



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

**RECURSO DE APELACIÓN Y JUICIOS
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTES: SUP-RAP-415/2021,
SUP-JDC-1328/2021 Y SUP-JDC-
1336/2021 ACUMULADOS

RECURRENTE Y PROMOVENTES:
MORENA, GABRIELA GEORGINA
JIMÉNEZ GODOY Y JOSÉ ALEJANDRO
CANSECO GUEVARA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

Ciudad de México, a **tres de noviembre de dos mil veintiuno**. Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en **SENTENCIA** del uno del mes y año en curso, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente al rubro indicado, **siendo las dieciocho horas** del día en que se actúa, el suscrito Actuario **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta Sala, anexando copia. **DOY FE.**-----

ACTUARIO

ALEXIS MELLÍN REBOLLEDO



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN Y JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTES: SUP-RAP-415/2021,
SUP-JDC-1328/2021 Y SUP-JDC-
1336/2021 ACUMULADOS

RECURRENTE Y PROMOVENTES:
MORENA, GABRIELA GEORGINA
JIMÉNEZ GODOY Y JOSÉ
ALEJANDRO CANSECO GUEVARA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: OMAR ESPINOZA
HOYO Y JOSÉ ALFREDO GARCÍA
SOLÍS

COLABORÓ: EDGAR BRAULIO
RENDÓN TELLEZ

Ciudad de México, a uno de noviembre de dos mil
veintiuno.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del
Poder Judicial de la Federación, que **revoca para efectos**
el acuerdo INE/CG1566/2021 del Consejo General¹ del

¹ En lo sucesivo CG

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Instituto Nacional Electoral² por el que se modifican los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

1. Reformas constitucionales relacionadas con la revocación de mandato. El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación³ el Decreto mediante el cual se adiciona una fracción IX al artículo 35; un inciso c), al Apartado B de la Base V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; un tercer párrafo a la fracción III del Apartado A del artículo 122 de la Constitución Federal, para regular la figura de la revocación de mandato.

En dicho Decreto se destaca la atribución que se le otorga al INE de tener a su cargo, de manera directa, la organización, difusión⁴, desarrollo y cómputo de la revocación de mandato.

² En lo sucesivo INE

³ En lo sucesivo DOF

⁴ En su caso, los Organismos Públicos Locales Electorales, siendo las únicas autoridades facultadas para difundir la revocación de mandato, en el ámbito de sus respectivas competencias.



2. Sentencia dictada en el SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021 acumulados. El veinticinco de agosto de dos mil veintiuno⁵, esta Sala Superior dictó sentencia en los juicios SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021 acumulados, en los que determinó, en esencia, declarar fundada la omisión atribuida al Congreso de la Unión para emitir la Ley reglamentaria en materia de revocación de mandato⁶.

3. Acuerdo INE/CG1444/2021. El veintisiete de agosto, mediante Acuerdo INE/CG1444/2021 el CG del INE aprobó los Lineamientos⁷ para la organización de la revocación de mandato de la persona titular de la Presidencia de la República, electa para el periodo constitucional 2018-2024⁸, así como sus anexos, entre ellos, el "*Anexo Técnico para las actividades relacionadas con la captación y verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía para la revocación de mandato*"⁹.

⁵ En lo sucesivo las fechas corresponderán al año dos mil veintiuno, salvo expresión en contrario.

⁶ Determinando que una vez que iniciara el periodo ordinario de sesiones de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, y dentro de los 30 días siguientes a que esto sucediera se debería emitir una ley que regule el apartado 8º de la fracción IX del artículo 35 Constitucional.

⁷ En el Punto de Acuerdo segundo se previó lo siguiente: SEGUNDO. Una vez que se promulgue la Ley Reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 de la Constitución, todas las disposiciones de estos Lineamientos que se opongan a ésta quedarán sin efectos, y la Comisión que corresponda deberá presentar a consideración del Consejo General a la brevedad, la propuesta de reforma a los Lineamientos para que se modifiquen con la finalidad de hacerlos armónicos con el contenido de la ley, en función del análisis que se realice sobre el impacto que deba sufrir el cuerpo normativo y los plazos para el procesamiento al seno de los órganos del Instituto.

⁸ En lo sucesivo los Lineamientos.

⁹ En lo sucesivo el Anexo Técnico.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

4. Expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato. El catorce de septiembre, se publicó en el DOF el Decreto mediante el cual se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato.

5. Acuerdo controvertido (Acuerdo INE/CG1566/2021). El treinta de septiembre, el CG del INE aprobó el Acuerdo INE/CG1566/2021, por el que se modifican los lineamientos para la organización de la revocación de mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

6. Recurso de apelación. Inconforme, el cuatro de octubre, Morena, por conducto de su representante suplente¹⁰, interpuso el recurso de apelación que se analiza en contra del Acuerdo INE/CG1566/2021.

7. Primer juicio de la ciudadanía. El ocho de octubre, Gabriela Georgina Jiménez Godoy, por su propio derecho, promovió juicio de la ciudadanía en contra del Acuerdo INE/CG1566/2021.

8. Registro y turno. Recibidas las constancias en este órgano jurisdiccional, el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes **SUP-RAP-415/2021 y SUP-JDC-**

¹⁰ Personalidad reconocida ante el CG del INE



1328/2021 y turnarlos a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹¹.

9. Ampliación de demanda. El ocho de octubre, Morena, por conducto de su representante suplente ante el CG del INE, presentó escrito de ampliación de demanda.

10. Segundo juicio de la ciudadanía. El quince de octubre, la autoridad responsable remitió el escrito por el que José Alejandro Canseco Guevara, por su propio derecho y en su calidad ciudadano promovió juicio de la ciudadanía en contra del “Acuerdo que aprueba el aviso de intención de promover solicitud de revocación de mandato del cargo de Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024”¹².

En su oportunidad, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-1336/2021** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

11. Ampliación de demanda del primer juicio de la ciudadanía. EL dieciséis de octubre, Gabriela Georgina

¹¹ En lo sucesivo Ley de Medios

¹² La demanda se presentó ante la Junta Local Ejecutiva del INE en Oaxaca, el pasado cuatro de octubre.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Jiménez Godoy presentó escrito de ampliación de demanda.

12. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó, i) radicar los medios de impugnación; ii) admitir y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción respecto del SUP-RAP-415/2021, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 99, párrafo cuarto fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, incisos c) y g); 169, fracción I, incisos c) y g), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); 79, párrafo 1; 80, párrafo, 1, inciso f); y 83, de la Ley de Medios.

Lo anterior, por tratarse de un recurso de apelación y dos juicios de la ciudadanía, presentados por un partido



político nacional, una y un ciudadano que alegan violaciones a sus derechos político-electorales, para impugnar un acuerdo del CG del INE, órgano central del citado Instituto.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020¹³, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución de los medios de impugnación de manera no presencial.

TERCERO. Acumulación. De conformidad con los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79 del Reglamento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación procede acumular los medios de impugnación, al existir conexidad en la causa en razón de que hay identidad en la autoridad responsable, así como del acto motivo de controversia, por lo que resulta conveniente que el estudio se realice en forma conjunta.

¹³ Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

En efecto, en el SUP-RAP-415/2021 y en el SUP-JDC-1328/2021 se reclama el Acuerdo INE/CG1566/2021, emitido por el CG del INE.

Por su parte, en el SUP-JDC-1336/2021 el accionante reclama el “Acuerdo que aprueba el aviso de intención de promover solicitud de revocación de mandato del cargo de Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024”.

Tal aviso fue aprobado por Acuerdo INE/CG1444/2021, pero posteriormente la responsable determinó hacerle algunos cambios, los cuales fueron aprobados mediante Acuerdo INE/CG1566/2021.

Por tanto, en el caso debe tenerse como reclamado este último acuerdo, que es el mismo que se impugna en los restantes medios de impugnación, por lo que al existir identidad en el acto reclamado, es procedente que también se acumule.

En consecuencia, se acumulan los expedientes SUP-JDC-1328/2021 y SUP-JDC-1336/2021 al diverso SUP-RAP-415/2021, por ser el primero que se recibió en esta Sala Superior.



Por tanto, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la resolución a los expedientes acumulados.

CUARTO. Improcedencia de los juicios SUP-JDC-1328/2021 y SUP-JDC-1336/2021. Deben desecharse los juicios de la ciudadanía en términos de lo establecido por el artículo 10, párrafo primero, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que la parte promovente, en ambos casos, no cuenta con interés jurídico para controvertir el acto impugnado.

En efecto, en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, los actos y resoluciones deben ser impugnados a través de los juicios y recursos respectivos, por quienes tengan interés jurídico, dentro de los plazos que exija la propia Ley para la impugnación, pues cuando se promueven por quien carece de dicho interés, no se satisface un presupuesto para el dictado de una sentencia de fondo y si esto se encuentra evidenciado de modo manifiesto e indudable desde el momento en que se presenta la demanda, ésta debe desecharse.

Sobre el particular, el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la aludida Ley procesal establece que los medios de impugnación en ella previstos serán improcedentes, entre otros supuestos, cuando se pretenda impugnar actos o

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

resoluciones que no afecten el interés jurídico de la parte actora.

Por su parte, el artículo 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral estatuye que el juicio ciudadano procederá cuando la persona, por sí misma y en forma individual o a través de su representante, aduzca presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votada en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Con relación al interés jurídico procesal, la Sala Superior ha establecido el criterio de que éste se surte si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial de la parte actora y a la vez ésta hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución a la parte demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado.

Esas consideraciones están contenidas en la Jurisprudencia 7/2002 de rubro: "**INTERÉS JURÍDICO DIRECTO**



PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO¹⁴."

En el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ha determinado que el interés jurídico se actualiza cuando el acto reclamado causa un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio (bienes jurídicos reales y objetivos); por tanto, para que exista un perjuicio, necesariamente, debe apreciarse objetivamente una afectación.

En ese sentido, quien promueve el juicio debe acreditar fehacientemente el interés jurídico y no inferirse con base en presunciones; y para ello debe demostrarse: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente.

En el caso, respecto del SUP-JDC-1328/2021 la actora refiere que los Lineamientos aprobados en el acuerdo impugnado, contravienen la Constitución Federal y la Ley Federal de Revocación de Mandato por diversos motivos, entre ellos, porque ordena que las firmas para apoyar la

¹⁴ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

solicitud de revocación de mandato, se recaben mediante una aplicación móvil, salvo el régimen de excepción; modifica algunos plazos y tocante al formato físico para recabar tales firmas, exige que sea en hoja tamaño carta, foliada, y tiene que anexarse la credencial de elector de quien firma el apoyo para la solicitud de revocación de mandato, lo cual a juicio de la accionante es indebido.

De lo anterior se advierte que la parte actora controvierte la mecánica de operación para recabar firmas de apoyo de la ciudadanía a la solicitud de revocación de mandato.

Por su parte, el actor del juicio SUP-JDC-1336/2021 se duele, esencialmente, de que para poder ser promotora o promotor, sea necesario manifestar las razones por las que se perdió la confianza depositada en el Presidente de la Republica, lo que se desprende de que el formato establezca lo siguiente: "Al respecto, manifiesto [manifestamos] que los motivos y causas para la presentación de la solicitud de Revocación de Mandato del cargo de Presidente de la República por pérdida de confianza, son los siguientes".

Por tanto, a juicio del actor, el aviso de intención para promover la revocación de mandato, es discriminatorio y excluyente, pues estima que en dicho documento se



prejuzga que para presentar la solicitud de revocación de mandato, es necesario haber perdido la confianza a la persona titular de la presidencia de la república, al así establecerse en el formato cuestionado.

En ese sentido, estima que dicho formato es ilegal pues toda la ciudadanía debe de estar en posibilidad de participar en la consulta bajo las mismas condiciones, y no solo las personas que le han perdido la confianza a la persona titular de ejecutivo federal, sino también las personas que apoyan la realización de la consulta de revocación de mandato, pero no le han perdido la confianza al referido funcionario, como el actor, ya que de lo contrario, la recolección de firmas de apoyo de la ciudadanía puede interpretarse en el contexto de que todas aquellas personas que otorguen su firma están a favor de la revocación de mandato de la persona titular de la presidencia de la república.

Además, estima que en esas circunstancias se da a entender que solo las y los promoventes, al momento de la recolección de firmas, pueden realizar propaganda en favor de la terminación anticipada del mandato de la persona titular de la presidencia, poniendo en plano de desigualdad a lo que están en favor de que continúe con su mandato.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

A partir de lo anterior se advierte que su impugnación va encaminada a controvertir la mecánica de operación para recabar firmas de apoyo de la ciudadanía a la solicitud de revocación de mandato, por considerar que se encuentra en desventaja al encontrarse en el supuesto de las personas que no han perdido la confianza de quien detenta la titularidad de la presidencia de la república.

Sin embargo, en ninguno de los dos casos, la parte promovente manifiesta que hubiera informado al INE su interés en presentar el aviso de intención, con el fin de que la autoridad electoral administrativa le proporcionara los formatos físicos y medios electrónicos necesarios para recabar las firmas de apoyo necesarias, a pesar de que el plazo para hacerlo inició el pasado primero de octubre, siendo que las demandas se presentaron el cuatro y ocho del citado mes de octubre, cuando ya había iniciado el periodo para informarlo al INE.

No pasa desapercibido que la y el accionante afirman que es su intención activar el mecanismo de participación ciudadana previsto en la Ley Federal de Revocación de Mandato; empero, ello es insuficiente en el presente caso, dado que mientras no informen directamente al órgano electoral su interés en el aviso de intención, a través de los medios previstos por dicho Instituto, con el fin de que la autoridad electoral administrativa les proporcione los



elementos necesarios para recabar las firmas de apoyo, el mecanismo para recabarlo no les depara perjuicio, por lo que carecen de interés jurídico para impugnarlo.

Asimismo, el hecho de que los Lineamientos y sus anexos estén dirigidos a la ciudadanía, ello, por sí solo, no le otorga interés jurídico para impugnarlos, habida cuenta que, la ciudadanía no está en aptitud de ejercer acciones tuitivas de intereses difusos, y en materia electoral, son los partidos quienes las pueden ejercer, siempre y cuando se cumplan los elementos necesarios para hacerlo, tal como lo dilucidó esta Sala Superior en la jurisprudencia 10/2005, de rubro **“ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR”**¹⁵.

Consecuentemente, esta Sala Superior advierte que, en este momento, los actos que se pretenden combatir no vulneran ningún derecho político-electoral de la y el promovente y, por tanto, a ningún fin eficaz llevaría el estudio de la controversia planteada, pues no existe conculcación de derechos que reparar y, por ende, ningún derecho que restituirle.

¹⁵ Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Lo anterior, porque al controvertir la mecánica para recabar el apoyo de la ciudadanía para la solicitud de revocación de mandato, solo le podría deparar perjuicio a quienes ya le hubieran informado al órgano electoral su interés en presentar el aviso de intención, con el fin de que la autoridad electoral administrativa les proporcionara los elementos necesarios para recabar las firmas de apoyo.

Sobre esa base, atendiendo a las circunstancias del caso, este órgano jurisdiccional considera que la y el promovente únicamente cuentan con un interés simple, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por algún acto u omisión de autoridad pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido.

Consecuentemente, al actualizarse la causal de improcedencia consistente en la falta de interés jurídico de la y el promovente, lo procedente es desechar de plano las demandas.

Es aplicable al caso, el núcleo esencial de lo considerado por esa Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-10120/2020.



A mayor abundamiento, respecto del SUP-JDC-1338/2021, se estima que el juicio sería improcedente porque el acto controvertido deriva de la aplicación de normas que no son controvertidas, pues el órgano legislativo estableció que la revocación de mandato se solicite a partir de la pérdida de confianza de la ciudadanía y que la pregunta tendría que ser la siguiente: “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”, misma que el INE, en ámbito de su facultad reglamentaria solo reprodujo textualmente la expresión en cuestión.

Para mayor claridad, se reproduce los artículos 5 y 19 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Artículo 5. El proceso de revocación de mandato es 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.

Artículo 19. La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente:

...

V. La pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Presidencia de la República hasta que termine su periodo?;

...

De lo reproducido se desprende que, como se dijo, de cualquier manera, el juicio sería improcedente porque la necesidad de que el formato contenga un espacio en el que sea necesario manifestar las razones por las que se perdió la confianza depositada en el Presidente de la Republica, deriva del cumplimiento de una obligación legal, y la normativa que lo prevé no es impugnada, por lo que de cualquier forma el juicio sería improcedente.

QUINTO. Causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable. Al rendir su informe circunstanciado, respecto de la ampliación de la demanda del recurso de apelación SUP-RAP-415/201, la autoridad responsable hizo valer como causal de improcedencia el hecho de que las consideraciones 11 y 15 del acuerdo controvertido, si bien fueron materia de engrose, *...fueron del conocimiento del recurrente, pues se incluyeron como parte de la intervención de una de las Consejeras integrantes del Consejo General e, inclusive, fue parte de la votación en lo particular en la aprobación del acuerdo controvertido...* por lo que estima improcedente el estudio de los agravios en ampliación de demanda.



Es infundada la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable debido a que, si bien el recurrente estuvo presente en la aprobación y discusión del acuerdo controvertido, las manifestaciones que ahí se vertieron se materializaron en el engrose respectivo, por lo que tuvo pleno conocimiento del contenido de este hasta que le fue notificado dicho engrose.

SEXTO. Capítulo de pruebas. Para demostrar la ilegalidad de los considerandos 11 y 15 del acuerdo reclamado, en el SUP-RAP-415/2021 el recurrente ofrece como prueba “en caso de que este H. Tribunal tenga acceso al sitio web en comento (dado que se requiere un usuario y contraseña para la verificación correspondiente)”, varias ligas electrónicas a sitios web y certificaciones, capturas de pantalla y solicita que se requiera a la autoridad electoral los proyectos circulados y aprobados, tanto en comisiones, como en el CG.

Dado el sentido de la presente ejecutoria, particularmente al desestimarse los agravios atinentes a la supuesta ilegalidad de dichos considerandos, por no asistirle la razón al impugnante en lo que alega, resulta improcedente admitir las pruebas ofrecidas por el recurrente, habida cuenta que la desestimación de los motivos de inconformidad no fue por cuestiones probatorias.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

SÉPTIMO. Requisitos de procedencia (SUP-RAP-415/2021). El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, apartado 1, 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el apelante hizo constar nombre y firma autógrafa de quien lo representa; señaló domicilio para recibir notificaciones, además, de las personas quienes en su nombre las pueden recibir; identificó tanto el acto impugnado como a la autoridad responsable; asimismo, se mencionó los hechos y agravios que aduce le causa el acto reclamado.

b) Oportunidad. El escrito de demanda fue presentado de manera oportuna, dentro del término de cuatro días que marca la Ley de Medios, tal como se advierte en el sello de recepción, pues el acuerdo controvertido fue emitido el treinta de septiembre, mientras que la demanda se presentó el cuatro de octubre, es decir, dentro del plazo legalmente previsto para tal efecto.

En cuanto a la ampliación de demanda, la misma fue presentada de manera oportuna, pues el engrose del acuerdo impugnado fue notificado al recurrente el cuatro



de octubre, mientras que el escrito de ampliación de demanda se presentó el ocho de octubre siguiente, es decir, dentro del plazo de cuatro días concedido por la Ley para ello, con la aclaración de que al analizar el fondo del asunto, se determinará qué temáticas fueron objeto de engrose y, por tanto, sobre qué temas sí procede su estudio y cuales resultan improcedentes de conformidad con la jurisprudencia 13/2009, de rubro AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)¹⁶.

c) Legitimación y personería. Se reconoce la legitimación de Morena¹⁷, por tratarse de un partido político nacional, quien comparece por conducto de Juan Marín Vázquez Hernández, en su carácter de representante suplente acreditado ante el CG del INE, en términos de lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la citada Ley adjetiva.

d) Interés jurídico. La parte actora cuenta con interés jurídico para controvertir el acuerdo impugnado, puesto que al tratarse de un partido político nacional, se encuentra facultado para deducir las acciones colectivas,

¹⁶ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 12 y 13.

¹⁷ De conformidad con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

de grupo o tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto, así como velar porque todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales observen invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, debido a que son precisamente dichas entidades de interés público a quienes se confiere la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en la materia¹⁸.

e) Definitividad. Se debe tener por satisfecho porque no existe algún medio de impugnación previo que deba agotarse por el que pueda controvertirse la resolución que se reclama.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio de fondo del asunto planteado.

OCTAVO. Estudio de fondo. A continuación, se procederá al estudio de los motivos de inconformidad hechos valer por el recurrente en la demanda primigenia, los cuales se relacionan con las siguientes temáticas:

¹⁸ Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 15/2000, de rubro "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES."



SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

- Obligación de que la recolección de firmas se realice mediante el uso de la aplicación móvil (APP) desarrollada por el INE, salvo el régimen de excepción, que se refiere a municipios de muy alta marginación, en los que se podrá recabar mediante formatos físicos.
- Prohibición a los partidos políticos de realizar actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía.
- Obligación de que la convocatoria prevea fecha de inicio de promoción y difusión de la campaña de información.
- Temporalidad para que las y los ciudadanos interesados presenten su aviso de intención a la autoridad electoral para recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato.
- Voto de las personas mexicanas residentes en el extranjero a través de internet, sin poder hacerlo por correo (voto postal).
- Indebida inclusión de los considerandos once y quince del acuerdo reclamado.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Por su parte, en la ampliación de demanda, los motivos de inconformidad se relacionan, por un lado, con la obligación de usar la aplicación móvil para recabar el apoyo de la ciudadanía; y por otro, se duele de algunas disposiciones del Anexo Técnico, sobre lo cual sus agravios se vinculan con las siguientes temáticas:

- El artículo 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandado prevé los únicos requisitos que debe contener el formato impreso para recopilar firmas de apoyo de la ciudadanía.
- Indebida obligación de solicitar que el formato impreso sea en tamaño carta contenga número de folio único, consecutivo por página y un aviso de privacidad simplificado.
- Indebidamente se debe solicitar copia de la credencial de elector de la persona que otorga firma de apoyo.
- Violación al plazo para entregar los apoyos de la ciudadanía (artículo 100 del anexo técnico).

Pues bien, como solo fue objeto de engrose lo relativo a la obligación de usar la aplicación móvil para recabar el



apoyo de la ciudadanía; por tanto, el estudio de tal cuestión sí resulta procedente, no así de los temas restantes, al no haber sido objeto de engrose, razón por la cual, los agravios resultan inoperantes.

Encuentra apoyo lo anterior, en la jurisprudencia 13/2009, de rubro AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)¹⁹.

Marco jurídico. Facultad Reglamentaria, Reserva de Ley y Subordinación Jerárquica.

La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la Ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.²⁰

El INE, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la

¹⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 12 y 13.

²⁰ Al respecto, la Suprema Corte ha sustentado el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES". Época: Novena Época Registro: 166655 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Constitucional Página: 1067.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

función electoral,²¹ cuenta, entre otras atribuciones,²² con la de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución y en la Ley Electoral.

La facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución y la Ley.

Efectivamente, este ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de legalidad, entre otros, los de reserva de Ley y primacía de la misma, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la Ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, en razón de que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

Así es, la facultad reglamentaria no tiene el alcance de modificar o alterar el contenido de una Ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las

²¹ Artículo 41, Base V, de la Constitución.

²² Artículo 44, de la Ley Electoral.



disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la Ley.

De ahí que, si la Ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.²³

Así, el principio de reserva de Ley se presenta cuando una norma constitucional establece, de manera expresa, que sólo un ordenamiento con jerarquía de Ley se puede y debe ocupar de determinado objeto de regulación jurídica, motivo por el cual se excluye la posibilidad de que esa materia pueda ser objeto de regulación por disposiciones jurídicas de naturaleza distinta a la Ley.

²³ Al respecto, la Suprema Corte ha emitido la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007, "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES". Citada anteriormente.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

El principio referido está consagrado en nuestro texto constitucional para definir el ámbito material que corresponde a la Ley y al reglamento; por ende, la Ley no puede definir, en forma libre, su ámbito de actuación, regulando o dejando de normar determinadas materias, ni el reglamento puede regular materias no previstas por la Ley, pues la disposición constitucional establece que la regulación de determinadas materias se ha de llevar a cabo, necesariamente, por la Ley y eso se impone tanto al órgano legislativo ordinario como al titular de la potestad reglamentaria.

Por su parte, el principio de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una Ley, esto es, los reglamentos tienen como límites naturales, los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la Ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando permitido que a través de la vía reglamentaria se establezca una disposición que contenga mayores posibilidades o imponga distintas limitantes que la propia Ley que ha de reglamentar, por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos, que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear restricciones diferentes a las previstas expresamente en la Ley.



Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un reglamento se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos encuentren sustento en todo el sistema normativo: disposiciones, principios y valores tutelados.

En tal virtud, si el reglamento sólo se refiere al aspecto relativo al cómo de la situación jurídica concreta, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la Ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad de un principio ya definido legalmente, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla; sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de Ley no podrá abordar los aspectos que son materia de tal disposición.

Cabe aclarar que, si un reglamento impone limitaciones no derivadas de la norma secundaria, pero éstas pueden ser deducidas de las facultades implícitas o explícitas de la potestad reglamentaria previstas en la Constitución, o bien, de los principios y valores que tutela el ordenamiento jurídico respectivo, se actúa legalmente.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, que dice:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de Ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la Ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la Ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una Ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la Ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia Ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la Ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la Ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al



reglamento de ejecución competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la Ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la Ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de Ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

De conformidad con la jurisprudencia citada, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señaló que la facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de Ley y de subordinación jerárquica, de conformidad con los criterios siguientes:

- El principio de reserva de Ley se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la Ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la Ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

- El principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una Ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la Ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia Ley que va a reglamentar.
- El ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la Ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la Ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.
- Si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya



estén contestadas por la Ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la Ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de Ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Síntesis de agravios y calificación. A continuación, se expondrán, en síntesis, los agravios por temas y se procederá a su estudio y calificación.

► **Obligación de que la recolección de firmas se realice mediante el uso de la aplicación móvil (APP) desarrollada por el INE, salvo el régimen de excepción, que se refiere a municipios de muy alta marginación, en los que se podrá recabar mediante formatos físicos.**

I. Agravios de la parte apelante

- No se dio a la ciudadanía la libertad de decidir como recolectar el apoyo ciudadano para solicitar la revocación de mandato, de forma física o electrónica.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

- El INE debió dar todas las facilidades a la ciudadanía para posibilitar el ejercicio del derecho, sin limitarlo a tener que realizar la recolección de firmas "mediante el uso de la Aplicación Móvil (APP)", así como "mediante el régimen de excepción".
- Los lineamientos debieron ser claros en igualdad de condiciones para ambos formatos digital e impreso, lo que implica garantizar todas las formas de expresión del apoyo ciudadano.
- Los formatos que debe emitir el INE para la recolección de firmas de apoyo ciudadano deben ser impresos y en medios electrónicos conforme a la Ley Federal de Revocación de Mandato y solo de manera adicional se mandata al CG del INE diseñar y aprobar el uso de herramientas tecnológicas y dispositivos electrónicos.
- EL INE inaplicó el régimen general de formatos físicos impresos para la recolección de firmas y hace exclusiva la utilización de herramientas tecnológicas y solo autorizo la recolección en formato impreso bajo un régimen de excepción, en el caso de 204 municipios de alta marginación, lo que es contrario a lo estipulado por la Ley.



SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

- Indebida inaplicación del artículo 11 y tercero transitorio del decreto que expide la Ley Federal de Revocación de Mandato, en la redacción y expedición del artículo 28 de los lineamientos.
- El no poderse presentar firmas en formatos físicos impresos, es contrario a lo dispuesto por el artículo 35 constitucional, así como 11 y tercero transitorio del decreto que expide la Ley Federal de Revocación de Mandato.
- Los artículos 11, 12 y tercero transitorio de la Ley Federal de Revocación de Mandato estipulan que debe haber un régimen de recolección de firmas mediante formatos impresos y no mediante el uso de una APP móvil, de ahí su ilegalidad.
- Es incongruente e inaplicable la justificación brindada por las y los consejeros electorales, en el sentido de que, establecer un régimen de capacitación de firmas mediante papel, sería imposibilitar la labor de la autoridad electoral de la verificación del requisito constitucional para determinar la procedencia o improcedencia de la solicitud de revocación de mandato, porque para esos fines la ley estipuló la obligación de realizar un ejercicio muestral y no total.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

- Respecto a que puede haber fraudes con las firmas impresas, los argumentos son inexactos, vagos e imprecisos sobre hechos futuros de realización incierta.
- La determinación del INE de inaplicar los artículos 11 y tercero transitorio de la LFRM es violatorio al principio de reserva de Ley y subordinación jerárquica.
- Si bien el INE cuenta con la facultad reglamentaria, esta no es absoluta, sino que tiene límites como lo son las leyes y la propia constitución.
- La creación del régimen de excepción restringe el derecho de la ciudadanía a optar libremente por la presentación de formatos físicos o electrónicos.

II. Determinación

El estudio de los agravios hechos valer, permite arribar a las siguientes consideraciones jurídicas.

La facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley.



Por su parte, los principios de reserva de ley y el de subordinación jerárquica son aplicables a las disposiciones administrativas, en cuanto conjunto de reglas sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

La reserva de ley impide que la facultad reglamentaria aborde materias exclusivas de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En cambio, la subordinación jerárquica constriñe a la norma secundaria para que solamente desarrolle y complemente lo que dispone la ley, sin ir más allá de ella.

No obstante, esta Sala Superior ha determinado²⁴ que, tratándose de los órganos constitucionales autónomos, como es el caso del INE, la facultad reglamentaria adquiere una trascendencia y significado particular, ya que el parámetro de control constitucional de su actuación tiene como fundamento una base constitucional propia, y no específicamente lo dispuesto en el artículo 89 constitucional.

Esto quiere decir que en los casos de organismos constitucionales autónomos, la facultad reglamentaria adquiere un significado particular diverso al de la

²⁴ Consúltese el juicio SUP-JDC-10257/2020 y acumulado.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

administración pública en general, pues se trata de organismos que tienen funciones constitucionalmente asignadas y que, en ese sentido, cuentan con una libertad mayor para implementar lineamientos y reglamentos, siempre que éstos estén dirigidos a cumplir con mayor eficacia y alcance los fines que les han sido asignados²⁵.

En tales condiciones, es jurídicamente válido sostener que el INE puede desplegar su facultad reglamentaria con el objeto de optimizar sus funciones constitucional y legalmente asignadas como órgano encargado de organizar las elecciones, así como de mejorar el ejercicio de derechos político-electorales, más aún cuando en el caso, expresamente la Ley Federal de Revocación de Mandato lo autoriza a emitir los lineamientos o acuerdos necesarios para organizar y desarrollar el proceso de revocación de mandato, por lo que al emitirlos y en ellos establecer el uso de la referida aplicación, es inexacto que hubiera violado del principio de reserva de ley.

En cambio, resultan **fundados** los agravios en los que se alega que, de conformidad con la Ley Federal de

²⁵ Al respecto, al resolver la controversia constitucional 117/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que al Instituto Federal de Telecomunicaciones, en su calidad de órgano técnico, no le resultaban exactamente aplicables los precedentes respecto de la facultad reglamentaria del Ejecutivo conforme el artículo 89, fracción I, de la Constitución General, porque la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable al artículo 28 constitucional, ya que este responde a una narrativa estatal diversa, que justamente busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico.



Revocación de Mandato, los formatos para la recolección de firmas de apoyo de la ciudadanía en todo el país deben ser impresos y en medios electrónicos, por lo que al no considerarlo así la responsable en los lineamientos aprobados por el acuerdo reclamado, violó el principio de subordinación jerárquica de la ley.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que los artículos 9 a 12 de la Ley Federal de Revocación de Mandato disponen lo siguiente:

Artículo 9. El inicio del proceso de revocación de mandato podrá solicitarse, por una sola ocasión, durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de quien ostente la titularidad del Ejecutivo Federal por votación popular.

Artículo 10. Las ciudadanas y ciudadanos podrán firmar más de un formato, pero se contará como una sola muestra de voluntad al respecto de la solicitud de revocación de mandato.

La presentación de varias solicitudes para iniciar el proceso de revocación de mandato, en ningún caso implicará procesos separados de tal forma que las firmas recabadas por cada solicitante se sumarán para efecto de contabilizar el porcentaje requerido por la Constitución para la procedencia del ejercicio de revocación de mandato.

SECCIÓN SEGUNDA DE LA FASE PREVIA

Artículo 11. Las ciudadanas y ciudadanos interesados en presentar la solicitud deberán informar al Instituto durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República. A ese efecto, podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

el mes previo a la fecha señalada anteriormente. **El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos impresos y medios electrónicos para la recopilación de firmas**, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

De forma inmediata, y sin mayor trámite, el Instituto les proporcionará el formato autorizado para la recopilación de firmas y les dará a conocer de forma detallada el número mínimo de firmas de apoyo requeridas y cada una de las variantes que deberán reunir para la procedencia de su solicitud, de conformidad con los supuestos previstos en el artículo 7 de esta Ley.

El formato que apruebe el Consejo General deberá contener únicamente:

I. El nombre completo; la firma o huella dactilar; la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, indistintamente, y

II. Encabezado con la Leyenda "Formato para la obtención de firmas ciudadanas para la revocación del mandato de la persona titular de la Presidencia de la República por pérdida de la confianza".

Si las firmas se presentan en un formato diverso al aprobado por el Instituto, la solicitud será desechada.

Artículo 12. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el Instituto diseñará y aprobará la utilización de herramientas tecnológicas y dispositivos electrónicos al alcance de las ciudadanas y los ciudadanos para recabar la expresión de los apoyos necesarios a que se refiere el artículo 7 de esta Ley.

De lo reproducido se desprenden, en lo que interesa, las siguientes premisas:

- Las ciudadanas y ciudadanos interesados en presentar la solicitud para iniciar el proceso de revocación de mandato deberán informarlo oportunamente al INE.



- Con motivo de tal petición, el INE emitirá los formatos impresos y en medios electrónicos para la recopilación de firmas.
- De forma inmediata y sin mayor trámite, el INE proporcionará a las personas solicitantes el formato autorizado para la recopilación de firmas.
- Además de tales formatos, el Instituto diseñará y aprobará la utilización de herramientas tecnológicas y dispositivos electrónicos al alcance de las ciudadanas y los ciudadanos para recabar la expresión de los apoyos necesarios.

En este orden de ideas, la interpretación sistemática y funcional de dichos preceptos permite concluir, en lo que al caso atañe, que por así disponerlo en el caso la Ley Federal de Revocación de Mandato, como lo alega la parte recurrente, para recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato, deben emplearse en todo el país, no solo en lugares de alta marginación, tanto formatos físicos como en dispositivos electrónicos, razón por la cual ambos tipos de formatos deben facilitarse en todo el país, no solo en lugares de alta marginación, para que queden a disposición de las personas interesadas en recabar apoyos y, en su caso, las y los ciudadanos

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

interesados en apoyar el proceso de revocación de mandato, elijan el medio —formato en papel o en dispositivo electrónico—, a través del cual otorgarán tal apoyo.

Sin que a dichas normas pueda dárseles una interpretación diversa, como la realizada por la autoridad electoral administrativa —en el sentido de que solo en lugares de alta marginación es posible utilizar formato de papel—, en tanto que, tal excepción, en el caso no está prevista, lo que conllevaría inobservar el mandato de la ley.

No pasa desapercibido que el uso de aplicaciones para recolectar el apoyo de la ciudadanía es una medida que ha sido validada previamente por la Sala Superior; empero, el presente caso tiene un elemento diverso que no se había considerado previamente: el trato diferenciado a la captación de apoyo para la revocación de mandato, frente a la captación de apoyo para situaciones diversas, por ejemplo, lograr el registro de una candidatura independiente.

Esta diferencia no es menor, dado que, al analizar la captación de apoyo para candidaturas independientes, esta Sala Superior únicamente se limitó a justipreciar si el uso de una aplicación digital podría cumplir con los mismos



estándares de certeza y seguridad que medios tradicionales de obtención del voto.

En el presente caso la controversia es diferente, ya que la controversia se centra en determinar si el hecho de que solamente en las zonas consideradas de alta marginación se autorice la captación de apoyo mediante formatos físicos puede afectar un derecho de la ciudadanía.

En efecto, la responsable justifica su decisión únicamente en argumentos operativos, sin tomar en cuenta el impacto que ello pudiera tener en las y los ciudadanos en lo individual.

Al respecto cabe decir, en primer lugar, que las normas relacionadas con el proceso de revocación de mandato deben estar encaminadas a que toda la población pueda participar, con independencia de sus características socioeconómicas, pues de lo contrario no se alcanzarían los objetivos del proceso de revocación de mandato, consistente en que la ciudadanía pueda evaluar a sus gobernantes.

Consecuentemente, se debe analizar la posibilidad de recolectar el apoyo ciudadano en formatos físicos o digitales, desde la óptica que permita que la mayor parte

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

de la población pueda evaluar el desempeño de las y los gobernantes.

En segundo lugar, el razonamiento del INE para generar una "situación de excepción", fue que era necesario garantizar que toda la población pudiera participar en el proceso de revocación de mandato.

Sin embargo, esta decisión parte de la premisa imprecisa de que solamente en esas zonas es imposible realizar el registro mediante aplicaciones digitales, pues lo que se debe privilegiar es la voluntad de la ciudadanía de optar por uno u otro formato.

Esto es, con independencia del ingreso individual, condiciones de calle u otras condiciones particulares de cada ciudadana o ciudadano, lo que se debe privilegiar es que esté en posibilidad de manifestar su apoyo para promover el proceso de revocación de mandato. En ese sentido, puede ser a través formatos físicos o a través de la aplicación, pues lo relevante es que la mayor parte de la población participe en el procedimiento de revocación de mandato.

Ahora bien, a diferencia de los casos de candidaturas independientes, en el caso del proceso de revocación de mandato, existe una diferencia normativa que le distancia



de lo considerado por la Sala Superior respecto a la implementación y uso de una App para la recopilación de las cédulas de respaldo de la ciudadanía para las candidaturas independientes.

Lo anterior es así es, en virtud de que en el SUP-JDC-841/2017 y acumulados se razonó que el uso de la aplicación móvil era una medida constitucional y que no implicaba un requisito adicional para la recolección del apoyo ciudadano correspondiente, sino que se trata un mecanismo que permite instrumentar y facilitar su obtención.

Sin embargo, se arribó a la conclusión anterior, en virtud de que los artículos 371 y 383, inciso c), fracción VI, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, solo se refieren a la presentación de la cédula de respaldo ciudadano, sin señalar, de manera necesaria o expresa, que deba constar en un documento físico.

Es por ello que se estimó que resultaba válido implementar el uso de los avances tecnológicos disponibles para lograr el cumplimiento de un requisito establecido en la ley, como es obtener el apoyo de la ciudadanía requerido para contender por la vía independiente.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

En el caso del proceso de revocación de mandato, se está ante un supuesto jurídico distinto, pues no hay un vacío normativo a partir del cual se pueda concluir que el uso de los formatos físicos para recabar firmas puede realizarse, exclusivamente, bajo un régimen de excepción; estableciendo así, como regla general, el uso de la aplicación móvil para la obtención del apoyo correspondiente.

Por el contrario, la especie, en el artículo 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato se estatuye una obligación de hacer a cargo del INE, para emitir los formatos impresos y medios electrónicos para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

En ese sentido, se advierte que, respecto de la obligación señalada a cargo del INE, corresponde un correlativo derecho en favor de la ciudadanía para disponer, de manera indistinta, de los formatos —tanto impresos, como electrónicos—, para obtener el apoyo ciudadano en el marco del proceso de revocación de mandato.

En este orden de ideas, a diferencia de la situación que se analizó en el SUP-JDC-841/2017 y acumulados —a modo de ejemplo de los casos de candidaturas independientes—, en los presentes asuntos de revocación



de mandato la ley prevé, expresamente, la posibilidad jurídica de que la ciudadanía disponga de ambos tipos de formatos.

Por tanto, la decisión de la autoridad administrativa electoral, al limitar la manera en que las y los ciudadanos pueden disponer de los mecanismos previstos legalmente en su favor, no sólo carece de asidero legal con base en lo ya expuesto, sino que implica una restricción injustificada al derecho de la ciudadanía de participación en el proceso de revocación de mandato, previsto en el artículo 35 de la Constitución General.

Por tanto, al no prever los lineamientos aprobados en el acuerdo reclamado la posibilidad de usar formatos en papel y dispositivos electrónicos para recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato en todo el país, quedando a elección de la persona que recaba las firmas elegir el medio —formato en papel o dispositivo electrónico—, a través del cual recabará las firmas de apoyo de la ciudadanía, la responsable violó en principio de subordinación jerárquica de la ley.

Consecuentemente, al resultar fundados los anteriores agravios, resulta innecesario el estudio de los restantes relacionados con el tema de que se trata.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

► **Prohibición a los partidos políticos de realizar actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía.**

I. Agravios de la parte apelante.

- En el artículo 39, párrafo segundo, de los Lineamientos, se ordena a los partidos políticos abstenerse de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y privado para la realización de actividades ordinarias permanentes, con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía, aun cuando el artículo 37, en cambio, se les autoriza a promover la participación ciudadana para el proceso de revocación de mandato, condicionado a que no utilicen recursos ilícitos ni contraten propaganda en radio y televisión, así como a su deber de informar al INE y comprobar el origen y destino de tales recursos, para efectos de fiscalización.
- El artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato: **a)** Permite a los partidos promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, lo cual respeta el contenido del artículo 41, base I, de la Constitución Federal; y **b)** Les prohíbe aplicar financiamiento público o privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes,



o las actividades tendentes a la obtención del voto, cuando sea con el propósito de influir en las preferencias ciudadanas. Esto debe ser entendido conforme a las bases I y II del artículo 41 constitucional, en el sentido de que tal prohibición solo rige cuando se use el financiamiento de gastos de campañas electorales en el proceso de revocación de mandato, pues esos recursos están etiquetados a un propósito determinado, que es obtener el voto en un proceso electoral.

- Tal prohibición no debe aplicar respecto al financiamiento público ordinario, porque el artículo 37 de los Lineamientos dispone que "habrá fiscalización" cuando los partidos políticos hagan propaganda para promover la participación ciudadana, lo cual implica que, si la promoción del proceso de revocación de mandato está permitida, incluso por el artículo 32 de la Ley Federal de la Revocación de Mandato, se concluye que el gasto en propaganda destinado a esa promoción es fiscalizable y, a la par, que está permitido erogarlo por partidos políticos.
- Una interpretación teleológica y conforme con el artículo 41, tercer párrafo, bases I y II, de la Constitución Federal, que permite salvar la invalidez, consiste en que la prohibición prevista en el artículo 39 de los

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Lineamientos impide a los partidos políticos usar el financiamiento público y el financiamiento privado destinado a la realización de sus actividades tendentes a la obtención del voto, con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía, pero no respecto del financiamiento público y privado para actividades ordinarias permanentes que sea destinado al proceso de revocación de mandato; así como que la prohibición del uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato, ha de tenerse como efectiva, cuando ordinariamente tales recursos económicos se destinen a otras finalidades, y no para el proceso de revocación de mandato.

- El legislador y el órgano superior de dirección del INE carecen de competencia para prohibir que el financiamiento público o privado para actividades ordinarias permanentes se destine a la promoción de la democracia, como es su aplicación en gastos de propaganda relativa a la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, pues es al Constituyente Permanente a quien, en todo caso, estaría reservada dicha atribución.
- El derecho de los partidos políticos de participar con su financiamiento público y privado para actividades



ordinarias permanentes, a favor o en contra, en el proceso de revocación del mandato, deriva de una interpretación conforme del artículo 32, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, norma que es relativa a la promoción de la participación ciudadana que corresponde tanto al Instituto como a los partidos políticos, el primero de los cuales debe realizar su promoción en forma objetiva, imparcial y con fines informativos y, de ninguna manera estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato; en cambio, la promoción que realicen los partidos políticos, que son expresiones ideológicas de la ciudadanía, necesariamente pueden influir en esas preferencias, al tener estrategias de comunicación en el sentido de apoyar sus propuestas sobre todo en temas de trascendencia nacional como es la posibilidad de revocación o ratificación del mandato presidencial.

- Conforme a lo previsto en la Base I del segundo párrafo del artículo 41 constitucional, los partidos políticos, por una parte, pueden aplicar financiamiento público y privado a la promoción de la revocación de mandato, a favor o en contra; y por otra, que la finalidad de la aplicación de tal financiamiento tiene como explicación el hecho de que se le otorga y obtiene en función del respaldo del electorado que cada fuerza

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

electoral representa, para la participación del pueblo en la vida democrática del país.

- El párrafo segundo del artículo 39 de los Lineamientos es inconstitucional a la luz de una interpretación conforme de lo previsto en el artículo 41, Base I, de la Constitución Federal, toda vez que establece una prohibición no acorde a los fines constitucionales de los partidos políticos nacionales, al prohibirles utilizar recursos públicos o privados para promover la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía. Dicho párrafo parte de una premisa constitucionalmente inválida porque considera que los partidos políticos y la ciudadanía son dos entes diferentes, escindiendo a las entidades de interés público del fin de promover la participación ciudadana conforme al derecho de asociación de la ciudadanía que se agrupan en virtud de las ideologías y del pluralismo ideológico que existe en el estado mexicano.
- El artículo 1 de la Ley Federal de Revocación de Mandato menciona que el sufragio en el proceso de revocación de mandato deberá ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. De esta manera un sufragio o voto libre, no es aquél que únicamente se realiza en el marco de la ausencia de factores externos que influyan, indebidamente, en la



preferencia electoral de la ciudadanía, sino que el voto libre también implica la dimensión de un voto informado, razonado y del derecho de acceso a la información de la ciudadanía para formar su opinión en torno a los asuntos de trascendencia y que forman parte de la dinámica de la vida democrática de nuestro país.

- No se puede concluir que los partidos políticos tengan como finalidad únicamente la de participar en los procesos electorales o elecciones de que se traten; sino que, a la luz de su finalidad y como mecanismo de ejercicio de derechos político-electorales, son el medio de expresión de la pluralidad política y, en un proceso de participación ciudadana, son los medios y mecanismos idóneos para fomentar la discusión libre e informada de ideas, posicionando una postura respecto de los asuntos de interés público y democrático nacional.
- La restricción del artículo 39, segundo párrafo, de los Lineamientos y su modificación, no tiene un sustento constitucional ni convencional, porque estipula una prohibición al derecho del voto libre (en su dimensión de ser un voto informado), establece una prohibición al derecho de acceso a la información de la ciudadanía respecto a la pluralidad de ideas y de recibir

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

información suficiente para la toma de decisiones y estipula una prohibición inconvencional respecto del derecho de libre asociación política, porque no es una restricción que encuentre amparo a la luz de los límites que estipula el artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

- La restricción prevista en el párrafo segundo del artículo 39 de los Lineamientos y su modificación impugnada deben someterse a test de escrutinio estricto de proporcionalidad. Así, prima facie, se ha evidenciado que esta medida implica una afectación clara a derechos fundamentales porque impone una prohibición a los partidos políticos de difundir posiciones en un proceso de participación ciudadana y democrática (que es la revocación de mandato); razonándose que la prohibición atenta contra el derecho al voto libre (en su dimensión de voto informado), atenta contra el derecho de acceso a la información de la ciudadanía y atenta contra el derecho de asociación política de los ciudadanos (porque los partidos políticos son resultado del ejercicio ciudadano de este derecho). Además, 1) La restricción no persigue un fin constitucionalmente válido, porque la prohibición de que se trata, para evitar que los partidos políticos difundan posiciones en torno a un proceso de participación democrática, impide un intercambio de



ideas plural y censura a un grupo de ciudadanos que, en ejercicio de su derecho de asociación política, constituyen y dieron origen a los partidos políticos. Los procesos de participación ciudadana no deben ser excluyentes, sino incluyentes, pues es por estos medios en que la ciudadanía toma parte en asuntos de interés nacional y los partidos políticos, al tener como fin el promover la participación ciudadana, no están peleados ni encuentran un impedimento constitucional para participar en estos procesos; 2) Suponiendo, sin conceder, que la medida persiguiera un fin constitucionalmente-válido, no es idónea porque si lo que se pretende es que los partidos políticos no utilicen sus prerrogativas con fines de influencia indebida en el electorado, para ello, el Estado mexicano ha instaurado un sistema de fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, por lo que la restricción no es la que resulta ser la más idónea para su propósito constitucional. Por supuesto, la medida restrictiva tampoco es la que menos lacera los derechos fundamentales en cuestión, al no encontrar amparo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el artículo 16 de la Convención Interamericana. Así las cosas, la restricción de referencia no tiene un sustento constitucional ni fin constitucionalmente válido.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

- La Sala Superior -se solicita- realice una interpretación conforme del segundo párrafo del artículo 39 de los Lineamientos y su modificación, a la luz de lo dispuesto por los artículos 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 6 y 41, base I, de la Constitución Federal, y se decrete su inconstitucionalidad, para permitir que los partidos políticos puedan utilizar recursos públicos y privados con la finalidad de establecer posicionamientos en la opinión pública, a favor o en contra de la continuidad de la persona sujeta del proceso de revocación de mandato, al amparo del derecho al voto libre e informado que tiene la ciudadanía y en virtud de los fines de los partidos políticos, como los promotores de la participación ciudadana en la vida democrática nacional.
- El contenido del artículo 39 de los Lineamiento es una reproducción de lo dispuesto por el artículo 32, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato; por lo que se solicita, del mismo modo, la declaratoria de inconstitucionalidad de la porción normativa respectiva.



II. Precepto controvertido

El artículo 39 de los Lineamientos se modificó en su párrafo primero y se le adicionó un párrafo segundo, en los términos siguientes:

DECÍA (INE/CG1444/2021)	DICE (INE/CG1566/2021)
Los Partidos Políticos Nacionales, no podrán contratar espacios en radio y televisión, pero podrán usar los tiempos asignados como prerrogativas, para fijar su posición sobre la RM.	Los Partidos Políticos Nacionales y locales, no podrán contratar espacios en radio y televisión, pero podrán usar los tiempos asignados como prerrogativas, para promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato. Los partidos se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.

III. Determinación

Se califican como **infundados** los agravios que formula el partido político apelante, por las razones siguientes que enseguida se enuncian.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

a. Mandatos constitucionales

La abstención a los partidos políticos de aplicar recursos del financiamiento público y privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto, con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía en los procesos de revocación de mandato, prevista por igual en los artículos 39, párrafo segundo, de los Lineamientos y 32, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, encuentra sustento en el artículo 35, fracción IX, Apartado 7o, párrafos primero al tercero, en el que se dispone:

“Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.”

De las disposiciones transcritas quedan de manifiesto mandatos constitucionales cuyas repercusiones, en el caso que se examina, son del tenor siguiente:



- *La promoción que se haga a la ciudadanía para participar en los procesos de revocación de mandato será objetiva, imparcial y con fines informativos.* Bajo esta premisa, se sigue que el uso de los tiempos en radio y televisión de que disponen los partidos políticos como parte de sus prerrogativas, y que de conformidad con el artículo 39, primer párrafo, de los Lineamientos, válidamente puede destinarse a promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, necesariamente debe cumplir con los requisitos de ser objetiva, imparcial y con fines informativos²⁶. Lo anterior se refuerza si se tiene en cuenta que, de conformidad con lo previsto en los párrafos cuarto y quinto del apartado 7o de la fracción IX del artículo 35 constitucional: **a)** Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno; y **b)** Los poderes públicos, los órganos autónomos, las

²⁶ Con relación a lo anterior, es de tenerse en cuenta que, de conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (<https://dpej.rae.es/>): **a)** La *imparcialidad* implica neutralidad, objetividad en el ejercicio de una función, especialmente la jurisdiccional, y en la toma de decisiones en procesos selectivos; y **b)** La objetividad es un principio complementario al de imparcialidad que exige actuar atendiendo a criterios objetivos, es decir, relacionados con el objeto sometido a consideración y nunca con los sujetos interesados ni con el sentir personal de quien actúa.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

- *El INE y los organismos públicos locales electorales, según corresponda, son quienes tienen a su cargo promover la participación ciudadana y serán la única instancia encargada de difundir los procesos de revocación de mandato. Con relación al INE, el artículo 27 de la Ley Federal de Consulta Popular, le asigna la responsabilidad de la organización, desarrollo y cómputo de la votación de los procesos de revocación de mandato y de llevar a cabo la promoción del voto, de conformidad con dicha Ley y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, debiendo garantizar la observancia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y perspectiva de género en el ejercicio de la función de la participación ciudadana.*
- *Ninguna otra persona física o moral, a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía. Con relación a lo anterior, cabe señalar*



que, en lo concerniente a quien ejerza la presidencia de la república, el artículo 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, dispone que el INE es quien organizará al menos dos foros de discusión en medios electrónicos, en los que prevalecerá la equidad entre las participaciones a favor y en contra. Asimismo, dicho dispositivo establece que las ciudadanas y los ciudadanos podrán dar a conocer su posicionamiento sobre la revocación de mandato por todos los medios a su alcance, de forma individual o colectiva -lo que guarda concordancia con su naturaleza al tratarse de un mecanismo de democracia directa reconocido expresamente a favor de la ciudadanía²⁷-, salvo las restricciones establecidas en el párrafo cuarto del

²⁷ En la sentencia dictada al resolver los expedientes SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021 acumulados, se razonó en el sentido de que la doctrina constitucional comparada señala la revocación del mandato tiene las siguientes notas: **a)** Es un derecho político propio de las democracias participativas, y a la vez, un mecanismo de control político en la cual un número determinado de la ciudadanía vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional; **b)** Este mecanismo de participación se busca que la ciudadanía pueda controlar el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones; **c)** En la revocatoria del mandato confluyen elementos propios de la democracia representativa y de la democracia participativa, en tanto la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente. Asimismo, se expuso que la Corte Constitucional de Colombia identifica dicho derecho desde una triple faceta: **i)** de carácter *subjetivo*, corresponde a un derecho político; **ii)** de carácter *objetivo*, porque tiene una relación directa con el principio de democracia participativa y, **iii)** de carácter instrumental, al ser un mecanismo de participación política a favor de la ciudadanía. En adición, se hizo referencia a que, como lo recuerda la Corte Interamericana, en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

artículo 33²⁸ de la Ley federal de referencia, en el cual se refiere que el INE ordenará la cancelación de cualquier propaganda que se dirija a influir en la opinión de la ciudadanía e iniciará el proceso de sanción que corresponda.

b. Los partidos políticos pueden disponer de los recursos destinados para sus actividades ordinarias permanentes para promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, siempre que no sea con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía

En primer lugar, se advierte que no se actualiza la presunta antinomia alegada por el partido recurrente, toda vez que

²⁸ “**Artículo 33.** El Instituto realizará el monitoreo de medios de comunicación, prensa y medios electrónicos, a fin de garantizar la equidad en los espacios informativos, de opinión pública y/o de difusión asignados a la discusión de la revocación de mandato. [-] El Instituto promoverá la difusión y discusión informada del proceso de revocación de mandato que hayan sido convocadas a través de los tiempos de radio y televisión que correspondan al propio Instituto, fungiendo como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para los fines señalados en la Constitución y en la presente Ley. [-] Cuando a juicio del Instituto el tiempo total en radio y televisión a que se refiere el párrafo anterior fuese insuficiente, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante. [-] Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato. El Instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda. [-] Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. [-] Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil. [-] Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.”



la prohibición de que los partidos apliquen los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes y de obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía, se trata de un supuesto distinto cuyas consecuencias jurídicas son compatibles con la posibilidad de que promuevan la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato.

Una antinomia es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea²⁹.

Ahora bien, el artículo 41, base I de la Constitución General establece que los partidos políticos tienen, de entre otros fines, el de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país. Asimismo, el artículo 32, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, de manera expresa, prevé la posibilidad de que los partidos

²⁹ Tesis I.4o.C.220 C de rubro **ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN**, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, febrero de 2010, página 2788.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

políticos puedan promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato.

Los artículos 36 y 39 de los Lineamientos también establecen dicha posibilidad, sin embargo, se prevé que la promoción por parte de los partidos políticos puede realizarse una vez emitida la convocatoria y hasta tres días previos a la jornada de la revocación de mandato, siempre que los institutos políticos no utilicen recursos de procedencia ilícita ni contraten propaganda en radio y televisión, pues para ello pueden utilizar los tiempos asignados como prerrogativas.

De lo hasta ahora expuesto, se advierten dos situaciones:

- Los partidos políticos pueden promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, a través de los tiempos en radio y televisión que les sean asignados por parte del INE, así como de propaganda diversa; y
- No se prohíbe, en principio, la disposición de recursos con el fin de destinarlos al cumplimiento de dicho fin, siempre que no sean de procedencia ilícita.

Una vez precisado lo anterior, ahora corresponde hacer énfasis en que tanto la Ley Federal de Revocación de Mandato, como los Lineamientos, prevén límites a la



difusión del proceso de revocación de mandato, al carácter de la propaganda que pueden realizar los partidos políticos, así como al tipo de recursos de los cuales se pueden disponer:

- Ninguna persona física o moral, a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato³⁰.
- Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. Solo podrán difundirse las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil³¹.
- Queda prohibido el uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato³².
- Los partidos políticos nacionales pueden promover la participación ciudadana en la revocación de mandato,

³⁰ Artículos 35, base IX, Apartado 7º de la Constitución General, 33 de la Ley y 37 de los Lineamientos.

³¹ Artículos 35, base IX, Apartado 7º de la Constitución General, 33 de la Ley y 38 de los Lineamientos.

³² Artículos 35, base IX, Apartado 7º de la Constitución General, 33 de la Ley y 37 de los Lineamientos.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

una vez emitida la convocatoria y hasta tres días previos a la jornada de la revocación de mandato, siempre que no utilicen recursos de procedencia ilícita ni contraten propaganda en radio y televisión³³.

- Los partidos políticos nacionales y locales, no podrán contratar espacios en radio y televisión, pero podrán usar los tiempos asignados como prerrogativas, para promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato³⁴.
- Las actividades de promoción y difusión de la participación ciudadana, relativas a la revocación de mandato, se deberán suspender 3 días antes de la jornada de revocación de mandato³⁵.
- **Los partidos políticos no podrán aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos³⁶.**

La prohibición referida en el último punto, sobre el cual se centra fundamentalmente la controversia, no implica, en sí mismo, que los partidos políticos no puedan utilizar los

³³ Artículo 36 de los Lineamientos.

³⁴ Artículo 39 de los Lineamientos.

³⁵ Artículo 40 de los Lineamientos.

³⁶ Artículo 32 de la Ley y 39 de los Lineamientos.



recursos con el fin promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato.

Lo que está prohibido es que los partidos dispongan de los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto, con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.

Es decir, la prohibición contenida en las normas en cuestión atiende, primordialmente, a un criterio cualitativo respecto de la propaganda que pueden desplegar los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato, pues dicha propaganda solo debe ser de carácter objetivo, imparcial y con fines informativos, con el fin de promover la participación ciudadana, sin realizar manifestaciones a favor o en contra de la revocación de mandato.

De una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, Base IX, Apartado 7º de la Constitución General, 32 y 35 de la Ley reglamentaria; así como 35, 36 y 39 de los Lineamientos, se advierte que existe una diferencia conceptual, cuando se refiere a la propaganda para promover la participación ciudadana en el proceso

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

de revocación de mandato, en contraste con aquella para influir en las preferencias de la ciudadanía.

De las diferentes referencias que existen en la normativa a la propaganda dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, se entiende que es aquella que implica un posicionamiento a favor o en contra de la revocación de mandato.

En ese sentido, se entiende que si bien se permite a los partidos políticos promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, la propia ley limita el contenido de dicha propaganda al prohibirles aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.

Con apoyo en lo anteriormente expuesto, se sigue que no le asiste la razón a la parte apelante, cuando sostiene que, conforme a las bases I y II del artículo 41 constitucional, la prohibición establecida en el segundo párrafo del artículo 39 de los Lineamientos, sólo rige cuando se use el financiamiento de gastos de campañas electorales en el proceso de revocación de mandato. Esto es así, porque la prohibición relacionada con la propaganda destinada a



influir en las preferencias de la ciudadanía encuentra sustento en el artículo 35, fracción IX, Apartado 7o, primer párrafo, del Pacto Federal. Cabe resaltar que la prohibición que se cuestiona no trasciende cuando el financiamiento que reciben los partidos políticos se destina a “promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato”³⁷, dado que la prohibición sólo aplica cuando el financiamiento se destina para influir en las preferencias de la ciudadanía.

Es preciso acotar que los recursos de los cuales pueden disponer los partidos políticos para promover la participación ciudadana, son solo aquellos destinados para sus actividades ordinarias permanentes, pues estos comprenden los rubros correspondientes a las erogaciones que se realicen con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática y a la propaganda que se emita con motivo de las diferentes campañas de consolidación democrática sin que se sugiera un posicionamiento político alguno³⁸.

³⁷ El artículo 39 de los Lineamientos se encuentra subordinado al párrafo cuarto del artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato dispone: “Los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.”

³⁸ Al respecto es aplicable lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución general, así como 25 incisos a), n) y s) y 72, párrafo 1 y 2, de la Ley General de Partidos Políticos.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Lo anterior, guardaría correspondencia con el fin de los partidos políticos de promover la participación del pueblo en la vida democrática, establecido en el artículo 41, base I de la Constitución General; y daría operatividad al conjunto de normas que les faculta a promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, sin influir en las preferencias de la ciudadanía.

A partir de lo anterior, queda de manifiesto que es inexacto el señalamiento que realiza el partido político recurrente, en el sentido de que “la promoción del proceso de revocación está permitida”, puesto que lo que permite tanto la Ley Federal de Revocación de Mandato y los Lineamientos es la “promoción de la participación ciudadana”, con los montos de financiamiento a que tienen acceso los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes. Para el caso, cabe tener en cuenta que la promoción de la participación ciudadana implica acciones concretas y no estrategias integrales, que tengan como objetivo convencer y movilizar a la potencial ciudadanía a que asistan a las urnas el día de la jornada de votación, pero no necesariamente cambiar su actitud hacia la democracia y las elecciones³⁹, ni mucho menos, influir en el sentido de su decisión. Por ende, sólo será fiscalizable el origen y destino de los recursos utilizados para

³⁹ Cfr.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Promoviendo la participación electoral: Guía de buenas prácticas internacionales*, Chile, 2017, pp. 14 y 15.



la promoción de la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, como lo estipula el artículo 36 de los Lineamientos⁴⁰, quedando descartado que dichos recursos se utilicen para contratar espacios en radio y televisión.

Como consecuencia de lo antes expuesto, queda desvirtuada la interpretación teleológica y conforme con el artículo 41, tercer párrafo, bases I y II, de la Constitución Federal, que lleva a la parte recurrente a sostener que la prohibición del artículo 39 de los Lineamientos, no aplica cuando el financiamiento público y privado para actividades ordinarias permanentes se destine a influir en las preferencias de la ciudadanía. Lo anterior deviene — como ya se ha expuesto— de que ese tipo de promoción, con esa finalidad específica, no está permitida conforme a una interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, Base IX, Apartado 7º de la Constitución General, 32 y 35 de la Ley reglamentaria; así como 35, 36 y 39 de los Lineamientos.

⁴⁰ **Artículo 36.** Una vez emitida la convocatoria y hasta tres días previos a la Jornada de la RM, los Partidos Políticos Nacionales podrán promover la participación ciudadana para el proceso de RM, siempre que no utilicen recursos de procedencia ilícita ni contraten propaganda en radio y televisión. [-] De la propaganda que realicen los partidos políticos para promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato los partidos deberán informar al INE y comprobar el origen y destino de los recursos utilizados para su fiscalización. [-] El incumplimiento a lo dispuesto en este numeral, en materia de origen y destino de los recursos utilizados para la realización de promoción para el proceso de RM, será sancionado conforme a las disposiciones aplicables en la materia."

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Por otro lado, la “interpretación conforme” que realiza la parte demandante del artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato carece de sustento jurídico, en atención a que las características de objetividad, imparcialidad y finalidad informativa que deben permear la promoción de la participación ciudadana, se establecen en los preceptos jurídicos citados, lo cual lleva a sostener que la autorización que se hace a los partidos políticos para promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato —lejos de que puedan dirigirse a influir en las preferencias de la ciudadanía— será, en el mismo sentido, objetiva, imparcial y con fines informativos.

En otro orden de ideas, cabe señalar que no asiste la razón a la representación del partido político Morena, cuando sostiene que la prohibición establecida en el párrafo segundo del artículo 39 de los Lineamientos, parte de una premisa constitucionalmente inválida, porque en su concepto, se les prohíbe utilizar recursos públicos o privados para promover la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía, aunado a que escinde a los partidos políticos de su finalidad de promover la participación de la ciudadanía, a partir del derecho de asociación por el que la ciudadanía se agrupa en virtud de ideologías y el pluralismo ideológico.



Al respecto, cabe señalar que la libertad general de asociación se prevé en el artículo 9⁴¹ del Pacto Federal, en tanto que el derecho de asociación con fines políticos se establece en el artículo 35, fracción III⁴², del mismo ordenamiento, el cual puede adquirir el talante contenida en el artículo 41, párrafo tercero, Base I, segundo párrafo⁴³, constitucional.

No obstante, el derecho de la ciudadanía a participar en los procesos de revocación de mandato, reconocido en la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Federal, es autónomo a los fines de los partidos políticos establecidos en el artículo 41 constitucional, pues la promoción del voto a partir de sus ideologías sólo resulta asequible cuando se pretende contribuir a la integración de los órganos de

⁴¹ “**Artículo 9o.-** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. [-] No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

⁴² “**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: [...] **III.** Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;”

⁴³ “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.”

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

representación política y hacer posible su acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público; y, en todo caso, el fin constitucional concerniente a promover la participación del pueblo en la vida democrática, es el que queda garantizado cuando se autoriza a los partidos políticos a promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, en términos de lo previsto en los artículos: 39, segundo párrafo, de los Lineamientos y 32, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

En adición a lo anterior, cabe resaltar que el derecho de asociación previsto en el artículo 35, fracción III, del Pacto Federal, así como la concreción de un voto informado, como lo aduce el partido recurrente, se garantiza para la ciudadanía que participa en los procesos de revocación de mandato, toda vez que el artículo 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato establece que *“Las ciudadanas y los ciudadanos podrán dar a conocer su posicionamiento sobre la revocación de mandato por todos los medios a su alcance, de forma individual o colectiva”*, lo cual se complementa con el deber del INE de organizar al menos dos foros de discusión en medios electrónicos, donde prevalecerá la equidad entre las participaciones a favor y en contra.



Por lo tanto, en sentido contrario a lo sostenido por la representación del partido político Morena, la prohibición prevista en el segundo párrafo del artículo 39 de los Lineamientos, como ya se ha observado, en modo alguno:

a) Perjudica el derecho al voto libre (en su dimensión de ser un voto informado), pues se establecen mecanismos para la difusión de posturas sobre la revocación de mandato, sean a favor y en contra; y **b)** Repercute en el derecho de asociación de la ciudadanía que participe en el proceso de revocación de mandato, al poder posicionarse, a favor o en contra, incluso de manera colectiva, en concordancia con el derecho reconocido en el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁴.

c. Test de proporcionalidad

La parte recurrente expone argumentos mediante los cuales, en su concepto, la prohibición establecida en el artículo 39, segundo párrafo, de los Lineamientos, no supera el test de proporcionalidad.

⁴⁴ "**Artículo 16** [-] **Libertad de Asociación** [-] **1.** Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. [-] **2.** El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. [-] **3.** Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía."

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Al respecto, cabe señalar que, en sentido amplio, dicho test constituye una herramienta que permite evaluar la constitucionalidad de las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, para lo cual, la medida legislativa o disposición debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Este escrutinio se realiza en cuatro etapas, a saber: **1a:** Debe comenzarse por identificar los *fin*es que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente⁴⁵; **2a:** Por lo que hace a la *idoneidad de la medida*, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador⁴⁶; **3a:** El examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho

⁴⁵ Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), intitulada: "PRIMER ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.", consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, p. 902.

⁴⁶ Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), intitulada: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.", consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, p. 911.



fundamental afectado⁴⁷; y **4a**: La medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental, para lo cual, es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados⁴⁸.

Bajo esta perspectiva, la prohibición prevista en el párrafo segundo del artículo 39 de los Lineamientos, **tiene un fin constitucional válido** en atención a lo siguiente.

Para poder identificar el fin constitucionalmente válido se debe de considerar que el proceso de revocación de mandato tiene dos elementos característicos: **1)** Es un mecanismo de participación directa y, en consecuencia, no existe una competencia electoral en sentido estricto y; **2)** Es un mecanismo de rendición de cuentas, por lo que, en principio, debe estar encaminado a las acciones que

⁴⁷ Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), intitulada: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.", consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, p. 914.

⁴⁸ Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), intitulada: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.", consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, p. 894.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

ha realizado quien ejerce la presidencia de la república durante su periodo de gobierno.

En ese sentido, al tenor de lo previsto en el artículo 35, fracción IX, Apartado 3o⁴⁹, así como Apartado 7o, párrafos primero y tercero, del Pacto Federal, se puede entender que la restricción a que los partidos puedan utilizar sus recursos para influir en las preferencias de la ciudadanía tiene como fin que la ciudadanía no se vea afectada por factores externos y que formule su opinión con base en los resultados de gobierno que, desde su perspectiva, se han obtenido.

En este sentido, la medida consistente en que los partidos políticos se abstengan de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos, **es idónea**, en tanto permite alcanzar los objetivos fijados por el Constituyente Permanente en el artículo 35, fracción IX, Apartado 3o y Apartado 7o, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal,

⁴⁹ “**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: [...] **IX.** Participar en los procesos de revocación de mandato. [-] El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente: [...] **3o.** Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.”



puesto que limitar la exposición que pueda tener la ciudadanía a promocionales, ya sea a favor o en contra, naturalmente tiene el efecto de proteger la formación un voto libre.

La medida de referencia es **necesaria**, puesto que el partido político MORENA parte de la premisa errónea de que la prohibición se traduce en una imposibilidad absoluta de que, en su carácter de partido político, puedan manifestarse a favor o en contra del proceso de revocación de mandato. Al contrario, la restricción únicamente se limita al uso de recursos públicos y privados.

Ahora bien, también es necesario destacar que la prohibición se limita a un periodo específico, por lo que, si se toma en cuenta que el proceso de revocación de mandato es, en esencia, un mecanismo para evaluar el desempeño de un gobernante es posible concluir que los partidos pueden intentar influir la opinión de la ciudadanía previo a que inicie formalmente el proceso de revocación de mandato.

Por lo tanto, la libertad de expresión de los partidos políticos no queda restringida absolutamente como señala el partido recurrente, sino que es una restricción temporal y que no limita el núcleo duro del derecho sino uno de los

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

medios que puede ser utilizado para ejercerlo (los recursos públicos y privados).

Finalmente, la medida se considera **proporcional**, en tanto la prohibición que se realiza a los partidos políticos de utilizar su financiamiento para influir en la preferencia de la ciudadanía, reporta un mayor beneficio al derecho de la ciudadanía a votar de manera libre en los procesos de revocación de mandato, frente a las repercusiones que tiene a los fines constitucionales asignados a los partidos políticos, sobre todo, porque permanece vigente el derecho de los partidos políticos de promover la participación del pueblo en la vida democrática, utilizando el financiamiento que recibe, dichos recursos, al disponerse que podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato de que se trate.

Con apoyo en lo antes expuesto, cabe concluir que el segundo párrafo del artículo 39 de los Lineamientos no resulta inconstitucional ni contraviene el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Como consecuencia de lo anterior, y al tenerse en cuenta que el artículo 39 de los Lineamiento reproduce lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, se considera que no existen



bases para declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa legal.

► **Obligación de que la convocatoria prevea fecha de inicio de promoción y difusión de la campaña de información.**

I. Agravios de la parte apelante

- El recurrente alega, en resumen, que el artículo 30, fracción VIII, de los Lineamientos establece la necesidad de que la convocatoria prevea la fecha de inicio de promoción y difusión de la campaña de información, a pesar de que el artículo 19 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, que se refiere a los datos que debe contener la convocatoria, no prevé tal obligación, por lo que en concepto del impugnante, por ese motivo los lineamientos contravienen la Ley, dado que en los hechos la está modificando.

II. Determinación

Son **infundados** los conceptos de queja, porque los requisitos que prevé la Ley son los mínimos que es necesario que establezca la convocatoria para el proceso de revocación de mandato, mas no los únicos que debe

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

contener; para mayor claridad, se insertará la disposición legal a que se refiere el inconforme y normativa controvertida.

Ley Federal de Revocación de Mandato.

Artículo 19. La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente:

- I. Fundamentos constitucionales y legales aplicables, incluyendo la definición de revocación de mandato establecida en el artículo 5 de esta Ley;
- II. Las etapas del proceso de revocación de mandato;
- III. El nombre de la persona que ocupa la titularidad de la Presidencia de la República, quien será objeto del proceso de revocación de mandato;
- IV. Fecha de la jornada de votación en la que habrá de decidirse sobre la revocación de mandato;
- V. La pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?;
- VI. Las reglas para la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, y
- VII. El lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.

Lineamientos.

Artículo 30. La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente:

...

- VIII. La fecha de inicio de promoción y difusión de la campaña de información.



De lo reproducido se advierte que la Ley indica los datos mínimos que es menester señalen la convocatoria al proceso de revocación de mandato, sin que de forma alguna determine que deban ser los únicos, por lo que válidamente la autoridad electoral administrativa puede mencionar otros, como el que refiere el impugnante, sin que el hecho de establecerlo implique, por sí solo, modificar o contravenir la Ley, lo que torna infundado el agravio de que se trata.

► **Temporalidad para que la ciudadanía interesada presente su aviso de intención a la autoridad electoral para recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato.**

I. Agravios de la parte apelante

- El CG del INE determinó un tiempo distinto al previsto en los artículos 11 y 13, así como transitorios tercero y cuarto, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vigente, al modificar el artículo 28 de los Lineamientos, porque redujo indebidamente el tiempo dado por la Ley, de 30 días a únicamente 15 días, para que la ciudadanía interesada pueda presentar su aviso de intención para la recaudación de firmas para la solicitud de revocación de mandato, lo cual viola el principio de reserva de Ley y subordinación jerárquica.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Por ende, debe ordenarse al INE respetar el periodo de 30 días que la Ley (en superioridad jerárquica) brinda a la ciudadanía para presentar su aviso de intención correspondiente.

- En la sentencia SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021 acumulados, la Sala Superior dispuso taxativamente que, con base en el marco constitucional, el INE debía ceñirse a las facultades y lo que dispusiera el Congreso de la Unión dentro de su Ley de Revocación de mandato que para el efecto expidiera; de lo cual, se advierte que: 1. El Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de emitir la normatividad para regular el ejercicio del derecho político-electoral de la ciudadanía a participar en los procesos de revocación de mandato; 2. El INE está obligado a instrumentar y acatar, conforme al principio de legalidad, lo que establezca la Ley Reglamentaria del Proceso de Revocación de Mandato que se expida; 3. La Sala Superior determinó que correspondía en primera instancia al Congreso de la Unión emitir la Ley reglamentaria de la Revocación de Mandato, por lo que el INE debía ceñirse a dicho ámbito competencial; 4. La facultad reglamentaria que se le confiere al INE debe ceñirse a las atribuciones constitucionales y legales que le fueron otorgadas y delimitadas para tal fin.



- En los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley Federal de Revocación de Mandato se regula la etapa previa del procedimiento de Revocación de Mandato. En específico, el artículo menciona que, en esta etapa previa, se debe dar aviso al INE durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del período constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República, sobre aquella ciudadanía interesada en promover el ejercicio de revocación de mandato. Es decir, dicho precepto otorga un término de un mes (30 días naturales), para que se presente al INE el denominado "Aviso de Intención".
- En el punto SEGUNDO del acuerdo INE/CG1444/2021, se determinó que, una vez que el Congreso de la Unión expidiera y emitiera la Ley de Revocación de Mandato, armonizaría el contenido de los mencionados lineamientos con la Ley, en respeto a la reserva de Ley y la subordinación jerárquica que tienen unos lineamientos sobre una Ley Federal; sin embargo, el artículo 28 de los Lineamientos inobservan lo que dispone el artículo 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato. Originalmente, conforme al acuerdo INE/CG1444/2021, la ciudadanía tendría la posibilidad de presentar su aviso de intención en el periodo comprendido del 01 de octubre al 27 de octubre de

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

2021 (27 días naturales); sin embargo, la modificación de los lineamientos que se impugna aprobó el cambio de redacción y modificó indebidamente el término, pasando de otorgar 27 días naturales a únicamente 15 días naturales.

- Al no atenderse el mandato dado en Ley, se violenta los principios de legalidad y certeza, porque se emitió un plazo que no está ni fundado ni motivado, atentando contra el principio de subordinación jerárquica y a los dispositivos constitucionales e incluso, a los mandatos dados en la sentencia emitida en los expedientes SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021 acumulados, así como en el punto SEGUNDO del acuerdo INE/CG1444/2021, lo cual, es un atentado grave al derecho político-electoral de la ciudadanía de participar en el proceso de revocación de mandato, por imponer un plazo irracional, desproporcionado e ilegal.
- Así, al inobservar el artículo 28 de los Lineamientos y su modificación, el contenido del artículo 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, es claro que el INE violentó los principios de reserva de Ley y de su primacía, al alterar y no atender al contenido de la norma superior. De ahí que se solicite se revoque el término que el INE otorgó a la ciudadanía de 15 días



para que presente su respectivo aviso de intención y, en plenitud de jurisdicción, se aplique el término de 30 días naturales que otorga el artículo 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato a la ciudadanía para que presenten su aviso de intención.

II. Precepto controvertido

El artículo 28 de los Lineamientos se modificó de conformidad con lo siguiente:

DECÍA (INE/CG1444/2021)	DICE (INE/CG1566/2021)
El proceso para la recolección de firmas iniciará con el aviso de intención del promovente, el cual se realice al INE en el periodo del 1 al 27 de octubre, con la finalidad de que una vez aceptada la solicitud se inicie la recolección de las firmas a partir del 1 de noviembre y concluya el 15 de diciembre. [...]	El proceso para la recolección de firmas iniciará con el aviso de intención del promovente, el cual se deberá presentar al INE en el periodo del 1 al 15 de octubre, con la finalidad de que una vez aceptado el aviso se inicie la recolección de las firmas a partir del 1 de noviembre y concluya el 15 de diciembre. [...]

III. Determinación

Son **infundados** los agravios planteados por la representación del partido político Morena, de conformidad con los razonamientos que enseguida se exponen:

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

a. Supuestos diversos

El artículo 11, párrafo primero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, dispone lo siguiente:

“Artículo 11. Las ciudadanas y ciudadanos interesados en presentar la solicitud deberán informar al Instituto durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República. A ese efecto, podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha señalada anteriormente. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos impresos y medios electrónicos para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.”

Es de precisarse que, de conformidad con lo previsto en el artículo 6, fracción VII, del ordenamiento que se consulta, la “solicitud” a que hace referencia el precepto transcrito corresponde a la “solicitud de inicio del proceso de revocación de mandato”. En este sentido, queda de manifiesto que:

- La información de la persona interesada en presentar la solicitud debe hacerse llegar al Instituto durante el mes de diciembre, dado que el periodo anual presidencial concluye el treinta de noviembre; y
- Para la presentación de la información, se podrán recabar firmas durante el mes previo a esa fecha, esto es, durante el mes de noviembre; lo que se refuerza con



lo establecido en el artículo 13 de la Ley de referencia, en el sentido de que *“las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias para acompañarlas a la solicitud”*.

A partir de lo anterior, cabe resaltar que el *“aviso de intención del promovente”* a que refiere el artículo 28 de los Lineamientos, el cual se presenta, inclusive, de manera previa a la recolección de firmas, es un documento diverso a la solicitud aludida en el artículo 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Por tal razón, es de hacerse notar que el INE, de ningún modo, se encontraba obligado a ajustarse al plazo previsto en el referido artículo 11, en el caso del aviso de intención del promovente, al tratarse de una disposición que corresponde a un supuesto diverso. En este sentido, es innegable que el plazo establecido en el artículo 28 de los Lineamientos, para la presentación del aviso de intención del promovente, no podría considerarse que violenta los principios de legalidad y certeza, por no encontrarse ajustado al citado dispositivo legal, o bien, que no se encuentre fundado y motivado, por apartarse de lo previsto en el numeral 11, tal y como lo señala la parte recurrente.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

En vista de lo antes expuesto, no ha lugar a revocar el término señalado en el artículo 28 modificado de los Lineamientos, para aplicar el término de “30 días naturales que otorga el artículo 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato”, en atención a que ambos preceptos regulan supuestos diversos.

b. Ejercicio de la facultad reglamentaria

Por otro lado, el plazo señalado en el artículo 28 de los Lineamientos no vulnera los principios de reserva de Ley y subordinación jerárquica.

Se considera que el CG del INE, al modificar el plazo previsto en el artículo 28 de los Lineamientos, ejerció correctamente su facultad reglamentaria, en atención a que:

- No transgrede el principio de reserva de Ley. Al respecto, cabe señalar que, en cumplimiento a lo ordenado en el apartado 8o de la fracción IX del artículo 35 del Pacto Federal, el Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de Revocación de Mandato, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado catorce de septiembre; sin embargo, al establecer disposiciones relacionadas con la “Fase previa”, fue omiso en definir aspectos



relacionados con la recolección de firmas que deben acompañar a la solicitud de inicio del proceso de revocación de mandato.

- Se ajusta al principio de jerarquía normativa, en atención a que la fijación del plazo que va del “1 al 15 de octubre” para la presentación del aviso de intención del promovente como paso previo al inicio del proceso de recolección de firmas, en modo alguno modifica o altera el contenido de algún precepto establecido en la Ley Federal de Revocación de Mandato.
- El contenido del artículo 28 de los Lineamientos, en la parte controvertida, tiende a esclarecer cómo deben proceder las personas interesadas, de manera previa a la presentación de la solicitud de inicio del proceso de revocación de mandato y las firmas de apoyo requeridas, esto es, especifica reglas que periten cumplir con el mandato legal. Además, de conformidad con lo previsto en los artículos 35, fracción IX y 41, párrafo tercero, Base V, Apartado B, inciso c), de la Constitución Federal; 4, 11 y 23, fracción III, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, relacionados con los diversos 32, párrafo 2, incisos i) y j); 35 y 44, párrafo 1, inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; corresponde al CG del INE realizar las funciones que correspondan, entre ellas, la

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

emisión de Lineamientos y otros instrumentos normativos de carácter general, en ejercicio de su facultad reglamentaria, para cumplir con el mandato constitucional de hacerse cargo de la organización, desarrollo y cómputo de la votación en el proceso de revocación de mandato. Por lo anterior, es de estimarse que el artículo 28 de los Lineamientos cumple con los requisitos de la fundamentación y motivación⁵⁰.

Con apoyo en lo antes expuesto, se concluye que el artículo 28 de los Lineamientos no violenta los principios de reserva de Ley y subordinación jerárquica.

► Indebida inclusión de los considerandos once y quince del acuerdo reclamado.

I. Agravios de la parte apelante

⁵⁰ Al respecto, cabe señalar que la fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica. (Cfr.: Jurisprudencia 1/2000, con título: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, pp. 16 y 17).



- El recurrente alega, en síntesis, que en el acuerdo reclamado indebidamente se agregaron dos considerandos (el once y el quince, dentro del apartado denominado "Justificación del uso de la App para la recopilación de firmas de apoyo para la solicitud de revocación de mandato"), sin que hubieran sido sometidos a la consideración del CG, cuyos miembros no votaron la inclusión de un considerando adicional, y sin que hubieran constituido una propuesta de engrose, violándose el artículo 26 del Reglamento de Sesiones del CG del INE⁵¹, que determina que un proyecto de acuerdo puede ser sujeto a un engrose, cuando durante el desarrollo de la sesión se ha solicitado, debiéndose aprobar por las y los miembros de dicho Consejo, por lo que solicita se revoquen.

II. Determinación

Son **infundados** tales motivos de inconformidad, toda vez que la exposición del proyecto de resolución que se presenta ante el CG consiste en un documento que está sujeto a discusión, modificación o aprobación, sin que ello

⁵¹ "Artículo 26. Engrose. 1. Se entiende que un Acuerdo o Resolución es objeto de engrose cuando durante el desarrollo de la sesión del Consejo, es aprobado con modificaciones o argumentaciones que cambien el sentido original del Proyecto sometido a consideración y que impliquen que el Secretario, a través de la instancia técnica responsable, realice el engrose con posterioridad a su aprobación".

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

suponga una afectación a los derechos procesales de la parte recurrente.

En efecto, en relación con la discusión de los asuntos aprobados en el orden del día y sometidos a discusión del CG del INE, su Reglamento de Sesiones establece en los artículos 17, párrafos 10 y 11; y 26 que:

- Las y los integrantes del Consejo que tengan interés en realizar observaciones, sugerencias o propuestas de modificaciones a los proyectos de acuerdo o resolución, podrán formularlas durante la discusión del punto correspondiente.
- Si las adiciones que sean presentadas o sugeridas por las y los integrantes del Consejo tienen como finalidad enriquecer o aclarar el proyecto o acuerdo, se considerarán parte integral del mismo.
- Preferentemente, las modificaciones y adiciones propuestas serán presentadas por escrito para su análisis y discusión.
- Se entiende que un acuerdo o resolución es objeto de engrose cuando durante el desarrollo de la sesión del Consejo, es aprobado con modificaciones o argumentaciones que cambien el sentido original del



proyecto sometido a consideración y que impliquen que la o el Secretario, a través de la instancia técnica responsable, realice el engrose con posterioridad a su aprobación.

- El Reglamento no menciona que, en caso de modificaciones sustanciales, el engrose deba ser nuevamente sometido a discusión; sino que limita a señalar que la o el Secretario Ejecutivo deberá observar la versión estenográfica para su elaboración (art. 26, numeral 5).

En este sentido, el proyecto presentado y discutido ante el CG del INE no consiste en un documento acabado sobre el que tenga que girar la solución que finalmente adopte la autoridad administrativa electoral. Las eventuales modificaciones propuestas no implican un proceder ilegal ni falta de transparencia, puesto que el debate que se realiza sobre ellas es propio de la naturaleza de las sesiones: un intercambio de ideas y opiniones tendientes a robustecer el sentido de un fallo⁵².

⁵² Sirve de sustento lo previsto en la tesis de rubro: SESIONES PÚBLICAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES CONSTITUCIONAL EL TRÁMITE SEGUIDO CUANDO LA MAYORÍA DE SUS INTEGRANTES VOTAN EN CONTRA DE UN PROYECTO DE RESOLUCIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 187 DE LA LEY DE AMPARO). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Libro 12, Noviembre de 2014 Tomo I, Tesis: 1a. CDIX/2014 (10a.), Página: 734.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Cabe destacar que la naturaleza de las sesiones no consiste en que en ellas se desarrollen todos y cada uno de los argumentos que finalmente se plasmarán en la sentencia, sino de un acto oficial en el que las autoridades exponen sus puntos de vista y forman consensos.

Ahora bien, de la lectura de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria de treinta de septiembre del Consejo General del INE, se advierte que las y los integrantes de dicho órgano, fijaron diversas posturas respecto del Punto 14 del orden del día, en el cual se discutió lo relativo al proyecto de acuerdo por el que se modifican los lineamientos para la organización de la revocación de mandato y sus anexos.

Asimismo, se advierte que existieron intervenciones por parte de las consejeras Adriana Margarita Favela Herrera y Beatriz Claudia Zavala Pérez, así como del consejero José Roberto Ruíz Saldaña, en el sentido de proponer el robustecimiento de la argumentación para justificar la decisión de implementar el uso de la APP para la recopilación de firmas con base en lo expuesto en la sesión del Consejo General:

Consejera/o	Consideraciones
Adriana Favela	Después de referir a los artículos 11 y 12 de la Ley, señaló: “Y me fui a la exposición de motivos porque creo que es ahí donde se puede conocer muy bien lo que quiere el legislador, dice: “Las iniciativas en general establecen, y <i>eso sí pediría,</i>



	<p><i>compañeros, que lo pongan como motivación, la obligación al Instituto Nacional Electoral para diseñar y aprobar la utilización de herramientas tecnológicas para recabar las firmas, obviamente las firmas para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato, y con el ánimo de unificar esa redacción las comisiones proponen lo siguiente”. Y propusieron el artículo 11.”</i></p>
Claudia Zavala	<p><i>“Solo para manifestar mi acuerdo en que tenemos que ampliar la argumentación para justificar nuestras decisiones y me parece muy importante el tema que se ha puesto aquí sobre la mesa, del régimen que estamos estableciendo, a partir de la experiencia que se ha dado este Instituto para la garantía de los derechos político-electorales. La App surge como una garantía para el ejercicio del derecho de ser votadas de las personas independientes, de candidaturas independientes, empezamos a generar el modelo y a través de la experiencia lo hemos ido perfeccionando, pero no hay que olvidar que el eje rector es el principio de certeza. [...]</i></p> <p><i>Y creo que sí tenemos que ser claros en presentar que hemos definido varios instrumentos para la garantía de los derechos político-electorales y ver los antecedentes que tenemos y los resultados que hemos ido obteniendo, a partir también de las resoluciones judiciales que han reconocido la fortaleza para garantizar el principio de certeza en los ejercicios, en la función que realizamos. Creo que es necesario que hagamos esto. [...]</i></p> <p><i>Pero en todos esos casos sugiero que tengamos un esquema argumentativo a partir de las consideraciones que hemos expuesto en esta sesión y, en su caso, de que se lleguen a ser impugnados el órgano jurisdiccional cuente con todos los insumos para poder tomar las definiciones.”</i></p>
José Roberto Ruiz Saldaña	<p><i>“Solo para sumarme a lo mencionado por la consejera electoral Beatriz Claudia Zavala, a fin que se pueda fortalecer a partir de esta discusión y diría que se pueda acudir a la versión estenográfica, sobre los diversos argumentos que presentó usted Consejero Presidente, otros colegas más, un servidor, sobre precisamente las razones que nos llevan, tanto materiales como de términos incluso económicos, a mantener el modelo que ya existe en el sentido de solo generar un régimen de excepción para la utilización de papel. Creo que va a ser muy importante que de ser impugnado este asunto, en efecto, tenga todos los elementos, la autoridad jurisdiccional, para poder</i></p>

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

	<i>respaldar la decisión de esta autoridad administrativa [...]</i> ”
--	---

Por otra parte, el Secretario General, después de someter a votación el acuerdo controvertido, señaló lo siguiente:

Consejero Presidente, con esto concluiríamos el conjunto de votaciones y tal y como lo establece el Reglamento de Sesiones, **procederé a realizar los engroses de conformidad con los argumentos expuestos y considerando la propuesta de la consejera electoral Beatriz Claudia Zavala, de la consejera electoral Adriana Margarita Favela, y del consejero electoral José Roberto Ruiz Saldaña, a fin de reforzar los diferentes engroses, retomando los argumentos vertidos a lo largo de la discusión del punto.**

Contrario a lo sostenido por el recurrente, los argumentos sostenidos en los Considerandos controvertidos sí fueron resultado del debate y de diversas propuestas realizadas por las y los integrantes del Consejo General, durante el desarrollo de la sesión.

La Sala Superior ha sostenido que es válido que el Consejo General del INE atienda las intervenciones verbales realizadas por sus miembros en las sesiones correspondientes, y que con base en ellas, inclusive, se modifiquen los proyectos de acuerdo o de resolución sujetos a discusión. Así, se contribuye a garantizar prácticas que garanticen y reflejen la integración del órgano, la libre expresión y participación de quienes lo constituyen⁵³.

⁵³ Tesis XXVIII/2001 de rubro INTERVENCIONES VERBALES EN LAS SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, VÁLIDAMENTE PUEDEN SERVIR PARA MODIFICAR EL SENTIDO DE UN PROYECTO, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 89 y 90.



Por tanto, si bien el proyecto presentado ante el CG contiene datos y aspectos que orientan una discusión, lo cierto es que la resolución final es la que realmente puede considerarse como el acto que afecta la esfera jurídica de la parte impugnante.

De ahí que el procedimiento de engrose no es un acto que afecte sus derechos procesales, máxime si se toma en cuenta que, si la resolución fue firmada por las y los consejeros electorales, de ello se infiere que están de acuerdo con su contenido, además de que la parte impugnante estuvo en posibilidad de conocer de manera íntegra la resolución emitida y aprobada por la responsable, así como de impugnar la misma, con los presentes agravios que ahora se contestan.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-10330/2020.

► Voto de las personas mexicanas residentes en el extranjero a través de internet, sin poder hacerlo por correo (voto postal)

I. Agravios de la parte apelante

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

- El recurrente alega, en resumen, que le causa agravio que la responsable no modificara el artículo 7 de los Lineamientos, para otorgar a las personas mexicanas residentes en el extranjero, la posibilidad de emitir su voto en forma postal, que es uno de los mecanismos previstos en el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y brindarles la posibilidad de sufragar tanto en forma postal, como por internet, y cumplir con lo dispuesto por el numeral 8 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, que prevé que las personas ciudadanas mexicanas que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la revocación de mandato, aplicándose en lo conducente lo dispuesto en la Ley General, por lo que al no hacerlo omitió atender tal disposición, lo que viola los principios de reserva de ley y supremacía normativa.

II. Determinación

Son **ineficaces** los agravios respecto del voto postal a partir de las siguientes consideraciones

Caso concreto. El veintisiete de agosto, la responsable emitió el acuerdo INE/CG1444/2021, a través del cual aprobó los lineamientos para la organización de la revocación del mandato; el propio acuerdo estableció



que una vez que se promulgara la Ley reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 de la Constitución, todas las disposiciones de esos lineamientos que se opusieran a dicha ley quedarían sin efectos, además de que tales lineamientos se modificarían con la finalidad de hacerlos armónicos con el contenido de la ley.

El catorce de septiembre se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Revocación de Mandato; en lo que interesa, los artículos 8, último párrafo y 29, fracción III, prevén lo que a continuación se transcribe.

Artículo 8. Son requisitos para solicitar, participar y votar en el proceso de revocación de mandato:

...

Las personas ciudadanas mexicanas que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la revocación de mandato, aplicándose en lo conducente lo dispuesto en la Ley General.

Artículo 29. Al Consejo General del Instituto le corresponde:

...

III. Aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo de las revocaciones de mandato.

De lo reproducido se desprende que la Ley Federal de Revocación de Mandato dispone que al CG del INE le corresponde aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo de los procesos de revocación de mandato; además, que las personas ciudadanas mexicanas que residan en el

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la revocación de mandato, aplicándose en lo conducente lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵⁴.

Pues bien, en principio es menester aclarar que válidamente la autoridad administrativa electoral puede prever los requisitos que sean necesarios y razonables para el óptimo resultado de los procesos de revocación de mandato.

Así las cosas, se considera que contrario a lo que se alega, la responsable, al prever el voto electrónico, ello, por sí solo, no viola el principio de reserva de Ley, porque expresamente el órgano legislativo le otorgó la facultad de aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo de los procesos de revocación de mandato, lo que incluye tales aspectos, así como cualquier otro relacionado con la organización y desarrollo del proceso de revocación de mandato, incluyendo los establecidos en los anexos técnicos.

Por otra parte, el artículo 8 de la Ley Federal de Revocación de Mandato establece que las personas ciudadanas mexicanas que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la revocación de

⁵⁴ En lo sucesivo LEGIPE



mandato, aplicándose en lo conducente lo dispuesto en la LEGIPE.

Pues bien, la LEGIPE establece en el artículo 329.2, que el ejercicio del voto de las personas mexicanas residentes en el extranjero podrá “realizarse por correo; mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados, o bien por vía electrónica”, de conformidad con la propia LEGIPE y en los términos que determine el INE.

Sin embargo, dada la complejidad técnica, material y presupuestal que en principio pudiera presentar tal clase de voto, particularmente en el presente proceso de revocación de mandato, el cual ya se encuentra en su fase previa, que contempla plazos muy ajustados y próximos al posible inicio del proceso⁵⁵ y de la jornada consultiva respectiva, no sería factible implementarlo en él, de ahí que resulten ineficaces los agravios atinentes.

Empero, esta Sala Superior considera que es pertinente que el INE lleve a cabo los estudios necesarios para instrumentar el derecho al voto de las personas mexicanas residentes en el extranjero para los futuros procesos de revocación de mandato.

⁵⁵ En términos del artículo 15 de la LFRM, el proceso de Revocación de Mandato inicia hasta que la ciudadanía presenta la solicitud formal ante el INE.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Finalmente, no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional la solicitud que presentó la actora del SUP-JDC-1328/2021, en la que pidió que se dicte sentencia a la brevedad en el presente medio de impugnación.

Al respecto, se considera que, con la emisión del presente fallo, la pretensión de la actora ha quedado colmada.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-1339/2021.

NOVENO. Efectos. Al haber resultado fundados algunos de los agravios hechos valer, lo procedente es revocar el acuerdo reclamado y ordenar a la responsable que emita otro en el que:

a) Determine que para recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato, deben facilitarse en todo el país, no solo en lugares de alta marginación, tanto formatos físicos como en dispositivos electrónicos, para que ambos tipos de formatos queden a disposición de las personas interesadas en recabar firmas de apoyo y, en su caso, las y los ciudadanos interesados en apoyar el proceso de revocación de mandato, elijan el medio — formato en papel o en dispositivo electrónico—, a través del cual otorgarán tal apoyo.



b) El INE deberá llevar a cabo los estudios técnicos y financieros necesarios para garantizar la votación de las personas mexicanas residentes en el extranjero en futuros procesos de revocación de mandato o la implementación de un programa piloto.

c) La autoridad responsable deberá efectuar, **con libertad de atribuciones**, las modificaciones necesarias a los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Revocación de Mandato y sus anexos técnicos y los plazos previstos en los mismos para realizar todas las acciones necesarias para cumplir con lo determinado en la presente ejecutoria.

Por lo anteriormente expuesto, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios SUP-JDC-1328/2021 y SUP-JDC-1336/2021 al recurso SUP-RAP-415/2021 en los términos señalados.

SEGUNDO. Se **desechan** las demandas que dieron origen a los expedientes SUP-JDC-1328/2021 y SUP-JDC-1336/2021.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

TERCERO. Se **revoca** el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de controversia, para los efectos precisados en la ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por mayoría de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, y los votos parcialmente en contra del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña y de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quienes formulan voto particular conjunto, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe, de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrado Presidente

Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 03/11/2021 11:15:14 a. m.

Hash: t2l3heCJT3wt/ONqLcrQVnAOL/7kFUR5qxSFEVtBc7k=

Magistrado

Nombre: Felipe de la Mata Pizaña

Fecha de Firma: 03/11/2021 01:52:59 p. m.

Hash: IgieYtsq2sggn3pUj/hQubLr2DkYan4ie+db0pnl5+A=

Magistrado

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 03/11/2021 11:21:13 a. m.

Hash: NElJn1r0bNACUdbVhzKCf7tIYRWI3tdnpwyLQnfolT8=

Magistrado

Nombre: Indalfer Infante Gonzales

Fecha de Firma: 03/11/2021 05:41:38 p. m.

Hash: 646UcSLoR3XNntgoeXDJY397QkSUSHkurgEsmxqR2w=

Magistrada

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 03/11/2021 01:55:05 p. m.

Hash: 8vfw20kXCkZbw6IIFvDsGWObSoWr3rmaSPD9ybwdRgk=

Magistrada

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 03/11/2021 12:06:09 p. m.

Hash: qopRAnMzIx365gb9qKFyQ+MCW7mmpP2aJsuFqTV3F1s=

Magistrado

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 03/11/2021 12:12:43 p. m.

Hash: sMsq7kpFyTBWR/RfwLWjcTZehGmUAxEuzkwS4M924U=

Secretario General de Acuerdos

Nombre: Luis Rodrigo Sánchez Gracia

Fecha de Firma: 03/11/2021 11:09:58 a. m.

Hash: myHP68pXMvWEuqImrDJUuhVtfNHWEExaQF1gx7SM2vxA=



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-415/2021 y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

Con la debida consideración a la Magistrada y los Magistrados que integran el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo voto concurrente el asunto en comento, en relación con el tema del voto de las personas mexicanas residentes en el extranjero.

Antecedentes relevantes.

El veintisiete de agosto, la responsable emitió el acuerdo INE/CG1444/2021, a través del cual aprobó los lineamientos para la organización de la revocación del mandato; el propio acuerdo estableció que una vez que se promulgara la Ley reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 de la Constitución, todas las disposiciones de esos lineamientos que se opusieran a dicha ley quedarían sin efectos, además de que tales lineamientos se modificarían con la finalidad de hacerlos armónicos con el contenido de la ley.

El treinta de septiembre, el CG del INE aprobó el Acuerdo INE/CG1566/2021, por el que se modifican los lineamientos

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

para la organización de la revocación de mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Ahora bien, el recurrente alega, en resumen, que le causa agravio que la responsable no modificara el artículo 7 de los Lineamientos, para otorgar a las personas mexicanas residentes en el extranjero, la posibilidad de emitir su voto en forma postal, que es uno de los mecanismos previstos en el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y brindarles la posibilidad de sufragar tanto en forma postal, como por internet, y cumplir con lo dispuesto por el numeral 8 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, que prevé que las personas ciudadanas mexicanas que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la revocación de mandato, aplicándose en lo conducente lo dispuesto en la Ley General, por lo que al no hacerlo omitió atender tal disposición, lo que viola los principios de reserva de ley y supremacía normativa.

Postura mayoritaria.

La mayoría de quienes integran el Pleno de esta Sala Superior calificó como ineficaces dichos agravios, pues si bien reconoció que el voto por correo es una de las vías mediante la cual las y los mexicanos residentes en el



extranjero pueden ejercer su derecho al voto, empero, determinaron que dada la complejidad técnica, material y presupuestal que en principio pudiera presentar tal clase de voto, particularmente en el presente proceso de revocación de mandato, el cual ya se encuentra en su fase previa, que contempla plazos muy ajustados y próximos al posible inicio del proceso⁵⁶ y de la jornada consultiva respectiva, no sería factible implementarlo en él, de ahí que resulten ineficaces los agravios atinentes.

Sin embargo, consideraron pertinente que el INE lleve a cabo los estudios necesarios para instrumentar el derecho al voto de las personas mexicanas residentes en el extranjero para los futuros procesos de revocación de mandato.

Postura de la suscrita. Coincido con la mayoría en cuanto a reconocer que el voto por correo es una de las vías mediante la cual las y los mexicanos residentes en el extranjero pueden ejercer su derecho al voto.

Lo anterior, en tanto que la expresión “podrá” se refiere a la posibilidad que tienen las y los ciudadanos para decidir a través de cuál de ellas ejercerán tal derecho.

⁵⁶ En términos del artículo 15 de la LFRM, el proceso de Revocación de Mandato inicia hasta que la ciudadanía presenta la solicitud formal ante el INE.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

En efecto, si bien la disposición refiere "...de conformidad con la Ley General y en los términos que determine el Instituto...", ello debe interpretarse en el sentido de que el INE está facultado para desarrollar el procedimiento específico para materializar el ejercicio del voto a través de cada una de las vías reconocidas expresamente en la Ley, mas no para determinar cuál o cuáles de ellas implementará respecto de cada proceso electoral, incluyendo el proceso de revocación de mandato.

Empero, en mi concepto, le asistía la razón a la parte impugnante, en cuanto a que la responsable violó el principio de subordinación jerárquica, al omitir modificar los lineamientos para contemplar y regular también el voto postal respecto de las personas mexicanas residentes en el extranjero que ejerzan el voto en los procesos de revocación de mandato o, en su caso, justificar por qué no era viable.

Lo anterior, porque si la Ley Federal de Revocación de Mandato remite a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en lo concerniente al ejercicio del voto de las personas ciudadanas mexicanas que residan en el extranjero, para cumplir con el principio de subordinación jerárquica de la Ley respecto de tal disposición legal, la responsable debió contemplar y regular el voto postal tocante a las personas mexicanas



residentes en el extranjero o, en su caso, justificar por qué no era viable, por lo que fue indebido que dejara de hacerlo.

Son las razones expuestas, las que respetuosamente me llevan a emitir el presente voto concurrente.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrada

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 03/11/2021 12:06:35 p. m.

Hash:  aqXLUr3/JIVff6rA6IH+plT0rLU6rYKD6u7OwIot7No=

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-415/2021 Y SUS ACUMULADOS⁵⁷, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN⁵⁸.

INTRODUCCIÓN

De manera respetuosa, presentamos voto particular en el asunto indicado, al disentir del criterio sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno, en la forma y por las razones que se exponen enseguida.

Los temas que son objeto de desarrollo en este VOTO PARTICULAR son los relativos a:

A. Improcedencia de los juicios de la ciudadanía

B. Utilización en todo el territorio nacional de las modalidades física y digital para la recolección de firmas

De la temática señalada, sólo es materia de pronunciamiento conjunto por ambas Magistraturas el relativo a la modalidad para la recolección de firmas, mientras que el otro tema corresponde a la posición individual de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

Para una mejor claridad expositiva, el voto que se formula se divide en diversos apartados. En primer término, se exponen

⁵⁷ Los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-1328/2021 y SUP-JDC-1336/2021.

⁵⁸ Colaboraron en este voto particular Alejandro Olvera Acevedo, Diego David Valadez Lam, Ismael Anaya López y Brenda Durán Soria.



brevemente cuáles son las características del asunto que fue sometido a nuestra consideración. Enseguida, se presenta una síntesis del criterio mayoritario que prevaleció en este asunto. Y finalmente, las razones de disenso sostenidas de manera conjunta o individual, argumentando cuál es la propuesta de solución que debió adoptarse en la resolución de las demandas que nos fueron presentadas.

CARACTERÍSTICAS DEL ASUNTO

Los asuntos que fueron del conocimiento de esta Sala Superior versaban sobre la impugnación promovida por el partido político MORENA así como, por su propio derecho, por una ciudadana y un ciudadano, para controvertir el acuerdo INE/CG1566/2021, por el que se modificaron los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato⁵⁹ y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato⁶⁰.

Los motivos de inconformidad consistían, sustancialmente, en lo siguiente:

Por cuanto hace al recurso de apelación SUP-RAP-415/2021, el partido recurrente señaló como motivos de agravio los relacionados con: **a)** la omisión del INE de implementar en todo el territorio nacional la posibilidad de llevar a cabo la recolección de apoyos tanto en la modalidad física como digital, contraviniendo un mandato expreso de la LFRM; **b)** la incorrecta prohibición establecida a los partidos políticos para llevar a cabo actividades de promoción del ejercicio revocatorio, ya sea a favor

⁵⁹ En lo sucesivo, Lineamientos.

⁶⁰ En adelante, LFRM.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

o en contra; **c)** la indebida inclusión de requisitos adicionales para la convocatoria que en su momento sea emitida, relacionada con la fecha de inicio de promoción y difusión de la campaña de información de la revocación de mandato; **d)** la ilegal modificación a los plazos legalmente previstos para la presentación del aviso de intención para que una persona pueda sea autorizada como recolectora de apoyos de la ciudadanía; **e)** omisiones relacionadas con las modalidades de votación prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶¹ para la ciudadanía residente en el extranjero; **f)** la indebida inclusión de los considerandos once y quince en el acuerdo INE/CG1566/2021, al no haber sido parte del engrose solicitado durante la discusión del Consejo General; **g)** inconformidades relacionadas con el formato impreso aprobado para la recolección de firmas, tanto de sus características físicas como de los requisitos exigidos para su validez; y **h)** la violación al plazo legalmente previsto para la recolección y entrega de los apoyos de la ciudadanía recabados en formato físico, en términos del artículo 100, del Anexo Técnico aprobado por el INE.

Respecto del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1328/2021, la parte actora adujo que los Lineamientos aprobados por el INE contravenían a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶² y la Ley respectiva, al mandar que la recolección de firmas debía de llevarse a cabo, por regla general, a través de la aplicación móvil habilitada para tal efecto, reservando de manera excepcional la recaudación en formato físico únicamente

⁶¹ En lo subsecuente, LGIPE.

⁶² En adelante, Constitución federal.



en aquellos municipios calificados como de alta marginación. Adicionalmente, también combatía la modificación de plazos que había llevado a cabo el INE para solicitar darse de alta como captadora de apoyos de la ciudadanía, así como el haber dispuesto requisitos adicionales a los legalmente previstos para calificar la validez de los mismos.

Asimismo, en ampliación de demanda, la ciudadana argumentó que el INE al constreñir el uso de los formatos físicos a un sector de la población, ha contravenido lo previsto en el *Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, por el que se realiza la interpretación de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Revocación de Mandato*, que es un instrumento normativo y vinculante.

Con relación al juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1336/2021, el promovente controvertía la determinación del INE, aduciendo que el formato aprobado para la recolección de firmas era ilegal, pues contempla que los únicos autorizados para solicitar el procedimiento de revocación de mandato eran aquellas personas que hubieren perdido la confianza en el Ejecutivo Federal, excluyendo a la ciudadanía que legítimamente deseara su permanencia en el cargo.

CRITERIO MAYORITARIO

La resolución que fue aprobada por la mayoría de este Pleno respecto de los juicios de la ciudadanía determinó desechar de plano sus escritos de demanda, al considerar que ninguna de las

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

personas promoventes acreditó tener interés jurídico para combatir el acuerdo y anexos aprobados por el INE⁶³.

Ello, en virtud de que ninguna de ellas demostró haber sido acreditada como recolectoras de apoyos de la ciudadanía para solicitar la revocación de mandato, así como tampoco que hayan siquiera solicitado su registro, mediante el respectivo “aviso de intención”, ante la autoridad administrativa electoral. Por ende, concluyeron que los actos que se combatían no vulneraban ningún derecho político-electoral de la parte actora, por lo que a ningún fin eficaz llevaría el estudio de la controversia planteada, dado que no existe conculcación de derechos que reparar y, consecuentemente, ningún derecho que restituirles.

Respecto del recurso de apelación interpuesto por MORENA, se ordenó revocar parcialmente el acuerdo impugnado, al determinarse parcialmente fundados sus conceptos de agravio, únicamente en lo concerniente a la omisión del INE relacionada con no haber previsto la posibilidad de que en todo el territorio nacional se pudieran utilizar tanto las modalidades física y digital para la recolección de firmas de apoyo de la ciudadanía para respaldar la solicitud de revocación de mandato, contraviniendo así lo dispuesto en los artículos 11 y tercero transitorio de la LFRM.

En virtud de lo anterior, se revocó el acuerdo y anexos controvertidos, ordenándosele al INE emitir uno nuevo en el que:

⁶³ En términos de lo establecido por los artículos 10, párrafo primero, inciso b), y 79, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios).



a) Determine que para recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato deben facilitarse, en todo el país y no solo en lugares de alta marginación, tanto formatos físicos como en dispositivos electrónicos, para que queden a disposición de las personas interesadas en recabar firmas de apoyo y, en su caso, la ciudadanía interesada en apoyar el proceso de revocación de mandato, elijan el medio —formato en papel o en dispositivo electrónico—, a través del cual otorgarán tal apoyo.

b) Efectúe las modificaciones necesarias a los Lineamientos y anexos técnicos, así como modificar los plazos previstos en la convocatoria correspondiente y realizar todas las acciones necesarias para cumplir con lo determinado en la ejecutoria aprobada.

MOTIVOS DEL DISENSO Y SOLUCIÓN PROPUESTA

En forma individual, la suscrita Magistrada me separo de la decisión mayoritaria, fundamentalmente, al considerar que las demandas de los juicios de la ciudadanía no debieron ser desechadas de plano y, por el contrario, ameritarían un pronunciamiento de fondo por parte de este Tribunal que resuelva en definitiva sus planteamientos.

De manera conjunta, no coincidimos con el estudio que se llevó a cabo respecto de los conceptos de agravio formulados en el recurso de apelación que fueron declarados fundados y, por ende, consideramos que la conclusión y efectos a los que se arribó la mayoría fueron incorrectos.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

A continuación, detallamos cada uno de estos disensos, exponiendo individual o conjuntamente, según corresponda, los argumentos que nos llevan a una solución diversa a la que se aprobó por la mayoría de nuestros pares.

A. Improcedencia de los juicios de la ciudadanía

El artículo 35 de la Constitución federal⁶⁴, establece los derechos de la ciudadanía en materia política, entre los que se encuentra la revocación de mandato como mecanismo de participación ciudadana o de democracia directa en la que la decisión, de cumplirse los requisitos establecidos, es la terminación anticipada del cargo de las personas que fueran electas para su desempeño, a través del sufragio, libre e informado.

El propio el artículo 35 constitucional faculta al INE para llevar a cabo la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados obtenidos en el procedimiento de revocación de mandato.

⁶⁴ Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

[...]

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, en los términos que determine la ley.

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados. El Instituto **promoverá la participación de los ciudadanos** en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares.

[...]



A partir de lo anterior, el Consejo General del INE mediante Acuerdo INE/CG1444/2021 aprobó los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato, mismos que fueron modificados mediante acuerdo INE/CG1566/2021 y sus anexos, con Motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato⁶⁵, los cuales fueron materia de impugnación ante este órgano jurisdiccional.

Conforme a la LFRM, el proceso de revocación de mandato es 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 confianza⁶⁶.

Así, se dispone que su objeto es regular y garantizar el **ejercicio del derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos** a solicitar, **participar**, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato de la persona que resultó electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

De este modo en el artículo 7 de la LFRM se prevé que el inicio del proceso de revocación de mandato solamente procederá a **petición de las personas ciudadanas** en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores, siempre y cuando la solicitud corresponda a por lo menos diecisiete entidades federativas y que

⁶⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre pasado.

⁶⁶ Artículo 5.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

De los preceptos anteriormente señalados se puede concluir que la ciudadanía cuenta interés jurídico para accionar la revocación de mandato como un mecanismo a través del cual puede expresar su insatisfacción hacía un representante en específico a partir de alguna causal relacionada con la pérdida de confianza, es decir, el procedimiento está confeccionado para que la ciudadanía participe democráticamente en los asuntos relacionados con la rendición de cuentas a los que están sujetos los servidores públicos.

Al respecto, es de tener en consideración que los actos y resoluciones deben ser impugnados por quienes tengan interés jurídico, dentro de los plazos exigidos, de lo contrario, no se satisface un presupuesto para el dictado de una sentencia de fondo y el escrito de demanda debe desecharse.

Sólo si se actualiza el interés jurídico es posible, en su caso, dictar una sentencia mediante la cual se pueda modificar o revocar la resolución o acto impugnado y, con ello, restituir a la parte actora en el derecho vulnerado.

En este sentido, constituye una condición indispensable para el ejercicio de la acción en los diversos medios de impugnación, por ello, debe preverse⁶⁷

a. Un derecho reconocido en una norma jurídica;

⁶⁷ SUP-JDC-12639/2011. Véase también la tesis de jurisprudencia 7/2002 de rubro: *INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.*



- b. La titularidad de ese derecho;
- c. La facultad de exigir el respeto de ese derecho, y
- d. La obligación correlativa a esa facultad de exigencia.

Así, la ciudadanía puede acudir a la jurisdicción de este Tribunal Electoral para controvertir los actos y resoluciones que vulneren sus derechos político-electorales de votar, ser votado, de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los **asuntos públicos** del país, y de asociación, en los términos que señale la Constitución federal y las leyes⁶⁸.

Para que se actualice el interés jurídico se requiere que en la demanda se aduzca la vulneración de algún derecho sustancial y, a la vez, se argumente que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o resolución reclamado, lo cual debe producir la consiguiente restitución a la persona demandante.

Por tanto, para que el interés jurídico se tenga por satisfecho, el acto o resolución impugnado, debe repercutir de manera clara y suficiente en los derechos subjetivos de quien acude al proceso, de esta manera, demostrando que la afectación del derecho del que aduce ser titular es ilegal, se le podría restituir en el goce de la prerrogativa vulnerada o bien, se hará factible su ejercicio.

⁶⁸ Ver artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución federal.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

En el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶⁹, al estimar que el interés jurídico se actualiza cuando el acto reclamado causa un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio (bienes jurídicos reales y objetivos); por tanto, para que exista un perjuicio, necesariamente, debe apreciarse objetivamente una afectación⁷⁰.

En ese sentido debe reconocerse el interés jurídico de la ciudadana y el ciudadano para cuestionar la constitucionalidad y legalidad de los citados Lineamientos, aun y cuando no demostraron su acreditación como recolectores de apoyos de la ciudadanía para solicitar la revocación de mandato, ni haber solicitado su registro mediante el respectivo “aviso de intención”, ante la autoridad administrativa electoral.

Lo anterior, por que afirman que es su intención activar el mecanismo de participación ciudadana previsto en la LFRM, razón que resulta suficiente para acreditar su interés jurídico para controvertir las disposiciones emitidas por el Consejo General del INE que afirman les causan perjuicio⁷¹.

Mi postura es congruente con una consolidada línea jurisprudencial de esta Sala Superior, integrada por diversos precedentes en los que se ha admitido la posibilidad de que la

⁶⁹ En adelante, SCJN.

⁷⁰ Tesis 1a./J. 168/2007 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

⁷¹ Conforme a lo previsto en el artículo 79, párrafo 1 de la Ley de Medios.

Artículo 79

El juicio para la protección de los derechos político-electorales sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente **para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos** y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.



ciudadanía reclame las convocatorias o los lineamientos generales⁷².

En efecto, este órgano jurisdiccional ha considerado en distintos precedentes que los ciudadanos que aspiran a un cargo de elección popular (aun cuando no cuentan con una constancia formal que acredite su aspiración), se encuentran en aptitud de impugnar las normas generales que emiten las autoridades administrativas electorales y que afecten su esfera de derechos. En el entendido de que la impugnación debe formularse a partir de que las normas generales aprueben o se publiquen en el medio de difusión previsto en la ley⁷³.

Por otra parte, considero que, si en este momento no se reconoce el interés jurídico a quien promueve una impugnación en contra de acuerdos en los que se emite una convocatoria o lineamientos generales, se corre el riesgo de que se desestimen juicios presentados con posterioridad bajo el argumento de su extemporaneidad.

Considerar que los juicios ciudadanos deben desecharse porque no se acredita el interés jurídico de los promoventes, se materializa como una interpretación restrictiva del derecho de acceso a la justicia, pues los órganos jurisdiccionales como garantes de ella, deben proporcionar rutas para favorecer su aplicabilidad⁷⁴.

⁷² Ver voto particular expuesto en la sentencia del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-10120/2020.

⁷³ Ver SUP-JRC-5/2019.

⁷⁴ Tal conclusión, es acorde con la interpretación que ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del artículo 8.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, al apuntar que esta disposición consagra el derecho de acceso a la justicia, de la cual se desprende que los Estados no deben interponer obstáculos a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

En consecuencia, en mi concepto los promoventes de los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-1328/2021 y SUP-JDC-1336/2021 cuentan con interés jurídico para impugnar el acuerdo INE/CG1566/2021, relativo a las modificaciones de los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Similares consideraciones fueron hechas al emitir el voto particular⁷⁵ en el recurso de apelación SUP-RAP-382/2021, al sustentar la existencia de interés legítimo de las ciudadanas y ciudadanos observadores, para controvertir el acuerdo del Consejo General del INE por el que se efectuó el cómputo total, la declaratoria de resultados y se determinó el porcentaje de participación ciudadana en el Consulta Popular 2021.

En ese voto particular se sostuvo que la consulta popular constituye un instrumento de participación por el cual la ciudadanía, a través de la emisión del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible toma parte en las decisiones de los poderes públicos sobre uno varios temas de trascendencia, por lo que es la ciudadanía es la principal protagonista y de ello deriva que cualquier impugnación vinculada con ese ejercicio ciudadano tenga una afectación con cierta dimensión colectiva.

En este orden de ideas, los conceptos de agravio formulados por la parte demandante en los juicios de la ciudadanía –no coincidentes con los expuestos por el partido político recurrente

⁷⁵ En forma conjunta con la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, respecto del engrose realizado al proyecto que presenté al Pleno de la Sala Superior.



que sí son materia de estudio— requerían de pronunciamiento por esta Sala Superior.

Tales motivos de disenso son los relativos a: **1)** Interpretación auténtica de los artículos 11 y 12 de la LFRM; **2)** Requisito de haber perdido la confianza y previsión de motivar al respecto en el formato de obtención de firmas; **3)** Requisitos de los formatos impresos para recopilar firmas, —como la exigencia de que el formato sea en tamaño carta; que contenga un número de folio único, consecutivo por página; y un aviso de privacidad simplificado—; **4)** Exigencia al utilizar el formato físico de recolectar copia simple de las credenciales para votar de la ciudadanía y, **5)** Violación al plazo legalmente previsto para la recolección y entrega de los apoyos de la ciudadanía recabados en formato físico.

B. Utilización en todo el territorio nacional de las modalidades física y digital para la recolección de firmas

Respecto de la omisión atribuida al INE y su correlativa contravención a lo establecido en los artículos 11 y tercero transitorio de la LFRM, al no haber previsto la posibilidad de que en todo el territorio nacional se pudieran utilizar tanto las modalidades física y digital para la recolección de firmas de apoyo de la ciudadanía para respaldar la solicitud de revocación de mandato, consideramos que los motivos de disenso no eran suficientes para haber arribado a la conclusión de mandar al INE a implementar estos dos mecanismos de captación en todo el país de manera lisa y llana.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

I. Visión general

Es incorrecto privilegiar el uso de la APP móvil para recabar el apoyo de la ciudadanía en el procedimiento de revocación de mandato.

En nuestra opinión, debe existir un régimen complementario entre la APP móvil y los formatos impresos, desde un contexto en el cual se tenga en consideración las características territoriales de nuestro país, integrado por zonas rurales y urbanas, así como en centros de población y megalópolis.

II. Metodología

A fin de exponer nuestra posición sobre este tema, desarrollaremos el voto de la siguiente manera.

En primer lugar, se establecerá cuál fue el criterio aprobado por la mayoría.

En segundo término, se precisará en qué consiste y como se diferencia nuestra postura con el criterio de la mayoría.

En tercer momento, se precisará cuál ha sido el criterio de esta Sala Superior en aquellos casos en los cuales se ha usado la aplicación móvil a fin de captar firmas de la ciudadanía.

Finalmente, se explicarán las razones que sustentan nuestra postura,



III. ¿Cuál es el criterio de la mayoría?

En la sentencia, la mayoría consideró que, en todo el país se debe permitir el uso de la aplicación móvil y de los formatos impresos, con dos finalidades: **a)** que el promotor de la solicitud de revocación de mandato pueda usar las dos formas en la captación de firmas, y **b)** permitir a la ciudadanía elegir si manifiesta su apoyo mediante un formato impreso o bien mediante el uso de la APP.

Lo anterior, en síntesis, porque la Ley Revocación de Mandato prevé la existencia de los dos medios para captar el apoyo de la ciudadanía, sin que exista una razón legal para limitar el uso de alguno de esos instrumentos.

IV. ¿Cuál es nuestra postura?

En esencia, consideramos que es posible una solución intermedia entre lo aprobado por el INE y lo resuelto por la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior.

Así, como expondremos más adelante, el uso de la aplicación móvil se puede implementar de manera exclusiva en zonas urbanas y con fácil acceso a internet, como son las zonas metropolitanas y megalópolis.

Y, por otra parte, se puede permitir el uso conjunto de la aplicación móvil y los formatos impresos, en zonas marginadas, en localidades rurales y, en concreto, en los ámbitos territoriales con dificultades para acceder a medios electrónicos.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Así, contrario a lo considerado por la mayoría, nuestra postura no comprende el uso de la aplicación móvil y de los formatos impresos en todo el país, sino solamente en zonas caracterizadas por ser rurales, marginadas y alejadas de centros urbanos sin fácil acceso a internet.

Asimismo, nuestra postura tampoco otorga un uso preponderante de la aplicación móvil, sino sólo para zonas de fácil acceso a tecnologías como el internet.

V. ¿Cuál ha sido el criterio de esta Sala Superior en el uso de aplicaciones móviles?

Cuando se conoció sobre la implementación de una aplicación móvil para captar apoyos de la ciudadanía,⁷⁶ se determinó que era una medida constitucional y no implicaba un requisito adicional, sino un mecanismo que permite instrumentar y facilitar su obtención.

Cabe precisar que, a esa determinación se arribó porque, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es omisa en señalar cómo debe constar el respaldo de la ciudadanía otorgado a una candidatura independiente.

Por ello, el que el INE haya implementado una aplicación móvil en modo alguno constituía una intervención indebida a la manera en cómo se debía captar el apoyo de la ciudadanía, porque la ley no precisaba ni impedía que constara de cierta manera.

Lo fundamental del criterio asumido por esta Sala Superior radica en que, el uso de aplicaciones móviles para captar apoyo de la

⁷⁶ SUP-JDC-841/2017.



ciudadanía se ha considerado constitucional y legalmente válido, porque favorece y facilita su obtención, al tiempo que permite al INE agilizar la verificación de las firmas.

Esto se reiteró en otros procedimientos en los que se requiere captar firmas de la ciudadanía, como han sido la constitución de partidos políticos, candidaturas independientes y los procedimientos de consulta popular, por señalar algunos casos.

El uso de la aplicación móvil ha demostrado ser segura y genera certeza en cuanto a la expresión de manifestaciones de apoyo, a la vez que ha permitido al INE ejercer sus facultades de verificación.

VI. Razones que sustentan nuestro voto

1. La Ley Federal de Revocación de Mandato reconoce el uso de formatos impresos y digitales

A diferencia de los procedimientos para obtener una candidatura independiente, de constitución de partidos políticos y de consulta popular, el de revocación de mandato sí prevé el uso de dos formatos para captar el apoyo de la ciudadanía, a saber, el impreso y el digital.

Esto se advierte del contenido del artículo 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato que dispone lo siguiente:

Artículo 11. Las ciudadanas y ciudadanos interesados en presentar la solicitud deberán informar al Instituto durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República. A ese efecto, podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

mandato durante el mes previo a la fecha señalada anteriormente. **El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos impresos y medios electrónicos para la recopilación de firmas**, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

De forma inmediata, y sin mayor trámite, el Instituto les proporcionará el formato autorizado para la recopilación de firmas y les dará a conocer de forma detallada el número mínimo de firmas de apoyo requeridas y cada una de las variantes que deberán reunir para la procedencia de su solicitud, de conformidad con los supuestos previstos en el artículo 7 de esta Ley.

2. ¿Qué hizo el INE?

El INE, con base en la experiencia obtenida en procedimientos de obtención de una candidatura independiente, constitución de partidos políticos y consultas populares, determinó usar y privilegiar la implementación de una aplicación móvil, a fin de captar las firmas de las personas.

De esta manera, en el actual procedimiento de revocación de mandato, el INE dispuso el uso de una aplicación móvil para recabar el apoyo de la ciudadanía. Y, además, estableció un régimen de excepción para que, en 204 municipios de alta marginación, se use formatos impresos.

La decisión del INE constituye una determinación que privilegia el uso de la aplicación móvil, a pesar de que la Ley Federal de Revocación de Mandato reconoce la posibilidad de formatos impresos y digitales.



Así, la determinación del INE no genera distinciones con otros procedimientos en los cuales se ha usado aplicaciones móviles para captar apoyo de la ciudadanía y, además, permite el uso de la aplicación móvil de forma exclusiva casi en la totalidad del país, sin considerar las particularidades geográficas.

De igual forma, deja de observar que, en las zonas marginadas, lejos de establecer un régimen de excepción para permitir el uso de un mecanismo de captación de apoyo de la ciudadanía, es indispensable proporcionar más herramientas para tal efecto, como puede ser, precisamente usar de manera simultánea en esos lugares los dos instrumentos reconocidos en la ley.

Esto se explicará a profundidad enseguida.

3. Composición territorial en México

a. México: país mixto, pero mayoritariamente urbano

De acuerdo al INEGI, el número de habitantes determina cómo se debe considerar una localidad. Así, un criterio de clasificación es hacerlo en zonas rurales y urbanas.

Será rural si tiene menos de 2,500 habitantes; en cambio, será urbana, si viven más de esa cantidad.

Hoy, de acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda 2020, a nivel nacional hay 185,243 localidades rurales y 4,189 urbanas. A pesar de ello, la población en México mayoritariamente habita en localidades urbanas, con un 79% de la población, mientras que el 21% restante es

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

población rural. Es decir, la población mexicana es mayoritariamente urbana⁷⁷.

Además, la Ley General de Asentamientos Humanos contiene distintos elementos que se pueden considerar, como son:

a. Los centros de población, es decir, las áreas constituidas por las zonas urbanizadas y las que se reserven para su expansión.

b. Las megalópolis, esto es, sistema de zonas metropolitanas y centros de población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. En el entendido de que, el umbral mínimo de población de una megalópolis es de diez millones de habitantes.

c. Zona metropolitana, es decir, los centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.

b. El uso de internet por localidad urbana y rural

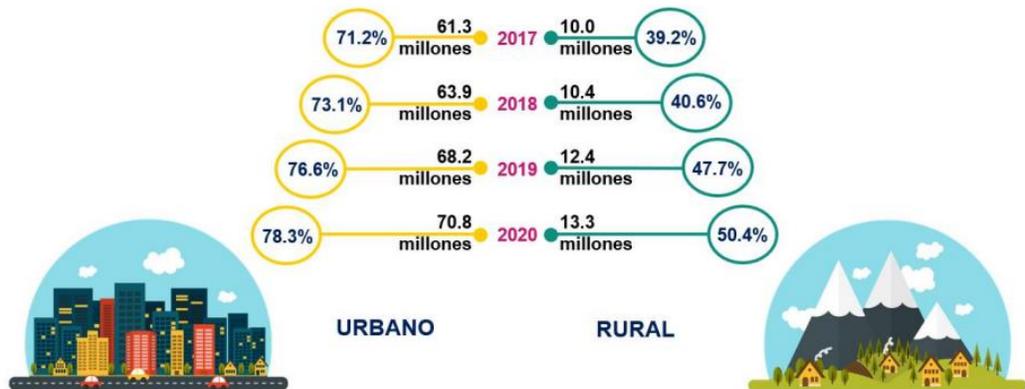
Es importante establecer cómo está conformado nuestro país, para entender que existen claras diferencias en el acceso a internet, según se trate de zonas urbanas o rurales. Lo cual es un parámetro orientativo para determinar posibles acciones en materia electoral.

De acuerdo con el INEGI, hay una brecha importante del uso de internet entre zonas rurales y urbanas. En localidades urbanas el

⁷⁷ De acuerdo con información publicada por el INEGI, visible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/distribucion.aspx?tema=me&e=15>.

78.3% de la población es usuaria de internet; en contraste, en las zonas rurales, solo el 50.4% de las personas acceden a ese servicio⁷⁸.

Distribución de usuarios de internet en ámbito urbano y rural, 2017-2020



Nota: Porcentajes calculados respecto de la población de seis años o más, según ámbito urbano y rural.

Es decir, que existe una brecha importante de acceso a esta tecnología según el tipo de población en México entre localidades urbanas y rurales, con una diferencia de 27.9 puntos porcentuales. Situación que no puede ser ignorada a la hora de implementar mecanismos para el ejercicio de un derecho mediante el uso de estas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) mediante dispositivos móviles que requieren de un adecuado acceso a internet.

Ello, porque esa situación puede ser valorada y considerada por toda autoridad, a fin de favorecer y además facilitar el ejercicio de derechos.

⁷⁸ De conformidad con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020, con información consultable en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

c. Características de las zonas rurales

Especial importancia tiene definir cuáles son las características de las zonas rurales y marginadas, para entender porque en estos espacios es necesario ampliar los mecanismos a fin de ejercer determinados derechos, como puede ser la participación en los procedimientos de revocación de mandato.

Al respecto, los estudios llegan a asimilar lo rural con lo tradicional y lo urbano con lo moderno. Asimismo, se identifica lo rural con actividades agropecuarias, cierto conservadurismo, y la transmisión intergeneracional del estatus socioeconómico de sus habitantes.

En México, el CONEVAL mide lo rural y el grado de marginación con base en la accesibilidad de la población a una carretera, la disponibilidad de transporte público y el tiempo de desplazamiento.

También ha considerado factores como las condiciones socioeconómicas, los niveles de educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población.

En concreto, las zonas rurales se pueden considerar como localidades alejadas de los centros urbanos, carentes de diversos servicios y estar compuesto por personas marginadas.

Por tal razón, las autoridades, entre las cuales están las electorales, sean administrativas y jurisdiccionales, deben ampliar los instrumentos con los cuales se permita a la población de esas localidades ejercer sus derechos, entre otros, los político-electorales.



4. Vía digital para recolección de firmas en zonas urbanas e híbrido en zonas rurales.

La correcta interpretación de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Revocación de Mandato⁷⁹ debe permitir la armonización de las facultades del INE para implementar herramientas tecnológicas a fin de facilitar la captación del apoyo de la ciudadanía, con las particularidades geográficas y socioeconómicas de la población del país.

Desde una interpretación funcionalista de esos preceptos, en nuestra opinión, es posible considerar dos aspectos en la captación de firmas de apoyo para el procedimiento de revocación de mandato.

a. Sistema digital. Las zonas urbanas, las zonas metropolitanas y las megalópolis están caracterizadas por tener, entre otros servicios, un fácil acceso a herramientas tecnológicas e internet.

En estos ámbitos geográficos, en nuestra consideración, **es perfectamente posible que el INE imponga el uso exclusivo**

⁷⁹ Artículo 11. Las ciudadanas y ciudadanos interesados en presentar la solicitud deberán informar al Instituto durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República. A ese efecto, podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha señalada anteriormente. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos impresos y medios electrónicos para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

De forma inmediata, y sin mayor trámite, el Instituto les proporcionará el formato autorizado para la recopilación de firmas y les dará a conocer de forma detallada el número mínimo de firmas de apoyo requeridas y cada una de las variantes que deberán reunir para la procedencia de su solicitud, de conformidad con los supuestos previstos en el artículo 7 de esta Ley.

El formato que apruebe el Consejo General deberá contener únicamente:

I. El nombre completo; la firma o huella dactilar; la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, indistintamente, y

II. Encabezado con la Leyenda "Formato para la obtención de firmas ciudadanas para la revocación del mandato de la persona titular de la Presidencia de la República por pérdida de la confianza".

Si las firmas se presentan en un formato diverso al aprobado por el Instituto, la solicitud será desechada.

Artículo 12. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el Instituto diseñará y aprobará la utilización de herramientas tecnológicas y dispositivos electrónicos al alcance de las ciudadanas y los ciudadanos para recabar la expresión de los apoyos necesarios a que se refiere el artículo 7 de esta Ley.

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

de una aplicación móvil para captar el apoyo de la ciudadanía, sin que ello constituya una carga adicional para las personas ni los promotores.

Ello, porque en esas localidades existen los instrumentos para captar esas firmas, como pueden ser los denominados teléfonos inteligentes, las aplicaciones y el acceso fácil a internet.

Además, por el alto desarrollo económico y social, las personas están habituadas al uso de la tecnología en varios aspectos de su vida diaria, de tal manera que apoyar el procedimiento de revocación de mandato mediante la captación de su firma con una aplicación móvil, les resulta familiar.

De esta manera, en zonas urbanas, zonas metropolitanas y megalópolis, es perfectamente entendible que el INE prefiera de manera exclusiva el uso de la aplicación móvil para captar el apoyo de la ciudadanía, lo cual resulta acorde con la línea jurisprudencial y de precedentes de esta Sala Superior.

b. Sistema híbrido (uso de formatos impresos o aplicación móvil). En contraste con lo anterior, en nuestra consideración, es indispensable que, en zonas rurales, marginadas o rezagadas social y económicamente, se permite de manera híbrida o simultánea el uso de los formatos impresos y la aplicación móvil en la captación de apoyos.

Esto obedece a la realidad social y económica de ese tipo de zonas, en las cuales los servicios de internet pueden llegar a ser intermitentes o de mala señal, o bien se carece de un fácil acceso a teléfonos de los denominado inteligentes y, además, exista



desconfianza en ese tipo de tecnologías, ante la falta de una habitualidad en su uso.

Sin embargo, esa situación en modo alguno puede significar restringir su uso, porque ello implicaría eliminar en esas zonas de una posibilidad para ejercer de mejor manera sus derechos.

Por el contrario, en esas localidades es necesaria la implementación de mayores instrumentos para favorecer el ejercicio de los derechos, motivo por el cual, en nuestra consideración, en esos lugares se debe implementar un sistema híbrido de captación de apoyos mediante el uso de formatos impresos y aplicaciones móviles.

c. Apreciación gráfica de las posturas

A fin de esclarecer las tres posturas que se han expuesto al resolver este asunto, enseguida se inserta una tabla en la cual se contienen las diferentes posiciones:

Formato	Posturas		
	INE	Mayoría de Sala Superior	Magistrada Janine Otalora y Magistrado Felipe de la Mata
APP	Privilegia el uso en todo el país, con excepción de 204 municipios	Permite el uso de ambos formatos en todo el país, sin distinción alguna.	Uso exclusivo en zonas urbanas, zonas metropolitanas y megalópolis
APP e impreso	Sólo se permite en 204 municipios, considerados de alta marginación el uso de formatos impresos		Uso en zonas rurales, marginadas o carentes de servicios, o bien de difícil acceso a internet y teléfonos inteligentes, derivado de condiciones económicas y sociales

Como se advierte, nuestra postura implica que de manera exclusiva se use la aplicación móvil en zonas urbanas o similares a ciudades, porque existe un mayor grado de acceso a herramientas tecnológicas, motivo por el cual la recolección de

SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

firmas es posible hacerlo exclusivamente a través de un formato digital, porque existen las facilidades para que la ciudadanía lo haga de esa manera e incluso esté habituada al uso de ese tipo de herramientas.

En cambio, en otras zonas caracterizadas por ser de naturaleza rural o con aspectos de marginación, existe carencia de diversos elementos socioeconómicos, tecnológicos e inclusive educativos, casos en los cuales se puede permitir recabar las firmas ya sea de forma digital o impresa, precisamente por la dificultad para acceder a la tecnología en ciertas zonas, o bien por el desconocimiento y desconfianza que pueda haber de ésta entre la población.

En cambio, en aquellas zonas rurales, marginadas o alejadas de centros urbanos y carentes de herramientas tecnológicas, es perfectamente entendible permitir que la recolección de firmas se pueda hacer en tanto en formato impreso como en digital, precisamente por la ausencia de diversos elementos que permitan a la población optar por una u otra manera.

De esta forma, se armoniza el deber del INE de establecer la mejor manera de captar el apoyo de la ciudadanía y, a la vez, se posibilita que en las zonas marginadas se facilite la entrega de las firmas mediante formas tradicionales o modernas, derivado de la dificultad para acceder a zonas que estén alejadas y carentes de servicios importantes.



Conclusión

Con base en lo expuesto, es que consideramos que la aplicación móvil se debe usar en zonas urbanas, zonas metropolitanas y megalópolis, mientras que debe existir un sistema híbrido (aplicación y formato impreso), en zonas rurales o marginadas.

Las anteriores razones son las que sustentan el presente voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del poder judicial de la federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrado

Nombre: Felipe de la Mata Pizaña

Fecha de Firma: 03/11/2021 01:53:17 p. m.

Hash:  /KM4lu3BtAhc1LOzmk7b8xOS5xQfx0gr9VJR0+FujnE=

Magistrada

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 03/11/2021 01:54:45 p. m.

Hash:  fujDvWzcfL5hijYOxtXwChCLJEftAI5K8A7hAGFeVck=