

CORTES EN PUGNA:  
LAS DECISIONES DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN) Y EL  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN (TEPJF) EN TORNO A LA  
REVOCACIÓN DE MANDATO EN MÉXICO 2022

Courts in conflict:  
Decisions of the Supreme Court of Justice of the  
Nation (SCJN) and the Electoral Tribunal of the  
Judicial Power of the Federation (TEPJF) around  
Revocation of Mandate in Mexico 2022

Omar de la Cruz Carrillo<sup>1</sup>  
Antonio Cruces Ávila<sup>2</sup>

Fecha de recepción: 10 de abril de 2022  
Fecha de aceptación: 23 de junio de 2022

DOI:10.54505/somee.rmee.2022.6.28.a1

RESUMEN: El presente artículo explica, desde el enfoque teórico de la gobernanza electoral, la delimitación de facultades respecto a la resolución de conflictos en materia electoral entre la Suprema Corte de Justi-

- 
- 1 Doctor en Ciencia Política por la FCPyS de la UNAM y profesor visitante en la UAM-Lerma. Contacto: dlcruzco@gmail.com
  - 2 Licenciando en Ciencia Política por la UAM-Iztapalapa. Contacto: antoniocrucesavila@icloud.com

cia y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, tomando como estudio de caso la revocación de mandato celebrada por primera ocasión en 2022. El objeto del estudio es exponer los posibles conflictos existentes en los ámbitos de competencia institucional de las dos cortes antes referidas y mencionar su relevancia en la construcción de procesos electorales confiables y democráticos siendo el ejercicio de revocación de mandato un ejemplo cercano para su descripción.

*Palabras Clave:* Gobernanza electoral, revocación de mandato, cortes, democracia

**ABSTRACT:** The research aims explain the electoral faculties delimitations between the Supreme Court of Justice of the Nation (SCJN) and the Electoral Tribunal of the Judicial Power of the Federation (TEPJF) in Mexico with the theoretical approach of electoral governance and the first revocation of mandate in 2022 as empirical case. The purpose is to expose the possible conflicts in the spheres of institutional competence between both courts and describe their relevance in the construction of reliable and democratic electoral processes, with the example of revocation of mandate.

*Key words:* Electoral governance, revocation of mandate, courts, democracy

## I. INTRODUCCIÓN

El 10 de abril de 2022 se llevó a cabo el primer ejercicio de Revocación de Mandato en México. Este mecanismo de democracia directa ha generado diversas controversias, sobre todo desde los últimos meses de 2021, debido a una serie de demandas que se han presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) generando dudas respecto a las facultades de ambas instituciones respecto al ámbito electoral, si bien se conoce que el segundo es la máxima autoridad en materia electoral, la SCJN también puede incidir en la gobernanza electoral mexicana al estar facultada para participar en el análisis de leyes que pueden ser consideradas anticonstitucionales. Por tanto, es relevante conocer las facultades

des que ambas instituciones tienen en el sistema electoral mexicano y las implicaciones de sus decisiones sobre el tema.

Por lo tanto, a partir de la revocación de mandato de 2022 y retomando el enfoque de la gobernanza electoral, la presente investigación tiene por objeto analizar la etapa de la adjudicación de disputas en México al estudiar la delimitación de facultades que la SCJN y el TEPJF tienen en los procesos electorales, incluyendo en este caso los mecanismos de democracia directa, como sucede con la revocación de mandato.

Es importante conocer por diferentes motivos el ámbito de competencia de cada corte, no solo para exponer las fallas en el diseño institucional que causan o dan la impresión de establecer un espacio donde se visualiza una ambigüedad de atribuciones que pueden ser utilizadas según la conveniencia de las partes involucradas, en este caso partidos políticos, el Instituto Nacional Electoral (INE) e incluso el presidente de la república.

Para cumplir con el propósito del estudio, el presente se divide en cinco apartados: en el primero de ellos se describe el enfoque teórico de la gobernanza electoral, haciendo énfasis en el tercer nivel referente a la adjudicación de las disputas; en el segundo, se realiza un recorrido histórico de la evolución en cuanto a la justicia electoral en México; en el tercero, se aborda el tema de los mecanismos de democracia directa para explicar la aparición de la Ley de Revocación de Mandato; en el cuarto, se realiza el análisis de las delimitaciones facultativas que tienen la SCJN y el TEPJF en materia electoral a partir del caso de la revocación de mandato en 2022; por último, se culmina con una serie de conclusiones a partir de los resultados obtenidos.

La relevancia del estudio del papel de las cortes en las democracias puede identificarse en diversas investigaciones, entre las que destaca la de Robert A. Dahl quien establece en su libro *“La poliarquía”* al sistema democrático como un ideal irrealizable, y que los sistemas democráticos crecen cuando se amplían los márgenes para el ejercicio real de las libertades civiles y políticas, incrementando así la participación ciudadana, tomando decisiones que se tornan más legítimas, incluso favoreciendo la gobernanza electoral. Es por ello por lo que el desarrollo de instituciones que se encuentran obligadas a permitir y desarrollar el ejercicio de las libertades favorece la consolidación de un sistema democrático perfectible.

Adicionalmente, de conformidad con la teoría liberal de la democracia se establece que en la “...*concepción liberal del estado no puede haber democracia sino en donde se reconozcan algunos derechos fundamentales de las libertades que posibiliten una participación política guiada por una determinación autónoma de la voluntad de cada individuo.*” (Bobbio, Norberto, 2005: Tomo 1, 446). Además, la Teoría Normativa (Rawls) establece que una sociedad democrática necesita de un sistema de reglas y procedimientos mediante los cuales se establezcan las facultades institucionales y las libertades de los individuos, es decir que el sistema democrático requiere de una estructura constitucional que establezca y delimite las funciones y atribuciones de cada institución y los derechos y libertades de cada individuo.

En este sentido, las cortes son las instituciones que permiten el libre ejercicio de las libertades civiles y políticas de toda democracia, sobre todo garantizan que las minorías puedan posicionarse en sentido opuesto a las mayorías a partir de su labor como garantes de las leyes y, sobre todo, de la constitución la cual funge como la máxima representación de la expresión popular. Por tal motivo, es importante analizar las facultades del TEPJF y la SCJN en México en torno a su papel con las elecciones y los procesos de participación directa como es la revocación de mandato porque este ejercicio evidencia el impacto que ambos tribunales tienen en la vida política mexicana y muestran el abigarrado sistema judicial al encontrar un tema en donde las dos cortes se ven involucradas por distintas vías generando en algunos sectores confusión respecto a la labor que cada una de ellas debe ejercer cuando en el imaginario colectivo solamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el único que se encarga de todo lo relacionado a elecciones.

## II. GOBERNANZA ELECTORAL: LA RESOLUCIÓN DE DISPUTAS EN MATERIA ELECTORAL

El enfoque teórico de la gobernanza electoral es utilizado para analizar los procesos electorales en sus distintas etapas o, en ocasiones, haciendo énfasis en alguna de ellas. En esta ocasión, se recurre al enfoque para estudiar el periodo referente a la resolución de conflictos.

En principio, hablamos de gobernanza electoral cuando nos referimos al conjunto de actividades, plasmadas en un marco institucional, donde se lleva a cabo la votación y la competencia electoral. En este sentido, son tres las etapas identificadas en un proceso electoral: la elaboración de leyes, la aplicación de estas y la adjudicación de las disputas (Mozaffar y Schedler, 2003: 52).

En cuanto a la elaboración de las leyes, refiere a las reglas de competencia (fórmula electoral, magnitud de distritos electorales, derecho a votar, calendario electoral, etc.) y reglas de gobernanza electoral (registro de electores, ubicación e integración de casillas, proceso de votación, regulación de campañas, organismos electorales, por mencionar algunos) (Mozaffar y Schedler, 2003: 52). La construcción de la normatividad recae en los legisladores que elaboran las leyes y reglamentos, pero que puede ser intervenida por las cortes cuando las nuevas leyes son contrarias a lo establecido en la Constitución o se contraponen a otras normas.

La aplicación de las leyes es la etapa del desarrollo del proceso electoral, cuando se llevan a cabo las actividades del registro de votantes, el escrutinio, registro de partidos y candidatos, el conteo y publicación de resultados, la fiscalización de las elecciones, etc. En pocas palabras, es la ejecución de las leyes formuladas y es aplicada por diferentes instituciones encargadas de la administración de las elecciones (Mozaffar y Schedler, 2003: 53). En el caso de México es el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales de los estados quienes ejecutan esta labor.

La última fase es la adjudicación de las disputas entendida como la admisión de demandas, tramitación de quejas, resolución de conflictos que pueden presentarse durante y después de las votaciones, la declaración de validez de los resultados, entre otros (Mozaffar y Schedler, 2003: 53).

Según Marchetti (2012), Medina Torres y Ramírez Díaz (2015: 10-12) el nivel referente a la adjudicación de las disputas ha adquirido en América Latina una mayor relevancia porque las decisiones de las cortes pueden modificar la interpretación de las leyes y con ello la aplicación de éstas, impactando de esta forma en los tres niveles de la gobernanza electoral.

Durante la segunda mitad del Siglo XX las cortes, principalmente en países democráticos occidentales, comenzaron a adquirir mayores fa-

cultades y sus decisiones impacto en la política a partir del reconocimiento de mayores derechos humanos y la adopción del control de constitucional con el que los jueces determinan la constitucionalidad de las leyes y definen la interpretación de estas, sobre todo en asuntos en donde no es del todo claro su empleo por medio de la jurisprudencia (Hirschl, 2011: 261).

El empoderamiento del Poder Judicial ha traído a la actualidad el debate respecto a la división de poderes, sobre todo en cuanto a la definición de la institución que debe estar facultada para tener la última palabra en la resolución de conflictos. En ese sentido, existen dos posturas: quienes consideran al poder Legislativo como aquella que debe de determinar cualquier asunto público al ser la representación popular por excelencia porque son electos popularmente todos sus miembros. Y, quienes ven en el Judicial la instancia que evita la concentración de poder en alguno de los otros dos poderes generando un mejor equilibrio entre todos, vela por los derechos de la ciudadanía (en especial de las minorías que se posicionan en sentido contrario a las mayorías), y al interpretar la Constitución que es la máxima expresión de la soberanía popular, así como la base legal de toda democracia (Dworkin, 2008: 179; Breyer, 2017: 93).

En la presente texto se estudia el caso mexicano para conocer las delimitaciones legales que tienen la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debido a que este último es la máxima autoridad en materia electoral en México; sin embargo, la SCJN puede intervenir en el análisis de las leyes electorales, aspecto que se ha evidenciado con la aparición y aplicación de la Ley de Revocación de Mandato aplicada por primera ocasión en 2022.

El texto es relevante porque evidencia los pocos cambios que tuvo el Poder Judicial durante el proceso de transición a la democracia en México a diferencia de las instituciones que fueron garantes para el cambio de régimen y que se han asentado como fundamentales para el mantenimiento de procesos electorales confiables, como sucede con el ahora Instituto Nacional Electoral (INE) y, sobre todo con el TEPJF. Sobre este último, destaca que fue la confrontación y la búsqueda de la limitación de labores entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral los que llevaron al equilibrio actual, pero la revocación de mandato generó

dudas respecto a la intervención de ambas instituciones generando dudas sobre el papel de cada una y repensando el entramado institucional vigente.

### III. ¿QUIÉN TIENE LA ÚLTIMA PALABRA EN MATERIA ELECTORAL? RECORRIDO HISTÓRICO

Para el caso de las cortes la reforma electoral de 1996 otorgó al TEPJF la facultad de ser la máxima autoridad en materia electoral, al mismo tiempo que concedió a la SCJN resolver las acciones de inconstitucionalidad y dirimir las contradicciones de tesis jurisprudenciales en la misma materia. Desde entonces, lo único que cambió fue que en 2007 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación adquirió la posibilidad de inaplicar leyes para casos concretos (Carpizo Jorge, 2008).

Para diferenciar las facultades de cada corte en materia electoral, podemos decir que la SCJN se encarga de resolver todos los conflictos respecto a las leyes electorales nacional y subnacionales, mientras que el TEPJF dirimirá las disputas relacionadas con actos relacionados con los procesos electorales.

En este sentido, cualquier demanda de controversia constitucional que involucre la Ley de Revocatoria de Mandato es resuelta por la SCJN, y todas las acciones que se presenten en cuanto al proceso de la revocatoria de mandato las resuelve el TEPJF. Ambas cortes resuelven conflictos en materia electoral, pero mientras la primera analiza únicamente que las leyes sean acordes a la Carta Magna, la segunda estudia casos concretos que se presentan en los procesos electorales para determinar si los actos son o no acordes con la ley y, por ende, también con la Constitución (Véase la Tabla 1).

**TABLA I. FACULTADES DE LAS CORTES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Suprema Corte de Justicia de la Nación	Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Art. 105, Fracc. II.	Art. 99.
De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.	Fracc. I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:	Fracc. II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;	Fracc. III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales, así como en materia de revocación de mandato;
b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;	Fracc. IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.
c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;	Fracc. IV. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;
d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;	Fracc. V. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;	Fracc. VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;
	Fracc. VII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;
	Fracc. VIII. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



En este sentido, ambas cortes pueden incidir en los tres niveles de gobernanza electoral, mientras que la SCJN participa solamente en la elaboración de las leyes al determinar su constitucionalidad, el TEPJF genera tesis y jurisprudencias a partir de las acciones que se presentan en los procesos electorales.

La SCJN solo puede determinar la inconstitucionalidad de leyes Federales y locales electorales, pero no puede intervenir en otro tipo de normas generales, reglamentarias o secundarias cuyo caso correspondería al TEPJF. En temas electorales el quehacer de la Suprema Corte se establece en el Artículo 105, Fracción II, inciso f) del texto constitucional. Adicionalmente, cuenta con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Las atribuciones del TEPJF se establecen en la Constitución en los artículos: 5° y 6°, fracción IX del Artículo 35, segundo párrafo del Artículo 60, Fracción I Artículo 74 y Artículo 99. Y, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establecen los lineamientos por los que se integran, se rige y se desarrollan las competencias del TEPJF.

Antes de 1990 el Gobierno Federal era el encargado de organizar las elecciones. La Secretaría de Gobernación era la dependencia responsable a través de la Comisión Federal Electoral que funcionó desde 1951 y hasta 1990 cuando se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) (García Bartolo, Moisés Sinuhé, 2011)

Es decir, el gobierno era el encargado de organizar y calificar las elecciones, de esta forma se garantizaba la victoria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que significaba la permanencia del régimen político. El funcionamiento del sistema electoral brindaba un espacio para la oposición y las voces disidentes al interior del sistema de partidos, pero también garantizaba una mayoría legislativa y la victoria del partido único (Molinar Juan y Weldon Jeffrey, 2014).

La última elección organizada por la Comisión Federal Electoral fue en 1988. Como resultado del proceso electoral ganó el PRI la presidencia de la República. En la fase final de la organización de la elección, es decir durante el conteo de votos, la Comisión Federal Electoral informó que existió una “*caída del sistema*”. Las autoridades definieron la caída como

una falla técnica e informaron el resultado de la elección tres días posteriores a su realización, donde la oposición solo pudo tener acceso a poco más del 50% de las casillas instaladas el día de la elección. Las inconsistencias detectadas permiten identificar que existieron irregularidades estadísticas, que permitieron la victoria del PRI. También se han identificado actas que no cuentan con ninguna de las firmas de los funcionarios de casilla, y actas de diferentes distritos que tienen el mismo tipo de letra, actas llenadas a máquina en varios distritos, con voto total al candidato del PRI (Cantú, 2017). Lo anterior son algunas de las evidencias que permiten identificar que existió manipulación en las elecciones de 1988 y que fue calificada por la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

A partir de ese momento la oposición y la sociedad documentaron las irregularidades antes referidas en las elecciones presidenciales, que si bien no sirvieron para determinar la magnitud de la manipulación realizada en la elección (Cantú, 2017), fundamentaron las dudas sobre el resultado de esta. Este hecho socavó la legitimidad y credibilidad por la forma en cómo se realizaban los procesos electorales por parte de la Comisión Federal Electoral hasta ese momento.

Derivado del resultado de la elección presidencial de 1988, y de la forma en que se pronunciaron las instituciones para minimizar las irregularidades y otorgar la victoria al candidato del PRI, es que se generó un ambiente de incertidumbre. Por ello, el Congreso de la Unión realizó en 1990 reformas constitucionales en materia electoral y expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) mediante el cual se estableció la creación del Instituto Nacional Electoral (IFE). Se buscaba así contar con una institución imparcial y transparente que brindara certeza en las elecciones federales.

También se reformó el artículo 60 constitucional, siendo adicionado el numeral 41, en donde se estableció la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, cuyo conocimiento se otorgó al organismo público encargado de preparar y realizar las elecciones, así como a un Tribunal Federal Electoral (Artículos 264 al 278 del COFIPE) calificado constitucionalmente como órgano electoral

jurisdiccional. La reforma constitucional de 1990 le quitó la facultad al Poder Ejecutivo y Legislativo de realizar y calificar las elecciones federales.

Desde su creación, el IFE fue la autoridad electoral administrativa, en cargada del segundo nivel de gobernanza electoral que es la aplicación de las normas al estar encargada de organizar los procesos electorales federales; realizar el cómputo de los resultados; garantizar el otorgamiento de las prerrogativas a los partidos políticos; vigilar las condiciones de equidad en las contiendas; dar seguimiento al origen y destino de los recursos de los partidos políticos; conformar la geografía electoral y el catálogo de electores; promover la participación ciudadana y difundir la cultura democrática (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 327 y 328).

En 1993 se aprobaron modificaciones constitucionales a los Artículos 41 y 60, para consolidar la existencia, naturaleza y atribuciones constitucionales del Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad electoral y, en consecuencia, la única autoridad competente en materia contencioso-electoral federal.

Mediante la reforma electoral constitucional de 1996 el Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las atribuciones conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que quedaron establecidas en la Fracción II del Artículo 105 de la Carta Magna. Las modificaciones de 1996 fueron las últimas que tuvo en el Siglo XX el TEPJF y es en los primeros años del nuevo siglo cuando comienzan a surgir casos que contraponen al tribunal electoral con la SCJN, situación que cambiaría al definir su actuar de cada corte con la reforma electoral de 2007-2008.

Como consecuencia de los resultados obtenidos en el proceso electoral de 2006, en donde se puso a prueba de manera formal el sistema electoral formado a partir de 1988, y específicamente el trabajo del IFE, se generó una aguda confrontación entre las principales fuerzas políticas del país, culminando en una jornada electoral con resultados inéditos.

El proceso electoral iniciado en 2005 concluyó el 5 de septiembre de 2006, cuando la Sala Superior del TEPJF emitió el dictamen relativo al

cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Éste determinó la validez de la elección y declaró presidente electo al candidato ganador, quien tomó posesión el primero de diciembre de 2006. Lo anterior es relevante porque fue la primera ocasión en que la corte intervino para determinar al ganador en una elección cerrada (la última en esta tesitura fue la de 1988 que al no contar con un juez imparcial generó diversas dudas), lo que dio pauta a nuevas modificaciones ante escenarios que no estaban previstos en la legislación como el recuento de los votos o las campañas negativas, entre otros.

Agotado formalmente el proceso, los grupos legislativos impulsaron la reforma constitucional electoral de 2007, que fue aprobada por el Congreso de la Unión a finales de ese mismo año y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 13 de noviembre de 2007 y el 14 de enero de 2008. A través de la reforma, es de destacar principalmente el papel central que se le confirió al IFE en las elecciones locales (estados y municipios), y las atribuciones del TEPJF que se convirtió en la máxima autoridad en la materia y en el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. De esta manera, se convirtió desde ese momento en la instancia calificadora de las elecciones, que conoce y resuelve las impugnaciones que con tal motivo se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección, como la declaración de presidente electo.

A pesar de las modificaciones constitucionales que precisaron y fortalecieron las facultades, atribuciones y responsabilidades del IFE y del TEPJF; la Fracción II del Artículo 105 constitucional (que versa sobre los recursos de inconstitucionalidad que revisa la SCJN) permaneció, la última modificación se realizó en 2006, dejando el inciso *f*) de la siguiente manera:

Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro (CPEM, 105).

Debemos entender la acción de inconstitucionalidad como el procedimiento mediante el cual figuras establecidas en la Constitución (en este caso los partidos políticos) pueden plantear ante la SCJN que determinada ley violenta la constitución (Brage Camanzano, 2000). Con lo anterior, se solicita que la corte revise cualquier contradicción entre las normas federales y la Carta Magna. En respuesta la Suprema Corte emite una sentencia sobre la constitucionalidad o no de la norma impugnada declarándola constitucional (en cuyo caso permanece vigente y de carácter aplicable) o inconstitucional (en cuyo caso pierde la validez y vigencia).

Es decir, que a pesar de que el TEPJF es la máxima autoridad en temas electorales, la SCJN será la responsable de revisar los recursos de inconstitucionalidad que presenten los partidos políticos en contra de leyes electorales federales.

De esta forma, el control de la constitucionalidad electoral es vigilado tanto por la SCJN como por el TEPJF. Al profundizar respecto al control de constitucionalidad, tenemos que la SCJN se encarga del control abstracto de las leyes electorales al ser la encargada de conocer de acciones de inconstitucionalidad que plantea una posible contradicción entre una norma electoral de carácter general (elaborada en el Legislativo) y la Constitución (Bustillo, 2014: 33).

En cambio, el TEPJF es el facultado para el control concreto de constitucionalidad, es decir, es la institución que puede desaplicar leyes inconstitucionales ante un caso específico (una acción que se presenta en el proceso electoral) sin tener que hacer una declaración de invalidez de la norma. Esta potestad en materia electoral fue construyéndose a la par de la reforma electoral de 2007 y la constitucional de 2010 que introdujo el principio de convencionalidad, después de estos cambios las instituciones jurisdiccionales y administrativas en materia electoral comenzaron a resolver problemas intentando aplicar el artículo constitucional o tratado internacional que más favorecía a quien había sido perjudicado. Y, en caso no existir algún entramado legal que le beneficie, entonces, se anula aquella norma con la cual se había resuelto previamente, la misma que perpetraba la vulneración de los derechos del perjudicado (Bustillo, 2014: 35).

Aunado a las leyes electorales, se sumaron en la última década una serie de instrumentos de democracia directa. Con la llegada de Enrique Peña Nieto a la presidencia de la República en 2012, se impulsó un paquete de reformas que tuvieron que ser negociadas a partir de la firma del Pacto por México (Zamitz Gamboa, 2017), que fue el acuerdo entre las principales fuerzas políticas para impulsar reformas, que en los hechos el partido gobernante (PRI) no hubiera podido consolidar, por no contar con la mayoría legislativa.

En el 2014 se publicó la reforma constitucional en lo político-electoral, transformando el IFE en el Instituto Nacional Electoral (INE), con la finalidad de homologar los procedimientos electorales locales y federales.

Como consecuencia de la modificación constitucional se reformaron las siguientes leyes secundarias: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, La Ley General de Partidos Políticos, La Ley General en Materia de Delitos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Ley Federal de Consulta Popular.

## IV. LA REVOCACIÓN DE MANDATO

En la antigüedad existió lo que hoy se conoce como democracia directa, sus raíces más antiguas de las que se tiene conocimiento se sitúan en la clásica Atenas (del 800 al 500 A.C.). Es en ese periodo que existió “una comunidad en la que todos los ciudadanos pueden e incluso deben, participar en la creación y sustentación de una vida en común” (Held, 2006). El nacimiento de este modelo de participación se debió a las condiciones geográficas, demográficas, al nivel económico alto que les permitía tener un modo de producción basado en la conquista, la esclavitud, y a la disponibilidad de tiempo que contaba cada ciudadano. El ejemplo ha inspirado modelos que permiten una mayor participación ciudadana en los temas y debates públicos actuales.

En las últimas décadas, varios Estados han impulsado la utilización de nuevos mecanismos democráticos para perfeccionar la democracia representativa, en este caso, mecanismos fundados en la democracia direc-

ta de la antigüedad, pero adaptados a los requerimientos y características de la modernidad.

Las figuras de la democracia directa son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular legislativa, el presupuesto participativo y la revocación de mandato. Estas figuras complementan a la democracia representativa, evitando así que las instituciones que emanaron de la democracia representativa (legislativo y el ejecutivo) monopolicen la representación y sean los únicos autores de la voluntad del Estado (González, 2001).

En cuanto a la revocación de mandato, el concepto propio de mandato tiene su raíz etimológica en la palabra latina *manun dare*, más tarde se le conocería en la antigüedad como *mandatum* que significa ceder, o conceder el poder (López-Rendo, 1999).

La revocación consiste simplemente en quitarle a alguien las facultades o las capacidades que tiene para ejercer una función determinada, en este caso, la revocación es aplicada a los representantes populares que fueron elegidos democráticamente para cumplir ciertas funciones en nombre de la sociedad y para beneficio de ella misma. Es popular porque la decisión de que un representante sea revocado o no de su cargo, corresponde al pueblo mediante una consulta popular.

El 20 de diciembre de 2019 se modificó el texto constitucional en su Artículo 35, Fracción IX para que quedara establecido el mecanismo de la revocación de mandato y se publicara su ley reglamentaria.

El 14 de septiembre de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Revocación de Mandato y, de acuerdo con la misma, ésta puede ser solicitada por la ciudadanía, sin embargo, la ley no establece el procedimiento para otras figuras representativas, como lo son los diputados y senadores

La Ley Federal de Revocación de Mandato establece en su Artículo 4° que “las disposiciones previstas en esta Ley corresponden al Congreso de la Unión, al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación...” dejando al TEPJF como el órgano constitucional especializado en materia electoral.

## V. LA REVOCACIÓN DE MANDATO EN MÉXICO Y LAS DECISIONES JUDICIALES DE LA SCJN Y EL TEPJF EN 2021-2022

En octubre de 2021, en respuesta a la publicación de la Ley Federal de Revocación de Mandato, la oposición en el Congreso de la Unión presentó *la primera acción de inconstitucionalidad* ante la SCJN debido a que consideraron que la pregunta establecida en la Ley Federal de Revocación de Mandato correspondía a una ratificación y no a un proceso de revocación. Empero, la respuesta de la corte fue desestimar la demanda (Comunicado de prensa No. 028/2022).

El 17 de diciembre de 2021, el Consejo General del INE pospuso temporalmente la realización de la consulta por falta de recursos económicos para el desarrollo de esta, argumentando que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados era insuficiente para ejecutarla idóneamente. En respuesta, el grupo parlamentario del partido en el gobierno en la cámara de diputados presentó una segunda demanda ante la SCJN en contra del Acuerdo emitido por el instituto electoral y la corte determinó continuara el proceso de consulta revocatoria (Comunicado 396/2021).

Por su parte el Poder Ejecutivo, a través de la Consejería Jurídica de la Presidencia, también solicitó a la corte que el INE continuara con el proceso, pero la demanda quedó sin efecto porque el tema ya había sido resuelto.

Publicadas las resoluciones de la SCJN con respecto a las demandas presentadas, se estableció que la Ley Federal de Revocación de Mandato era constitucional y que el INE debía de realizar la consulta si se cumplían con los requisitos técnicos y procedimentales establecidos en la citada ley.

El 17 de diciembre de 2021 (fecha en que el INE pospuso la consulta), los partidos políticos Morena y del Trabajo presentaron ante el TEPJF un recurso de apelación en contra del acuerdo del INE con el que pospuso la realización de la consulta de revocación de mandato. En respuesta



la Sala Superior del Tribunal resolvió que el INE carece de facultades para detener el proceso. Sin embargo, también ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) otorgar al INE los recursos necesarios para la celebración del ejercicio de democracia directa (SUP-JE-282/2021).

La ley establece que la revocación de mandato deberá de ser solicitada por la ciudadanía para demandar la conclusión anticipada del cargo del Ejecutivo Federal. Por lo anterior, el INE siguió el proceso normativo para verificar que los ciudadanos solicitaran la realización de la consulta; se validó que al menos el 3% del padrón electoral pidió la realización de la revocación, y posteriormente se informó del proceso y la fecha en la que se realizaría la consulta.

La revocación de mandato se llevó a cabo el 10 de abril, la jornada se desarrolló sin contratiempos registrándose un 17.7% de participación ciudadana con respecto al padrón electoral, del cual el 6.4% de la ciudadanía votó por la opción de revocar el mandato al Ejecutivo, el 91.8% indicó que el presidente debe continuar en el cargo y solamente el 1.6% anuló su voto (INE/CG202/2022). A partir de estos resultados y con base en la normatividad, no se alcanzó el 40% de participación necesaria para que el ejercicio sea vinculatorio. Sin embargo, en los primeros días de junio del año en curso el TEPJF, por medio de la sala especializada, sancionó a los gobernadores pertenecientes al Partido Morena por llevar a cabo promoción personalizada y vulnerar el principio de imparcialidad al difundir logros y/o acciones de sus gobiernos en los días previos a la jornada de la revocación de mandato (Vallejo, 2022).

Como puede vislumbrarse de lo sucedido durante la revocación de mandato, la SCJN analizó casos referentes a la constitucionalidad de la ley, primero al estudiar si la pregunta estaba bien fraseada y al analizar si la ley señala si el INE podía posponer el ejercicio. En cambio, el TEPJF participó para resolver la acción del Instituto Nacional Electoral de intentar posponer el ejercicio y al sancionar las actividades de los gobernadores de Morena al realizar propaganda gubernamental.

Empero, destaca que en la revocación de mandato los partidos políticos e incluso los conejeros del INE recurrieran a ambas instancias judi-

ciales, lo que evidenció la necesidad de subsanar vacíos legales a partir de la interpretación de las cortes respecto a la Ley de la Revocación de Mandato que fue aplicada por primera ocasión. Retomando la gobernanza electoral, encontramos que ambas cortes terminaron de definir las reglas del juego y, en el caso del TEPJF, comenzaron a delimitar las acciones de los participantes al sancionar la propaganda gubernamental por parte de algunos gobernadores de Morena.

Las cortes en México se han convertido en actores relevantes en las tres etapas de la gobernanza electoral como se puede evidenciar en el caso de la revocación de mandato porque se terminó por definir la constitucionalidad de la ley, se definieron interpretaciones que fueron aplicadas durante el proceso y el TEPJF resolvió acciones concretas como que el INE no suspendiera el ejercicio y al sancionar la propaganda gubernamental realizada por los gobernadores de Morena.

Además, respecto al caso en que el INE intentó detener la organización de la revocación, se abrió la posibilidad de contar con sentencias contradictorias en un caso similar. Lo anterior se ve reflejado en la diferencia que tuvieron ambas cortes al resolver el tema: mientras que la SCJN simplemente declaró que el INE no estaba capacitado para detener la organización, el TEPJF indicó en su resolución que el organismo de administración electoral podía solicitar nuevamente a la SHCP un cambio de presupuesto, reconociendo de esta manera que el recorte presupuestal que tuvo el INE podía afectar en la revocación de mandato.

Las modificaciones institucionales que tuvo el Poder Judicial durante el proceso de transición a la democracia fueron por mucho menores a las que tuvieron el Legislativo y el Ejecutivo, y el roce que tuvieron durante los primeros años del Siglo XXI la SCJN y el TEPJF fueron medianamente resueltos con la reforma de 2006, pero lo sucedido con la revocación de mandato evidencia lo complejo que es nuestro sistema judicial sobre todo el área electoral y lo prudente que sería una limitación de facultades, sobre todo repensar si el TEPJF debe continuar al interior del Poder Judicial o si debería ser un ente autónomo como lo es el INE y como sucede con más cortes en América Latina.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

El presente texto tuvo la finalidad de explicar que, a pesar del ambiente político y el abigarrado sistema judicial que tenemos, la SCJN y el TEPJF han resuelto distintas querellas con base en sus facultades. Además, de mostrar la importancia que ambas cortes tienen en la gobernanza electoral mexicana al determinar la constitucionalidad de una ley, interpretar la normatividad para su aplicación y regular el comportamiento de los actores, así como dirimir los conflictos que puedan presentarse.

Además, el documento evidencia que el Poder Judicial ha tenido pocos cambios institucionales, lo que se ve reflejado en el complejo sistema que cuenta en su interior con un tribunal electoral y que la revocación de mandato pudo ser la causa de una confrontación entre ambas instituciones si en los casos que analizaron de forma simultánea hubieran llegado a decisiones diferentes, como pudo visualizarse cuando el INE intentó detener el proceso de la revocación y ambos dijeron (por cuestiones diferentes de acuerdo a sus facultades) que no podía hacerlo, pero el TEPJF fue el único que indicó que se podía solicitar más ingresos a la SHCP.

La revocación de mandato aplicada en 2022 también visibilizó la labor de las cortes, debido a que su participación puso en cuestionamiento la fortaleza con la que la Ley de Revocación de Mandato fue elaborada por los legisladores. Sobre todo, mostró las deficiencias en su redacción que generó la duda respecto a su constitucionalidad con la participación de la SCJN y también la falta de claridad para su aplicación con las dificultades que enfrentó el INE y las disputas en las que participó el TEPJF.

## FUENTES CONSULTADAS

### Libros

Becerra Ricardo, Salazar Pedro y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México, Elecciones partidos y reformas*. Cal y Arena. México.

Bobbio, Norberto. 1984. *El futuro de la democracia*. México, Edit.: Fondo de Cultura Económica, 2008.

Bobbio Norberto, Mateucci Nicola y Gianfranco Pasquino (Coordinadores). 1983. *Diccionario de Política*. Tomo I, México, Siglo XXI Editores S.A. de C.V., 2005.

Brage Camazano, Joaquín. 2000, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México: UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/9.pdf>

Breyer, Stephen (2017). *Cómo hacer funcionar la democracia. El punto de vista de un juez*. FCE. México.

Bustillo, Roselia. 2014. *El control de convencionalidad en el derecho electoral: los principios rectores para su efectiva aplicación*. México. TEPJF.

Dworkin, Ronald. 2008. *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*. Editorial Paidós. Argentina. González Schmal, Raúl. 2001. “Democracia semidirecta y democracia participativa” En “Democracia y Gobernabilidad”. Memorias del IV Congreso Nacional en Derecho Constitucional, México: UNAM.

Held, David. 2008. *Modelos de Democracia* (2006). Madrid, Edit.: Alianza Editorial.

Hirschl, Ran. 2011. “The Judicialization of Politics”. En Robert E. Goodin, *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford University Press. New York.

Lopez- Rendo Rodríguez, Carmen. 1999. *Las causas particulares de la extinción de mandato: de Roma al Derecho Moderno*. Universidad de Oviedo.

Rendón Corona, Armando. 2010. *La consulta al Pueblo formas de Democracia Semidirecta*. México: Universidad Autónoma Metropolitana y Editorial Ítaca.

## Revistas

Cantú, Francisco. 2017. “A la luz de las actas. Un análisis de la elección presidencial de 1988”. En Revista Nexos, opinión pública. Disponible

en <https://redaccion.nexos.com.mx/a-la-luz-de-las-actas-un-analisis-de-la-eleccion-presidencial-de-1988/>

Carpizo, Jorge. 2008. “La Reforma del Estado en 2007 y 2008”. En *Revista Cuestiones Constitucionales*, Núm. 19 julio-diciembre 2008, pp. 19-48. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5844/7733>

García Bartolo, Moisés Sinuhé. “Las reformas electorales a nivel federal en México”. *El Cotidiano*, Núm. 166, marzo-abril, 2011, pp. 79-91. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32518423009.pdf>

Marchetti, Vitor. 2012. “Electoral governance in Brazil”. En, *Brazilian Political Science Review*. Núm. 6 (1). Rio de Janeiro, Brasil. Pp. 113-133.

Medina Torres, Luis Eduardo y Ramírez D. Edwin Cuitláhuac. 2015. “Electoral Governance: more than just electoral administration”. En *Mexican Law Review*. Volumen VIII, number 1, July-December 2015, México: IJJ-UNAM. Pp. 33-46.

Molinar, Juan y Weldon, Jeffrey. 2014. “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”. En *Revista Mexicana de Opinión Pública*. No. 17. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmop/article/view/45410/51698>

Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas. 2003. “El estudio comparado de la gobernación electoral”. En *Revista del Instituto Electoral del Estado de México Apuntes electorales*. Año I. Número 12. Pp. 77-103.

Vallejo, Guadalupe. (2022). “TEPJF: Gobernadores de Morena sí incurrieron en infracciones durante revocación”. En *Expansión Política*. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/elecciones/2022/06/08/tepjf-gobernadores-de-morena-si-incurrieron-en-infracciones-durante-revocacion>

Zamitz Gamboa, Héctor. 2017. “La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?”. En *Estudios Políticos*. 2017, No. 40. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/58816>

## Legislación

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente. Diario Oficial de la Federación 14/03/2014. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345226&fecha=20/05/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345226&fecha=20/05/2014)

Ley Federal de Consulta Popular. Diario Oficial de la Federación. Diario Oficial de la Federación 14/03/2014. Disponible en [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo\\_190521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf)

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular. Diario Oficial de la Federación 19/05/2021. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5618794&fecha=19/05/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618794&fecha=19/05/2021)

Ley Federal de Revocación de Mandato (2021). Diario Oficial de la Federación 14/09/2021. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5629752&fecha=14/09/2021#:~:text=El%20proceso%20de%20revocaci%C3%B3n%20de,la%20p%C3%A9rdida%20de%20la%20confianza](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5629752&fecha=14/09/2021#:~:text=El%20proceso%20de%20revocaci%C3%B3n%20de,la%20p%C3%A9rdida%20de%20la%20confianza)

## Sitios Web

Comunicados de prensa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Comunicado No. 396/2021 del 22 de diciembre de 2021 mediante el cual se publicó la resolución de la segunda acción de inconstitucionalidad. Disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6704>

Comunicado No. 028/2022 del 01 de febrero de 2022 mediante el cual se publicó la resolución de la primera acción de inconstitucionalidad.

Disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6748>

INE/CG202/2022. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/133148/CGex202204-10-ap-7.pdf>

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del 29 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-0282-2021>

Estudio muestral sobre participación ciudadana en las elecciones federales de 2018: Disponible en [https://centralectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/3-EMPC\\_2018\\_REVISION\\_150819.pdf](https://centralectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/3-EMPC_2018_REVISION_150819.pdf)