, de acuerdo con estos partidos, es factible permitirseles que en la etapa de promoción de la revocación del mandato, a lo mucho puedan ejercer el 2% de la ministración mensual que reciba el partido político en los meses en que se lleve a cabo la difusión.

- La falta de claridad sobre el monto máximo que puedan ejercer los partidos políticos, traerá como consecuencia un excesivo ejercicio de gastos realizados con recursos públicos, tal y como se está ejerciendo actualmente pese a la existencia de la prohibición expresa, amén de que en nada benefician al ejercicio de la ciudadanía.

- La existencia de un tope máximo de gastos, no guarda relación con la competencia entre los partidos políticos, sino que está encaminada a guardar una tutela efectiva del ejercicio lícito y mesurado del financiamiento público, respecto del cual deben rendir cuentas.

En razón de lo anterior, los partidos recurrentes solicitaron a la Sala Superior del Tribunal Electoral, que se ordenara al INE que realizara las modificaciones



necesarias a los lineamientos, con base en los parámetros que la Sala Superior estableciera.

Es de llamar la atención que, para noviembre del 2021, ya existía una clara contradicción política entre los que apoyaban la realización del ejercicio de revocación de mandato y aquellos que veían en ella un ejercicio poco democrático para la ciudadanía y más bien orientado a fortalecer la legitimidad del gobierno. Los primeros días del mes, en cumplimiento con sus funciones, la Cámara de Diputados aprobaba el Presupuesto de Egresos para 2022. Sin embargo, la Cámara, liderada por su mayoría morenista, no aprobaba el aumento presupuestario solicitado por el INE para llevar a cabo el ejercicio.

Morena y el PRD, al interponer este recurso en octubre, daban por hecho que el ejercicio sería importante para los partidos políticos y que estos debían de contar con los mismos elementos que cuando se trataba de una contienda electoral. En noviembre, el propio Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova, expresó que, aunque el INE ya había tomado decisiones y previsiones para llevar a cabo la revocación de mandato, la Cámara complicaba su realización por recortar los recursos solicitados

El Instituto ha tomado ya decisiones y previsiones para llevar a cabo la revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo en caso de que lo solicite la ciudadanía; sin embargo, la negativa de recursos proviene y esto, debe quedar claro, de la Cámara de Diputados<sup>8</sup>.

Para la Sala Superior, señaló que los agravios hechos valer era infundados (TEPJF, 2021b).

A juicio de la mayoría de los magistrados, resultó improcedente ordenar el INE que modificara los lineamientos de acuerdo a los siguientes argumentos.

---

<sup>8</sup> Ver la nota de la Redacción de Animal Político, "INE impugnará recorte presupuestal 2022; se pone en riesgo la revocación de mandato: Córdova". *Animal Político*. México: Animal Político, en <https://www.animalpolitico.com/2021/11/ine-recorte-presupuestal-2022-revocacion-mandato-lorenzo-cordova>.

En el caso concreto, para el órgano jurisdiccional, además de que no existe una base normativa para establecer un tope de gastos que los partidos políticos pueden erogar para la difusión de la revocación de mandato, no subsiste la salvaguarda de un principio de equidad de la contienda que justifica la existencia de los topes de gastos. En la revocación de mandato no existe una contienda, como sí sucede en los procesos electorales, en los cuales se debe asegurar que los participantes estén situados en una línea de salida equiparable con el fin de que ninguna precandidatura, candidatura, partido político o coalición se coloque en una posición de predominio o ventaja indebida respecto de otros contendientes electorales en detrimento del principio de equidad de la elección (pp. 29-30).

De la misma manera, el artículo 15 de los lineamientos combatidos determina que los gastos que realicen los partidos políticos para la difusión objetiva, imparcial y con fines informativos de la participación ciudadana en la revocación de mandato, forman parte del gasto ordinario, al ser financiados con los recursos para actividades ordinarias permanentes y las aportaciones de militantes y simpatizantes durante el ejercicio de que se trate. En ese sentido, en principio, esos son los marcos legales para las erogaciones de los partidos políticos para la promoción de la revocación de mandato, por lo que es improcedente establecer uno diverso, y compete a la responsable corroborar que los sujetos obligados no los rebasen, y de ser verídico que algún partido los excedió, en su caso, corresponderá a la autoridad imponer las sanciones que correspondan, pero ello no conlleva la necesidad de imponer un tope de gastos. Para vigilar el correcto uso de los recursos, no es necesario imponer límites para su ejercicio reducir los montos autorizados, cuya medida o planeación por parte de los partidos les permitirá determinar libremente el monto que emplearán para el proceso de revocación de mandato, ya que tendrán que tomar en cuenta que con ese financiamiento y dentro de los límites normativos correspondientes, tendrán que cubrir también el resto de sus actividades ordinarias permanentes (pp. 31-32).

Consecuentemente, al ser improcedente establecer como límite a los gastos de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato, un porcentaje del financiamiento público para gastos ordinarios que reciban, también lo es ordenar al INE que modifique los lineamientos reclamados. (p. 32).

Además para los magistrados, los lineamientos impugnados sí cumplen con la fundamentación y motivación requerida para normas generales, porque al emitirlos la responsable actuó dentro de la facultad que le confieren los artículos 35, fracción IX, numeral 5 y 41, fracción V, Apartado B, inciso c) de la Constitución General, así como 4º y 29, fracción III, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, de aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo del proceso de revocación de mandato, lo cual es suficiente para sostener válidamente que los lineamientos están fundados (p. 37).

A partir de ahí, la sentencia también explica porque le resultan infundados agravios más específicos como por ejemplo todo lo derivado de que los partidos, al no estar en una contienda electoral, no tendrían la obligación de reportar y comprobar los gastos de sus representantes generales y de casilla. Si bien no se trata de una contienda, las obligaciones de fiscalización de recursos, en este caso, ordinarios dirigidos a la revocación de mandato, subsisten. De ahí se desprende, que los partidos deberían de cumplir con los parámetros establecidos en el Sistema Integral de Fiscalización y realizar pagos de acuerdo con los mecanismos de dispersión de recursos disponibles a través del sistema financiero mexicano mediante cuentas bancarias del partido.

De esta manera, el 8 de diciembre de 2021, la Sala confirmó el Acuerdo que aprobaba los lineamientos en los términos aprobados por el INE.

Es de llamar la atención tres puntos relacionados con esta primera sentencia.

En primer lugar, que el Tribunal tomará en sus consideraciones como sinónimo un reglamento que unos lineamientos. Aún cuando la facultad de emisión de estas normas se conoce genéricamente como facultad reglamentaria, de manera específica se trata de normas con ámbitos de validez distintos, que podrían haberse diferenciado para mayor claridad argumentativa.

En segundo lugar, la Sala Superior, en su resolución, habla de que al tratarse de una reserva de ley, la regulación de la fiscalización de revocación de mandato, los lineamientos aprobados por el INE no pueden establecer límites al ejercicio de financiamiento ordinario, tales como el tope de gastos. En realidad, los propios argumentos que desarrolla la sentencia, dan razones más contundentes de esta situación, que nada tienen que ver con esa reserva de ley, y más bien con la naturaleza del mecanismo de participación de que se trata, distinto a una contienda electoral.

Finalmente, en ese mismo sentido, llama la atención el tratamiento de la revocación de mandato como si se tratara de una operación ordinaria con gastos ordinarios. En realidad, ahí se revela una laguna legislativa relevante, pues si bien es cierto, y muy importante, que no es una competencia electoral, también lo es que se trata de un ejercicio complejo, diferente, que requiere de recursos. Aunque en esta resolución el problema no era la aprobación de recursos necesarios para llevar a cabo la organización de este ejercicio, al considerarlo una actividad ordinaria, ya se estaba trazando una ruta difícil para la autoridad administrativa, como se ilustró en la siguiente sentencia.

#### **IV. La imposibilidad financiera para la revocación y sus efectos, el juicio electoral y juicios para la protección de derechos político-electorales SUP-JE 282/2021, SUP-1461/2021 y acumulados**

Ante la negativa de la Cámara de Diputados para aprobar los recursos presupuestales necesarios para llevar a cabo la muy posible organización de la revocación de mandato, que había solicitado el INE, el 17 de diciembre de 2021 se aprobó por el Consejo General el *Acuerdo INE/CG/1796/2021 por el que atendiendo al Principio de Certeza y ante la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el Anexo 32 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, se determina posponer temporalmente la realización del Proceso de Revocación de Mandato 2021-2022* (TEPJF, 2021a).

Este Acuerdo del INE de facto dejaba sin efectos unos Acuerdos previos del mismo Consejo General:

El 27 de agosto de ese mismo 2021, el Consejo General había aprobado el *Acuerdo INE CG 1444/2021 por el que se aprobaban los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato de la persona titular de la Presidencia de la República, electa para el periodo constitucional 2018-2024.*

Ya con la Ley Federal de Revocación de Mandato aprobada por el Congreso el 14 de septiembre, para el 30 de ese mismo mes, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE CG 1566/2021 por el que se modificaron los Lineamientos mencionados, con motivo de la expedición de la ley.

En octubre hubo dos acuerdos más. El 20 de octubre, el Consejo General aprobó el Acuerdo CG 1614/2021 por el que se aprobó el plan integral y calendario del proceso de revocación de mandato del presidente de la república 2021-2024. El 29 de octubre de 2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el *Acuerdo INE/CG/1633/2021 por el que se aprueban los Lineamientos Generales para la Fiscalización del Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, así como los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos que se presenten, que fue analizado en el apartado anterior.*

En los primeros días de noviembre, el INE se enteraba que la Cámara de Diputados, bajo la mayoría de MORENA, rechazaba el presupuesto del INE para 2022, en lo que concernía a una ampliación para poder realizar la revocación de mandato. Frente a esta circunstancia y la intromisión del Presidente, el Instituto Nacional Electoral toma la decisión de aprobar el Acuerdo que estudiamos que posponía el ejercicio por falta de recursos. Así, con la suspensión de todo este trabajo previo, el Acuerdo 1796, abría de frente un conflicto entre el Instituto Nacional Electoral y el gobierno federal, que bajo la voz del Presidente López Obrador promovía la realización de la revocación de la forma en que el disponía, sin recursos adicionales y como ratificación de mandato. Ahora el INE decía que no

organizaría lo que el Presidente consideraba como un acto de creación constitucional propio.

El Acuerdo fue primeramente impugnado por la Cámara de Diputados, en forma de controversia constitucional el 21 de diciembre de 2021. El 22 de diciembre la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia resolvió el incidente de suspensión en el sentido de concederla en contra del Acuerdo, por lo que el INE debía de continuar sus trabajos.

Simultáneamente a esa vía, el Presidente de la República y varios actores más, decidieron interponer múltiples medios de impugnación electorales en contra del Acuerdo referido. El panorama no dejó ya dudas. Se trataba de un conflicto directo entre un INE que rechazaba seguir organizando una revocación de mandato que se promovía desde la Presidencia de la República, pero frente a la cual se le negaban apoyos logísticos a la autoridad electoral, y múltiples seguidores y simpatizantes del gobierno. En contra del acuerdo referido se presentaron: un Juicio Electoral JE-282/2021<sup>9</sup>, de la Presidencia, cuatro juicios para la protección de derechos político electorales del ciudadano, conocidos como JDC, provenientes de simpatizantes de MORENA, SUP-JDC-1456/2021, SUP-JDC-1461/2021, SUP-JDC-1466/2021 y SUP-JDC-1468/2021, y dos Recursos de Apelación, SUP-RAP-491/2021, proveniente de MORENA y del Partido del Trabajo y SUP-RAP-494/2021, de la organización “Que siga el Presidente, A.C.”.

Todos estos medios de impugnación fueron acumulados en el primero de estos el JE-282/2021 por haber sido el primero que se registró e integró su expediente (TEPJF, 2021a).

En cuanto el Juicio Electoral presentado por el Ejecutivo Federal, vale la pena recordar que se trata de un medio de impugnación que tiene por finalidad, de acuerdo con la Ley General de los Medios de impugnación en materia Electoral, garantizar la legalidad de los actos y resoluciones definitivas del Instituto Nacional Electoral y sus órganos, emitidas dentro y fuera de los procesos electorales y de los

---

<sup>9</sup> Presentado por María Estela Ríos González, Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal en representación de la Presidencia de la República.

de participación ciudadana, así como la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. A diferencia del recurso de revisión administrativa, este medio puede ser promovido por los partidos políticos o por la ciudadanía en los supuestos de violencia por actos de las autoridades electorales. De acuerdo con el artículo 40 de la Ley General de Medios de Impugnación mencionada, solo tienen legitimación para interponer este tipo de recurso personas candidatas independientes o postuladas por algún partido político, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, personas físicas o morales, dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido nacional.

En tal motivo, llama la atención que el Juicio Electoral que acumuló a todos los demás, presentado por el Ejecutivo Federal, fue desechado por falta de legitimación que lo facultaba para interponer dicho acuerdo. Así lo estableció la resolución:

En efecto, el juicio electoral resulta improcedente, porque se actualiza la causal de improcedencia consistente en la falta de legitimación. Lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 9, apartado 3, 10, apartado 1, inciso c), 12 y 13 de la Ley de Medios, así como en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se establece que los juicios electorales deben tramitarse acorde a las reglas generales de la referida Ley de Medios. (TEPJF, 2021a p.8)

De la misma manera, los 4 juicios de derechos político-electorales antes referidos, así como el recurso de apelación SUP-RAP-494/2021, fueron desechados por falta de interés jurídicos de los que presentaron estos medios de impugnación. Esto significa, que ninguno de los actores que interpusieron estos recursos pudo comprobar que el acuerdo del INE afectaba sus derechos, pues este todavía no surtía sus efectos jurídicos en la fecha en que fue aprobado, más porque la Suprema Corte de Justicia, en el expediente de controversia constitucional 224/2021, a través

de la Comisión de Receso el 22 de diciembre había ordenado que el procedimiento de la revocación de mandato debía de continuar.

En suma, de todos los recursos presentados en el expediente sólo subsistió en realidad el recurso de apelación SUP-RAP-491/2021, presentado por los partidos políticos MORENA y Partido del Trabajo.

En la resolución, la sala Superior identificó la legitimidad de las causas que se solicitaban (denominadas como “causas de pedir”).

En primer lugar, identifica que el Consejo General no tiene realmente facultades para posponer el proceso de revocación.

En segundo lugar, que no es aplicable la jurisprudencia existente en materia de facultades implícitas, ni tampoco excepciones por razones relacionadas con la pandemia como son causas de fuerza mayor, porque en realidad tiene posibilidades de administrar sus recursos de la forma que resulte necesaria y apropiada para llevar cabo lo que implica un ejercicio de consulta como es el de revocación de mandato.

Por otro lado, la Sala Superior reconoce de entrada que el acuerdo impugnado, suspende y restringe el derecho político de participación.

Los artículos transitorios de la reforma constitucional que desarrolló la figura de revocación de mandato, ordenan al INE a hacer ajustes presupuestales para llevar a cabo el ejercicio aludido. En razón a esta obligación es que la Suprema Corte, a través de la Comisión de receso había negado al INE suspender la preparación de la revocación.

Finalmente, en estos presupuestos de análisis introductorios, la Sala Superior establece que el INE viola el principio de objetividad, fundamental para explorar todas las vías y alternativas, antes de determinar la imposibilidad de continuar con el proceso de organización. En ese sentido, la Sala identifica falta de exhaustividad en los esfuerzos del INE y, además, retoma el precedente de que el INE organizó la Consulta Popular en 2021, sin que tampoco se la hubieran aprobado recursos adicionales en su presupuesto para tal fin.



Los conceptos de agravio presentados por los recurrentes fueron agrupados por la Sala Superior en las tres temáticas siguientes:

- I. Falta de atribuciones del Consejo General del INE para suspender o posponer el proceso de revocación de mandato.
- II. Indebida interrupción del ejercicio de derechos políticos.
- III. Obligación de realizar ajustes presupuestales para continuar con el proceso de revocación de mandato. (p. 19)

I. Facultades del INE para suspender la revocación de mandato. La tesis sustentada es que son fundados los conceptos de agravio expuestos, ya que el Consejo General del INE no tiene atribuciones para posponer el proceso de revocación de mandato, en virtud de que no ha agotado todos los medios a su disposición para cumplir con su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, incluida la implementación de las medidas y los ajustes presupuestales necesarios.

Por tanto, la Sala Superior, en su voto mayoritario, expone que no existe causa justificada para que el Consejo General del INE posponga el proceso de revocación de mandato. En situaciones ordinarias, el Consejo General del INE no tiene atribuciones para posponer o interrumpir el proceso de revocación de mandato, pues no existen explícitamente en la ley. El único supuesto normativo regulado que en inicio justifica la interrupción del proceso comprende la falta de satisfacción de los requisitos constitucionales y legales de acuerdo con la Ley Federal de Revocación de Mandato (art. 28), cuando no se reúnan las firmas de la ciudadanía en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores o cuando la solicitud no corresponda a por lo menos diecisiete entidades.

En este primer argumento, la Sala Superior señala que el poder reformador de la Constitución y el legislador, establecieron que el INE para celebrar el proceso

de revocación de mandato debería atender a la disponibilidad presupuestaria actual o subsecuentes y, en su caso, realizar los ajustes necesarios.

Precisamente, la sentencia retoma que en el análisis que llevó a cabo la SCJN al momento de resolver el incidente de suspensión de la controversia constitucional 209/202150, con el que el INE buscaba se le eximiera provisionalmente de tener que realizar ajustes presupuestales para la eventual realización de una revocación de mandato, el entonces ministro instructor analizó que el INE, como autoridad accionante, solicitó el dictado de medidas cautelares para los siguientes efectos:

- 1) Se suspendieran los mandatos contenidos en los anexos impugnados del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, así como del artículo vigésimo transitorio con el fin de que la remuneración del Presidente de la República no sea el parámetro para calcular las remuneraciones de los servidores públicos del INE, sus salarios, prestaciones y remuneraciones nominales adicionales, extraordinarias o de cualquier índole;
- 2) Se suspenda la aplicación de cualquier norma de responsabilidad penal o administrativa; y
- 3) El INE no tuviera que hacer ajustes a su presupuesto, como se prevé en el artículo cuarto transitorio del decreto por el cual se expidió la LFRM.

Pero el Ministro Instructor declaró inatendible estas solicitudes, pues argumentó que la necesidad de realizar ajustes a su presupuesto y, con ello, la actualización de una probable afectación a su ámbito de atribuciones constitucionales, solo se revelaría si se emitía la convocatoria para votar en la jornada de revocación de mandato, para lo cual se deben de cumplir diversos requisitos y fases que aún están en curso. Aunado a ello, se concluyó que no era posible advertir que el INE estuviera sufriendo una afectación real, cierta, presente

ni actual, que hiciera procedente el dictado de la medida suspensiva solicitada. (p.27).

Por otro lado, también debe referirse que en sesión extraordinaria celebrada el mismo diez de diciembre, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG1758/202151, por el que se aprobó el presupuesto para el ejercicio fiscal del año dos mil veintidós, que refleja la reducción realizada por la Cámara de Diputados del presupuesto originalmente solicitado por el INE.

En dicho acuerdo, fue el propio Consejo General del INE quien determinó realizar distintos ajustes presupuestales a su cartera institucional de proyectos con motivo del monto que finalmente fue aprobado como presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2022.

A partir de lo anterior, tanto de lo resuelto por la SCJN en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 209/2021, como del propio acuerdo del INE por el que llevó a cabo sus ajustes presupuestales para el ejercicio fiscal 2022, no resulta válido que el INE haya determinado unipersonalmente suspender los trabajos preparatorios para la eventual celebración del proceso de revocación de mandato, puesto que: i) existe ya una determinación judicial en la que se le negó la posibilidad de que suspendiera las actividades relacionadas con la eventual realización del ejercicio revocatorio y que le representara la carga de llevar a cabo los ajustes a su presupuesto; y ii) porque el propio INE ya determinó una base presupuestal reservada y etiquetada de cuando menos \$1,262,288,232.00 M.N. (mil doscientos sesenta y dos millones doscientos ochenta y ocho mil doscientos treinta y dos pesos 00/100), que serían destinados para la posible celebración de este mecanismo de democracia directa (p. 29).

Otro tema relevante que abordó la Sala Superior, es la inaplicabilidad de la jurisprudencia esgrimida por el INE como argumento para justificar la suspensión de la consulta, en el sentido de que existen facultades implícitas que autorizan al Instituto Nacional Electoral a llevar a cabo medidas de esta naturaleza, ni tampoco que existen causas de fuerza mayor que le impidan llevar a cabo la revocación.

Para la Sala superior, se puede concluir que tales facultades implícitas no autorizan a la autoridad responsable a suspender o posponer el ejercicio de sus funciones, por el contrario, le vinculan a llevar a cabo sus facultades explícitas o expresamente previstas en las normas, pues además tiene el imperativo de cumplir y velar por que se cumplan todos los principios constitucionales que rigen la materia, como son el de certeza y legalidad.

II. Indebida interrupción de los derechos políticos de la ciudadanía. La parte recurrente sostiene que se afecta el derecho de la ciudadanía para participar en este ejercicio de democracia directa sin atender parámetros constitucionales que pudieran llegar a justificar su restricción, lo cual es contrario al artículo 35 y 41 de la Constitución.

El argumento que se maneja en este punto es de enorme relevancia, pues se dice que es indispensable la creación de un marco normativo en el que se diseñe toda una estructura institucional para posibilitar el ejercicio de los derechos de participación política. Al respecto, en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también estos derechos también se califican como “oportunidades”.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha entendido que esta calificación “implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos, ... es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (p. 35).

De modo que, la decisión de posponer los trabajos de organización de la revocación de mandato puede afectar el derecho de la ciudadanía de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante el proceso de revocación de mandato, ya que es una medida que equivale a paralizar dicho proceso y, por tanto, la jornada Consultiva. Ello impacta directamente en un derecho fundamental de la Constitución mexicana, traduciéndose en un incumplimiento del deber de garantía contempla en el artículo 1º. Constitucional. La

revocación del mandato es un derecho político de carácter fundamental, característico de las democracias participativas. Al mismo tiempo, es un mecanismo de control político en el cual un número determinado de la ciudadanía vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional.

Con base en lo anterior, la resolución consideró que el Consejo General del INE al emitir el acuerdo impugnado interrumpió de forma injustificada la continuación de las actividades previamente calendarizadas, en virtud de que no había agotado todos los medios a su disposición para cumplir con su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, incluida la implementación de las medidas y los ajustes presupuestales necesarios para que, en caso de cumplirse los requisitos constitucionales y legales, se continuara con dicho mecanismo de participación política.

Ante el argumento esgrimido por la autoridad electoral de que se trataba de una causa de fuerza mayor por ser un acto irreversible, imprevisible y exterior, la Sala estimó que la circunstancia en análisis no satisface las características necesarias para que sean calificadas como un acto de fuerza mayor que justifique el incumplimiento de las obligaciones que tiene la autoridad responsable.

III. Obligación del Consejo General a realizar ajustes presupuestales. La Sala Superior consideró que el Consejo General del INE, en el ámbito de su autonomía de gestión presupuestal, debe implementar las medidas que estime necesarias para continuar con el proceso de revocación de mandato, conforme a sus obligaciones constitucionales y convencionales de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. (p. 44)

El INE, en su carácter de órgano máximo de dirección encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, debe garantizar la preparación de dicho mecanismo de participación ciudadana en estricta observancia a las medidas de racionalidad y presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal correspondiente, con la finalidad de buscar el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, en términos

del artículo 26, párrafo segundo de la Ley Federal de Revocación de Mandato (p. 45).

Un dato por demás interesante es que la Sala vinculó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que para que en caso de que el INE hiciera una solicitud de ampliación presupuestaria para atender dicho proceso, esta diera respuesta a la brevedad de manera fundada y motivada y, en su caso, siguiera el procedimiento respectivo a la solicitud para que haga efectivo el derecho político de participación de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato. Esto, porque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad competente para gestionar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos y al igual que el INE (en el ámbito de su competencia) se encuentra obligada a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. (pp. 48-49)

Al respecto, cabe advertir que, al no tratarse de una facultad potestativa, sino de una obligación para el Instituto Nacional Electoral prevista y derivada de la propia Constitución general, ello conlleva el deber del Estado mexicano de proporcionar los elementos, así sean dentro de una perspectiva de austeridad, disponibilidad y eficiencia presupuestal, para que la referida obligación constitucional sea factible de garantizar la efectividad del derecho político-electoral de participación ciudadana. (p. 50)

Con base en los argumentos desarrollados por la Sala Superior, se determinó revocar el acuerdo impugnado para el efecto de que el INE explore otras alternativas de gestión presupuestal para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato y garantizar la participación ciudadana. Asimismo, se vinculó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que para que en caso de que el INE haga una solicitud de ampliación presupuestaria para atender dicho proceso, dé respuesta a la brevedad de manera fundada y motivada y siga el procedimiento respectivo para que haga efectivo el derecho político de participación en el proceso de revocación de mandato.

El problema que tiene en esta parte la resolución del Tribunal es que, aunque menciona que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de

atender este tipo de situaciones, por estar en juego el ejercicio y protección de un derecho político constitucional, la sentencia se queda corta y no estableció el imperativo para que la Secretaría cumpliera con su obligación. En el contexto de polarización existente entre el gobierno federal y el Instituto Nacional Electoral, esto significó que la Secretaría no realizó ninguna gestión para apoyar al Instituto.

Esta sentencia es de gran importancia por varias razones. En primer lugar, porque da cuenta clara que, a pesar del alcance que tiene el órgano que interpreta a la Constitución, tampoco la puede rebasar o sustituir. El hecho de que la autoridad electoral esté limitada en sus facultades para poder llevar a cabo, de la manera adecuada, sus funciones en este tipo de ejercicio, no es razón para obviar la obligación establecida en el marco legal. Y en ese punto, más allá de argumentos normativos o relativos al contenido deseable, el Tribunal fue preciso en su delimitación al INE.

De la misma manera, es claro que la razón prevaleciente en esta resolución fue la protección de los derechos políticos ahí establecidos, aunque en el diseño existan deficiencias.

Un último aspecto, es que el Tribunal electoral o cualquier órgano jurisdiccional requiere, necesariamente, de garantías a su trabajo independiente, pues en un contexto polarizado, como sucedió en la promoción y organización de la revocación, el Tribunal no podía tomar partido y ser fiel a lo que la Constitución y la ley correspondiente establece.

## **V. Conclusiones. Los retos para la consolidación de una democracia participativa**

1. La Revocación de Mandato es sin duda una figura de enorme alcance para potencializar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones pero, más aún, para establecer un método contundente de rendición de cuentas en contra de servidores públicos que no han cumplido lo que prometieron, no han cumplido con sus obligaciones, o han llevado a cabo una gestión muy deficiente. Sin embargo, lo que la realidad marca, más allá de la teoría, es que como

dice el refrán, “el diablo está en los detalles”. Es decir, la eficacia de esta figura para que cumpla con estas finalidades fundamentales es que su forma de establecerse, su regulación, debe de buscar cumplir con elementos que le son necesarios para que no se convierta en una figura alcanzable, de simulación democrático, o bien, que no se utilice como un mecanismo de ratificación de gobernantes.

2. A partir de la publicación de la Ley de Revocación de Mandato, del 14 de septiembre de 2020, México pasó a ser una de las pocas democracias en el mundo que incorporan a la revocación de mandato como uno de los mecanismos de democracia directa. Sin embargo, la existencia de esta figura puede ser vista con tintes disruptivos más que de una auténtica ampliación democrática. La pregunta que emerge es si esa movilización política en un periodo relativamente corto de gobierno es benéfica realmente a la gobernabilidad democrática o la convierte en repeticiones de apoyos y campañas electorales.

3.- En ese sentido, el caso mexicano nos revela que entre los elementos fundamentales de la revocación de mandato, tres son fundamentales:

- La legitimidad y facultades de la autoridad encargada de llevar a cabo su organización;

- Que el medio verdaderamente logré que sea una figura de democracia directa promovida y utilizada por la ciudadanía. En casos de sistema políticos corporativos, como el mexicano, esto se vuelve un componente clave, pues algunos partidos políticos cuentan con medio para lograr la movilización “ciudadana” requerida, cuando en realidad se trata de una movilización partidista. Sin duda es un tema de enorme complejidad, pues ¿hasta dónde los ciudadanos son tales y hasta donde pueden válidamente ser simpatizantes de un partido político y buscar apoyar sus intereses?;

- El establecimiento, si se considera necesario en lugar de que la autoridad electoral lo haga, de una pregunta predeterminada en la ley, la cual debe ser clara y directa sobre revocar a un servidor público y no que de cabida a un medio de ratificación político-partidista de un gobernante en funciones, con los enormes costos e inequidad que esto puede representar.



4. En las sentencias analizadas en este trabajo, se puede atestiguar como la justicia constitucional, particularmente la hecha por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, contribuye de manera decisiva a dibujar los límites de las instituciones políticas de la Constitución y revelar si el diseño es deficiente o no. No obstante, la justicia electoral también cuenta con los límites que el propio texto constitucional le presenta.

5.- En el caso de la primera sentencia, SUP-RAP-0439/2021 y acumulados, llama la atención que la Sala Superior, en su resolución, habla de que al tratarse de una reserva de ley, y que, por tanto, la regulación de la fiscalización de la revocación, o los lineamientos aprobados por el INE, no pueden establecer límites al ejercicio de financiamiento ordinario, tales como el tope de gastos, aunque los propios argumentos que desarrolla la sentencia, dan razones más contundentes de que se requeriría una regulación especial, de ley o reglamentaria sobre este tipo de figuras.

Asimismo, y en el mismo sentido, la sentencia nos advierte de una laguna legislativa relevante, pues si bien es cierto, y muy importante, que no es una contienda electoral, también lo es que se trata de un ejercicio complejo, diferente, que requiere de recursos y una fiscalización adecuada.

6.- En la segunda sentencia, SUP-JE-282/2021 y acumulados, se identifican diferentes puntos torales de la operatividad del ejercicio de revocación de mandato, como que el Consejo General no tenía facultades para posponer el proceso de revocación justificado por una falta de asignación de recursos. El problema que será necesario seguir discutiendo hacia el futuro es que, en un contexto de alta polarización entre instituciones de gobierno, se necesita un amplio margen de acuerdos que ayuden a materializar una democracia directa real en la que se garanticen los derechos de la ciudadanía y no así una simulación, por lo que la adecuación de presupuestos, debe ser puntual.

7. Ambas sentencias reiteran la necesidad imperiosa de reconocer y proteger la independencia judicial, como uno de los componentes necesarios de las democracias constitucionales contemporáneas, como un control fundamental que

pone de relieve los acuerdos y principios de la Constitución, por arriba de cualquier interés político o partidista.

#### VI. Fuentes de consulta

ALDRICH, J. H. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America.*, Chicago, University of Chicago Press.

BOBBIO, N. 1986. *El futuro de la democracia*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

BULMER, E. 2017. *Direct Democracy*, Stockholm, Sweden, International Idea.

CARPIZO, J. 1995. Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 83, 807-842.

DAHL, R. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*, New York, Yale University Press.

DE LA ROSA, Y. 2022. En 23 países existe la revocación de mandato; hoy debuta en México. *Forbes* [Online]. Available: <https://www.forbes.com.mx/morena-un-desafio-constante-al-ine-por-la-consulta-de-revocacion-de-mandato/>.

EBERHARDT, M. L. 2022. La revocación de mandato en México. Su diseño institucional. El caso de AMLO (2022). *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Año 19, 471-494.

FENICHEL PITKIN, H. (ed.) 1969. *Representation*, New York: Atherton Press.

FERRAJOLI, L. 2004. Jurisdicción y democracia. In: CARBONELL, M., FIX-FIERRO, HÉCTOR Y RODOLFO VÁZQUEZ (ed.) *Jueces y Derecho. Problemas contemporáneos*. México: Porrúa-UNAM.

JELLINEK, G. 2000. *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

LIMÓN MAGAÑA, W. Y. 2017. Implementación de la revocación del mandato en México y legitimidad democrática. *Justicia Electoral*, 1, 95-127.

- MATTEUCCI, N. 1998. *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno.*, Madrid, Editorial Trotta.
- NOHLEN, D. 2005. *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- OEA 1969. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Convención Internacional del Sistema Interamericano.
- OEA 2001. Carta Democrática Interamericana. Internacional, Sistema interamericano: Organización de Estados Americanos.
- RUSSELL, P. H., Y DAVID M. O'BRIEN (ed.) 2002. *Judicial Independence in the Age of Democracy*, Charlottesville: University Press of Virginia.
- SARTORI, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*, New Jersey, EUA, Chatham House Publishers, Inc.
- TANAKA, M. 1995. La participación política de los sectores populares en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, LVII, 41-65.
- TEPJF (ed.) 2002. *Justicia Constitucional Electoral*, México: Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral de Michoacán, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- TEPJF 2021a. SUP RAP 282/2021 y acumulados (SUP RAP 491/2021). México: TEPJF.
- TEPJF 2021b. SUP RAP 0439/2021. In: TEPJF, S. S. (ed.). Mexico: TEPJF.
- VERDUGO SILVA, J. T. 2014. Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación. In: WELP, Y. Y. U. S. (ed.) *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*. Ecuador: Instituto de la Democracia.