



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

JUICIOS DE INCONFORMIDAD

EXPEDIENTES: SUP-JIN-1/2022 Y
ACUMULADOS

ACTORES: ULISES ERNESTO RUÍZ
ORTIZ Y OTROS

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

Ciudad de México, a **veintiocho de abril de dos mil veintidós**. 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 la **SENTENCIA de veintisiete del mes y año en curso**, dictado por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, siendo las ----- **veintitrés horas del día en que se actúa**, el suscrito lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando la representación impresa de la referida determinación judicial firmada electrónicamente. **DOY FE.** -----

ACTUARIO

ENRIQUE GARCÍA JIMÉNEZ



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

Síntesis del SUP-JIN-1/2022 y acumulados

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Es posible atender las pretensiones de realizar un recuento en diversas casillas, anular la votación en otras, así como de declarar la invalidez del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024?

1. El 10 de abril de 2022 se llevó a cabo la jornada de revocación de mandato del presidente de la República.

2. En la sesión del 10 de abril que concluyó el 11 siguiente, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el cual realizó el cómputo total y la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato.

3. Ulises Ernesto Ruíz Ortiz, Movimiento Ciudadano, el PRD, MORENA y el PRI promovieron juicios de inconformidad con el fin de controvertir el cómputo final y la declaratoria de resultados.

HECHOS

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE ACTORA

- Se debe declarar la nulidad de la votación recibida en diversas casillas.
- Se debe recomtar la votación de diversas casillas por error en el cómputo.
- El proceso de revocación de mandato debe declararse inválido, al haber existido violaciones graves y determinantes que vulneraron los principios que debieron regir en el ejercicio revocatorio.

Razonamientos:

Son inviables las pretensiones de recomtar la votación recibida en diversas casillas y anular la votación recibida en otras, así como de invalidar el proceso de revocación de mandato, ya que el proceso carece de efectos jurídicos al no haberse logrado el porcentaje de participación ciudadana exigido jurídicamente para que el proceso sea válido.

Sin embargo, con el fin de maximizar el acceso a la justicia de la parte demandante y al señalarse diversos hechos y actos que podrían constituir alguna irregularidad o ilícito, se da vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral y a la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales para que, a partir de las constancias que integran los medios de impugnación, actúen conforme al ámbito de sus facultades y obligaciones.

RESUELVE

Los juicios son **improcedentes**.

Se da **vista y se vincula** a diversas autoridades para que investiguen y, en su caso, sancionen las conductas irregulares denunciadas.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS DE INCONFORMIDAD

EXPEDIENTES: SUP-JIN-1/2022 Y
ACUMULADOS

ACTORES: ULISES ERNESTO RUÍZ ORTIZ
Y OTROS

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: OLIVIA Y. VALDEZ
ZAMUDIO, CARLOS VARGAS BACA,
REGINA SANTINELLI VILLALOBOS Y
VERÓNICA PÍA SILVA ROJAS

COLABORARON: ARES ISAÍ HERNÁNDEZ
RAMÍREZ, ALBERTO DE AQUINO REYES,
CELESTE GARCÍA RAMÍREZ, JIMENA
ÁLVAREZ MARTÍNEZ Y MARÍA PAULA
ACOSTA VÁZQUEZ

Ciudad de México, a veintisiete de abril de dos mil veintidós

Sentencia que declara **improcedentes** los juicios de inconformidad promovidos por Ulises Ernesto Ruíz Ortiz, Movimiento Ciudadano, el Partido de la Revolución Democrática, MORENA y el Partido Revolucionario Institucional en contra del Acuerdo INE/CG202/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024.

Son improcedentes, ya que son inviables las pretensiones de los inconformes de: **i)** recomtar la votación recibida en diversas casillas; **ii)** anular la votación recibida en otras, e **iii)** invalidar el proceso de revocación de mandato, porque carece de efectos jurídicos, al no haberse logrado el

porcentaje de participación de las personas inscritas en la lista nominal de electores exigido jurídicamente para que el proceso sea válido.

ÍNDICE

ÍNDICE	2
GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	3
2. ANTECEDENTES	3
3. TRÁMITE	4
4. COMPETENCIA	5
5. CONSIDERACIONES SOBRE LA VÍA	5
6. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	7
7. ACUMULACIÓN	7
8. CUESTIÓN PREVIA CON RESPECTO A LAS DEMANDAS PRESENTADAS POR EL PRD	7
9. PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO Y DE LAS PRETENSIONES DE LOS INCONFORMES	9
10. IMPROCEDENCIA	24
11. IRREGULARIDADES E ILÍCITOS DENUNCIADOS. CONSIDERACIONES CON PERSPECTIVA DE INTEGRIDAD ELECTORAL	32
12. RESOLUTIVOS	58

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Lineamientos:	Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la Revocación de Mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024
LFRM:	Ley Federal de Revocación de Mandato
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PRI:	Partido Revolucionario Institucional



Suprema Corte o Suprema Corte de Justicia de la Nación
SCJN:

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) El once de abril, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG202/2022, en el cual realizó el cómputo total y declaró los resultados obtenidos en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024.
- (2) En ese acuerdo, el INE declaró que participó el 17.7785 % de la ciudadanía inscrita en la lista nominal y la opción “Que siga en la presidencia de la República” obtuvo el mayor número de votos con un total de 15,159,323 (quince millones ciento cincuenta y nueve mil trescientos veintitrés) equivalente al 91.8600 % de los votos obtenidos.
- (3) El acuerdo fue controvertido por Ulises Ernesto Ruíz Ortiz, Movimiento Ciudadano, el PRD, MORENA y el PRI, quienes solicitan, por un lado, que se anule la votación recibida en diversas casillas o se efectúe el recuento en otras, y por otro, que se invalide el proceso de revocación de mandato, al haber existido violaciones graves y determinantes que vulneraron los principios que rigen en el ejercicio revocatorio.
- (4) En ese sentido, esta Sala Superior debe analizar si existe la posibilidad jurídica de estudiar las pretensiones de los actores, a pesar de que el proceso de revocación de mandato no alcanzó el porcentaje mínimo de participación establecido en la Constitución general.

2. ANTECEDENTES

- (5) **Convocatoria.** El cuatro de febrero de dos mil veintidós¹, el INE emitió la convocatoria para el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024.
- (6) **Jornada de revocación de mandato.** El diez de abril, se llevó a cabo la jornada de revocación de mandato.

¹ Las fechas mencionadas en lo sucesivo corresponden al año en curso, salvo que se especifique un dato distinto.

SUP-JIN-1/2022 Y ACUMULADOS

- (7) **Cómputo total y declaratoria de resultados (Acuerdo INE/CG202/2022).** En la sesión del diez de abril que concluyó el once siguiente, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el cual realizó el cómputo total y la declaratoria de resultados respecto del proceso de revocación de mandato.
- (8) **Juicios de inconformidad.** Del trece al quince de abril, diversos partidos políticos y un ciudadano promovieron juicios de inconformidad para controvertir el Acuerdo INE/CG202/2022, por presuntas irregularidades en los cómputos distritales que forman parte integral del mismo y por la invalidez del proceso revocatorio en su totalidad.

3. TRÁMITE

- (9) **Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar y turnar los expedientes a la ponencia a su cargo, conforme a lo siguiente:

	Expediente	Parte actora	Fecha de interposición	Fecha de recepción en Sala Superior	Motivo de impugnación
1.	SUP-JIN-1/2022	Ulises Ernesto Ruíz Ortiz	14 de abril	14 de abril	Invalidez del proceso
2.	SUP-JIN-2/2022	Movimiento Ciudadano	15 de abril	15 de abril	Invalidez del proceso
3.	SUP-JIN-3/2022	PRD	13 de abril	19 de abril	Invalidez del proceso
4.	SUP-JIN-4/2022	PRI	14 de abril	19 de abril	Nulidad de votación recibida en casilla
5.	SUP-JIN-5/2022	PRD	13 de abril	19 de abril	Invalidez del proceso y nulidad de votación recibida en casillas
6.	SUP-JIN-6/2022	MORENA	15 de abril	21 de abril	Errores en el cómputo de la votación recibida en casillas
7.	SUP-JIN-7/2022	MORENA	15 de abril	21 de abril	Errores en el cómputo de la votación recibida en casilla
8.	SUP-JIN-8/2022	MORENA	15 de abril	21 de abril	Errores en el cómputo de la votación recibida en casilla
9.	SUP-JIN-9/2022	MORENA	15 de abril	21 de abril	Errores en el cómputo de la votación recibida en casilla
10.	SUP-JIN-10/2022	MORENA	15 de abril	21 de abril	Errores en el cómputo de la votación recibida en casilla



	Expediente	Parte actora	Fecha de interposición	Fecha de recepción en Sala Superior	Motivo de impugnación
11.	SUP-JIN-11/2022	MORENA	15 de abril	22 de abril	Errores en el cómputo de la votación recibida en casilla
12.	SUP-JIN-12/2022	MORENA	15 de abril	26 de abril	Errores en el cómputo de la votación recibida en casilla

- (10) **Escritos de terceros interesados.** Del quince al dieciocho de abril, MORENA, el PT y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal presentaron escritos para comparecer con el carácter de terceros interesados en los juicios identificados como SUP-JIN-1/2022, SUP-JIN-2/2022, SUP-JIN-3/2022 y SUP-JIN-4/2022.
- (11) **Radicación.** En términos del artículo 19 de la Ley de Medios y en atención al principio de economía procesal, en esta sentencia se: *i)* radican los medios de impugnación, y *ii)* ordena integrar las constancias respectivas.

4. COMPETENCIA

- (12) Esta Sala Superior tiene competencia exclusiva para resolver la controversia, porque se trata de juicios de inconformidad promovidos en contra del cómputo total y la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato, emitidos por el Consejo General del INE.
- (13) Lo anterior, con fundamento en los artículos 35, fracción IX, apartado 5.º, 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 164, 166, fracciones II y X, y 169, fracciones I, inciso a) y XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 6, fracción VIII, 55, fracción I, y 59, de la LFRM; 34, párrafo 2, inciso a), 49, 50, párrafo 1, inciso a), y 53, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

5. CONSIDERACIONES SOBRE LA VÍA

- (14) Es importante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar fundada la omisión legislativa respecto de la adecuación normativa de los medios de impugnación para el proceso de revocación de mandato en la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, determinó que las

autoridades y tribunales deberán encausar los distintos reclamos de la materia de revocación de mandato, a través de los diversos medios de defensa existentes en la Ley de Medios, atendiendo a aquel que sea más compatible, a fin de asumir y salvaguardar el mandato constitucional.²

- (15) Al respecto, esta Sala Superior estima que, aunque en la Ley de Medios no se prevé un medio de impugnación específico para controvertir los resultados del proceso de revocación de mandato, en el caso concreto, el juicio de inconformidad es el medio más compatible e idóneo, en lo conducente, para sustanciar y resolver las controversias planteadas por los inconformes, ya que es el medio de impugnación que prevé la posibilidad de sustanciar y resolver aquellas impugnaciones relacionadas con la elección del titular del Ejecutivo Federal³ **y que versen sobre: i) los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, y ii) la nulidad de toda la elección.**⁴
- (16) Lo anterior, con independencia de que pudiera existir otra vía para controvertir el Acuerdo por el que se emite el cómputo total y la declaratoria

² Si bien a la fecha de resolución del presente medio de impugnación, aún no ha sido publicada la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021 en el *Diario Oficial de la Federación* ni en el *Semanario Judicial*, es un hecho notorio que el tres de febrero la Suprema Corte de Justicia declaró la invalidez del artículo 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato. Al respecto véase la versión taquigráfica de la sesión disponible en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2022-02-03/3%20de%20febrero%20de%202022%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>, así como el acta de votación respectiva y disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/Juridica/Votos/HojasVotacion/2022/636954be-b88d-ec11-8017-0050569eace9.pdf>.

³ Al respecto, debe tomarse en cuenta que esta Sala Superior ha considerado, al resolver el expediente identificado con la clave SUP-REP-487/2021, que la revocación del mandato se ha concebido como un procedimiento de democracia directa, por el que la ciudadanía puede determinar la “destitución” de la persona que ejerza la Presidencia de la República, mediante el voto directo, libre, universal y secreto, antes de que concluya el periodo para el cual fue electo. Por lo tanto, esta Sala Superior estima razonable aplicar, en lo que sea compatible, las reglas del juicio de inconformidad respecto de la elección del presidente de la República. Adicionalmente, no se pierde de vista que en el artículo 34 de la Ley de Medios se prevé que el juicio de inconformidad es la vía para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales durante el proceso de consulta popular, por lo que esta Sala Superior advierte que el legislador ha previsto dicha vía para la solución de controversias relacionadas con la etapa de resultados y declaraciones de validez en mecanismos de democracia directa.

⁴ Artículo 50, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



de resultados, cuando la pretensión sea distinta a la nulidad de la votación total, la recibida en casilla o la modificación de resultados.

6. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

- (17) Esta Sala Superior dictó el Acuerdo 8/2020⁵, 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 dicte alguna determinación distinta. En consecuencia, se justifica la resolución del presente medio de impugnación de manera no presencial.

7. ACUMULACIÓN

- (18) Del análisis de los escritos de demanda se advierte que todas las impugnaciones están relacionadas con los resultados y la validez del proceso de revocación de mandato, por lo tanto, atendiendo al principio de economía procesal y para evitar sentencias contradictorias, procede acumular los juicios de inconformidad registrados en el índice de esta Sala Superior con los números SUP-JIN-2/2022, SUP-JIN-3/2022, SUP-JIN-4/2022, SUP-JIN-5/2022, SUP-JIN-6/2022, SUP-JIN-7/2022, SUP-JIN-8/2022, SUP-JIN-9/2022, SUP-JIN-10/2022, SUP-JIN-11/2022 y SUP-JIN-12/2022, al diverso SUP-JIN-1/2022, por ser este el primero que se recibió y registró en esta Sala Superior. En consecuencia, se deberá agregar una copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes acumulados.⁶

8. CUESTIÓN PREVIA CON RESPECTO A LAS DEMANDAS PRESENTADAS POR EL PRD

- (19) El PRD presentó dos escritos de demanda de juicio de inconformidad ante la Oficialía de Partes del INE; la primera de ellas el trece de abril a las once

⁵ Aprobado el 1.º de octubre de 2020 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 del mismo mes y año.

⁶ Con fundamento en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

horas con quince minutos, mientras que la segunda, el mismo día a las diecinueve horas con siete minutos.

- (20) Si bien en ambos escritos el partido pretende controvertir el mismo acto, es decir, el Acuerdo INE/CG202/2022 del Consejo General del INE por el cual se efectuó el cómputo total y la declaratoria de resultados respecto del proceso de revocación de mandato, esta Sala Superior estima que no se actualiza la preclusión respecto a la segunda demanda, en virtud de que contiene planteamientos distintos y se presentó dentro del plazo previsto para impugnar.
- (21) La Sala Superior ha considerado que, por regla general, la presentación de una demanda por los sujetos legitimados cierra la posibilidad jurídica de interponer una diversa en contra de un mismo acto, y da lugar al desechamiento de las demandas promovidas posteriormente. Sin embargo, por excepción, **resulta viable el estudio de los hechos y agravios vertidos en ellas, en caso de reunir el resto de los requisitos de procedencia, cuando los planteamientos sean sustancialmente diferentes en cuanto a su contenido y se presenten dentro del plazo legal previsto para ello.**⁷

⁷ Con base en la Tesis LXXIX/2016 con el rubro y contenido siguientes **PRECLUSIÓN DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ELECTORALES. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CON LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE DIVERSAS DEMANDAS CONTRA UN MISMO ACTO, CUANDO SE ADUZCAN HECHOS Y AGRAVIOS DISTINTOS.** De lo establecido en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de la jurisprudencia de rubro **DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO,** se advierte que, por regla general, la presentación de una demanda por los sujetos legitimados activamente cierra la posibilidad jurídica de accionar una diversa en contra de un mismo acto, y da lugar al desechamiento de las promovidas posteriormente; sin embargo, cuando los planteamientos sean sustancialmente diferentes en cuanto a su contenido y se presenten dentro del plazo legal previsto para ello, por excepción, tal situación no conduce a su desechamiento, por lo que de reunir el resto de los requisitos de procedencia, resulta viable el estudio de los hechos y agravios vertidos en ellas. Lo anterior potencializa el derecho de acceso a la justicia y al recurso judicial efectivo de los justiciables. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 64 y 65.*



- (22) En el caso concreto, de los escritos de demanda se advierte que contienen hechos y planteamientos distintos, como se muestra a continuación:

Primer escrito	Segundo escrito
<p>El partido controvierte el cómputo total y la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato realizados por el Consejo General del INE, pues considera que se debe invalidar el ejercicio, ya que se incurrió en las siguientes irregularidades:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Uso de recursos de procedencia ilícita, ya que se llevó a cabo una campaña sistematizada por parte de una asociación civil cuyo financiamiento se desconoce, pero existen indicios para concluir que MORENA proporcionó los recursos, lo cual es indebido.2. Injerencia de diversas personas servidoras públicas que realizaron propaganda gubernamental y promoción del titular del Ejecutivo Federal, lo cual implicó un uso indebido de recursos públicos y presión del electorado.	<p>El partido también controvierte el cómputo total y la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato realizados por el Consejo General del INE, sin embargo, en dicho escrito, el partido solicita la nulidad de la votación recibida en diversas casillas, porque se actualiza, en cada caso, una causal diversa.</p> <p>Además, en consideración del partido, debe invalidarse el proceso de revocación de mandato sin la necesidad de convocar a una elección extraordinaria, ya que se acredita una falta de certeza por las irregularidades ocurridas en las casillas el día de la jornada, por lo que los resultados obtenidos en el ejercicio revocatorio no pueden surtir efectos legales.</p>

- (23) Por lo tanto, si bien la pretensión del partido es la misma en ambos escritos, lo cierto es que los hechos y los agravios en cada uno de ellos son distintos y los dos escritos se presentaron **oportunamente** dentro del plazo legal. Así, en este primer nivel de estudio, este órgano jurisdiccional estima que es posible considerar los planteamientos manifestados por el PRD en ambos escritos, por lo que el segundo de ellos se considerará como un escrito de ampliación de demanda.

9. PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO Y DE LAS PRETENSIONES DE LOS INCONFORMES

Los inconformes controvierten el cómputo total y la declaratoria de resultados realizados por el Consejo General del INE respecto del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024, así como los cómputos distritales que integran dicho cómputo total. Los agravios que plantean son los siguientes:

9.1. Planteamientos de Ulises Ernesto Ruíz Ortiz (SUP-JIN-1/2022)

(24) El ciudadano solicita que se anulen tanto el proceso como los resultados del ejercicio revocatorio. Considera que, si bien no se alcanzó el 40 % de participación ciudadana en el proceso, ese porcentaje únicamente se relaciona con los efectos y no con su validez, de manera que, en su opinión, el ejercicio puede ser válido, aunque no surta efectos respecto de la revocación del titular del Ejecutivo Federal. No obstante, considera que no puede validarse el proceso por las razones siguientes:

- i.* El proceso debe declararse “inoperante”, ya que la reforma constitucional en materia de revocación de mandato se expidió con posterioridad a la elección del actual titular del Ejecutivo Federal y después del plazo constitucional.
- ii.* Durante la etapa de recolección de apoyos ciudadanos para iniciar el proceso de revocación de mandato, se incurrió en irregularidades, pues diversos apoyos eran fraudulentos.
- iii.* La pregunta utilizada en el ejercicio de revocación de mandato desnaturaliza el proceso, ya que sugiere la realización de una ratificación de confianza en el presidente de la República.
- iv.* El INE no contó con los recursos necesarios para la realización del proceso, lo que incidió directamente en la disminución del número de casillas a instalar.
- v.* Pese a la prohibición normativa, diversas personas servidoras públicas intervinieron al realizar promoción personalizada en favor del presidente de la República y difundir propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato.
- vi.* El Congreso de la Unión emitió un decreto interpretativo del concepto de propaganda gubernamental, lo que permitió que diversas



personas servidoras públicas continuaran con la promoción gubernamental en beneficio del titular del Ejecutivo Federal.

- vii. Derivado de la actividad proselitista de diversas personas servidoras públicas, se usaron recursos públicos de manera indebida.
- viii. El día de la jornada se instalaron menos casillas a las exigidas por ley.
- ix. Diversos partidos políticos participaron de manera ilícita el día de la jornada electoral *acarreando* votantes y haciendo propaganda en contra del proceso.

- (25) En ese sentido, el ciudadano actor considera que las violaciones señaladas fueron generalizadas, de manera que afectaron normas y principios jurídicos relevantes en un régimen democrático que implicaron una presión en el electorado.

9.2. Planteamientos de Movimiento Ciudadano (SUP-JIN-2/2022)

- (26) Si bien el partido político refiere que su pretensión no es propiamente la nulidad, pues el proceso ya es inválido al no haberse logrado el porcentaje de participación ciudadana necesario, el demandante formula planteamientos con el fin de sostener la invalidez del proceso y considera que es necesario que la Sala Superior se pronuncie sobre las irregularidades denunciadas, para no dejar un precedente que permita la impunidad de estas irregularidades.
- (27) En ese sentido, el partido argumenta que se vulneró el principio de neutralidad que debió regir en el proceso revocatorio, ya que diversas personas servidoras públicas abiertamente violaron la prohibición contemplada en el artículo 134 constitucional al intervenir, promocionar y manifestar su apoyo en el proceso de revocación de mandato. Inclusive, cayeron en desacato de las resoluciones que les ordenaban cesar estas conductas.

- (28) En su concepto, estas violaciones tuvieron un impacto en el proceso, ya que desinformaron a la ciudadanía con alegaciones de censura por parte del INE, siendo que la autoridad administrativa electoral estaba cumpliendo su función, en tanto que dichas personas incumplían una prohibición prevista en la propia Constitución general.

9.3. Planteamientos del PRD (SUP-JIN-3/2022 y SUP-JIN-5/2022)

- (29) El PRD pretende que se anule la votación recibida en diversas casillas, ya que, en su opinión, se presentaron diversas irregularidades el día de la jornada de consulta revocatoria, lo que actualiza distintas causales de nulidad. En ese sentido, el partido manifiesta que se deben anular:

- i.* 22 casillas, porque fueron instaladas en un lugar distinto al señalado por los consejos distritales en los encartes;
- ii.* 4 casillas, porque se recibió la votación por personas distintas a las facultadas por la ley;
- iii.* 29 casillas, porque la votación recibida fue mayor al número de ciudadanos inscritos en el listado nominal de las respectivas mesas directivas de casilla;
- iv.* 789 casillas, porque se permitió votar a personas sin presentar su credencial para votar o aparecer en la lista nominal de electores;
- v.* 16 casillas, porque se incurrió en actos de violencia que fueron determinantes para el resultado de la votación emitida;
- vi.* 120 casillas, porque había propaganda cerca de estas el día de la jornada, lo cual implicó una irregularidad grave y determinante, y
- vii.* 382 casillas, porque diversos funcionarios partidistas fungieron como autoridades en las casillas.

- (30) Por otra parte, el partido pretende que se invalide el proceso de revocación de mandato con el fin de que los resultados obtenidos en la jornada no



tengan efectos legales, ya que se incurrió en diversas violaciones graves y determinantes de los principios que rigen al ejercicio revocatorio. En particular, reclama el uso de recursos de procedencia ilícita, la injerencia de servidores públicos en el proceso y la falta de certeza respecto a los resultados.

A. Uso de recursos de procedencia ilícita

- (31) En consideración del partido actor, está acreditado el uso de recursos de procedencia ilícita por la asociación civil “Que Siga la Democracia”, ya que es responsable de la práctica de una campaña sistematizada con el despliegue de millones de pesos en su estructura.
- (32) Si bien aún no está acreditada la procedencia de los recursos con base en los cuales operó la asociación civil, existen indicios para concluir que MORENA es quien aportó los recursos, lo cual queda evidenciado con la integración y participación de diversos funcionarios partidistas en la asociación. Considera que esto es ilegal, pues los partidos políticos tenían la obligación de abstenerse de incidir en el proceso de revocación de mandato.

B. Injerencia de diversas personas servidoras públicas

- (33) Por otra parte, el partido demandante argumenta que se vulneraron los principios de neutralidad, equidad e imparcialidad en el uso de los recursos públicos. Sostiene que, desde la emisión de la convocatoria para el proceso de revocación de mandato, diversas personas servidoras públicas, tanto del ámbito federal como local, incluyendo al propio titular del Ejecutivo Federal, se dedicaron a difundir y promover el proceso revocatorio, así como a realizar propaganda gubernamental, a través de la cual se exaltó el nombre e imagen del presidente de la República.
- (34) Esta situación, a juicio del partido, actualizó la utilización de recursos públicos y generó un alto grado de presión sobre el electorado, influyendo en su decisión, desde la determinación sobre su participación hasta el sentido en el que debería emitir su voto.

C. Falta de certeza en los resultados

- (35) Finalmente, el partido considera que se debe invalidar el proceso de revocación de mandato y no debe tener efectos jurídicos, ya que a partir de las irregularidades que se presentaron en las casillas instaladas durante la jornada de revocación de mandato, existe falta de certeza respecto de los resultados obtenidos en el ejercicio.
- (36) Conforme a ello, el PRD considera que los resultados no pueden tener efectos legales, ya que se vulneraron los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad del proceso. Además, las violaciones fueron graves, generalizadas y sistemáticas, de manera que fueron determinantes para el resultado del ejercicio revocatorio.
- (37) En ese sentido, el partido considera que se debe declarar la invalidez del proceso de revocación de mandato, sin que se convoque a un proceso extraordinario, pues en su concepto, el titular del Ejecutivo Federal no puede beneficiarse de su propio dolo.

9.4. Planteamientos del PRI (SUP-JIN-4/2022)

- (38) El PRI pretende que se anule la votación recibida en la casilla 473 del distrito electoral 1 con cabecera en Huejutla de Reyes, Hidalgo, ya que señala que durante la jornada de revocación de mandato se presentó un contingente de personas, encabezadas por un exsenador de MORENA, haciendo propaganda en favor de la permanencia en el cargo del presidente de la República, con lo que considera que se vulneró la libertad de sufragio y se ejerció presión sobre el electorado.

9.5. Planteamientos de MORENA (SUP-JIN-6/2022 al SUP-JIN-12/2022)

- (39) El partido controvierte el resultado obtenido en diversos cómputos distritales al considerar que en varias casillas se invirtió, indebidamente, el resultado obtenido por cada una de las opciones sometidas a consideración de la ciudadanía, ya que los resultados obtenidos en las casillas controvertidas



son contrarios a la tendencia de votación de los distritos correspondientes. Señala haber solicitado en cada caso el recuento en sede distrital sin haber obtenido su pretensión, por lo que acude ante esta Sala Superior alegando que existió error en la consignación de los resultados. Por esta razón, solicita que se lleve a cabo un recuento en la sede jurisdiccional de los resultados de las siguientes casillas:

ENTIDAD	DISTRITO	SECCIÓN	CASILLA
Chiapas	2	1043	C2
Chiapas	2	332	C1
Chiapas	5	1928	C1
Chiapas	6	1704	C1
Chiapas	10	659	C1
Guanajuato	9	2666	C1
Puebla	8	1791	B
Puebla	10	1669	C4

9.6. Precisión del acto impugnado

- (40) Como se señaló, el acto impugnado es el Acuerdo INE/CG202/2022 del Consejo General del INE por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024.
- (41) En dicho acuerdo, el INE declaró que, con base en los resultados consignados en las actas de los cómputos distritales, se obtuvieron los siguientes resultados totales en el ejercicio revocatorio:

Opciones	Votación	Porcentaje
“Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza”	1,063,209	6.4426 %
“Que siga en la Presidencia de la República”	15,159,323	91.8600 %
Papeletas anuladas	280,104	1.6973 %
Total de votación emitida	16,502,636	100%

- (42) Ahora bien, no pasa desapercibido que el PRD, MORENA y el PRI alegan irregularidades presentadas en diversas casillas que, en su opinión, justifican la nulidad de la votación o el nuevo escrutinio y cómputo de los resultados obtenidos en ellas. De hecho, MORENA y el PRI impugnan

expresamente los cómputos distritales en los que se consideró la votación de las casillas controvertidas. Sin embargo, aunque en los procesos electorales federales, cuando se solicita la nulidad de una casilla o el nuevo escrutinio y cómputo, el acto impugnado es el cómputo distrital correspondiente, esta Sala Superior considera que, para el proceso de revocación de mandato, dada su naturaleza y particularidades, **dichas cuestiones deben controvertirse a partir del cómputo total y la declaratoria de resultados que emita el INE**, según se explica a continuación.

- (43) Ordinariamente, las reglas del juicio de inconformidad establecen que, cuando se pretenda reclamar la nulidad de la votación recibida en casilla o algún error en el cómputo de esta, se deberá impugnar el cómputo distrital correspondiente, presentando la demanda directamente ante el consejo distrital, al ser la autoridad responsable que emite el acto impugnado.⁸
- (44) No obstante, es necesario destacar que el procedimiento para renovar al titular del Ejecutivo Federal y el proceso de revocación de mandato no son idénticos. Por ende, aunque el juicio de inconformidad es el medio de impugnación más compatible con el proceso de revocación de mandato para sustanciar las controversias relacionadas con los resultados de dicho proceso, al no estar diseñado para combatir los resultados y la validez de este proceso en específico, es evidente que no es posible trasladar, tal cuales, las reglas aplicables del proceso de elección presidencial al proceso de revocación de mandato.
- (45) Del análisis de la regulación de las elecciones presidenciales y del proceso de revocación de mandato se aprecian las siguientes similitudes y diferencias:

⁸ Artículo 55 de la Ley de Medios

1. La demanda del juicio de inconformidad deberá presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente de que concluya la práctica de los cómputos:

a) Distritales de la elección presidencial, para impugnar los actos a que se refiere el inciso a) del párrafo 1 del artículo 50 de este ordenamiento;



Elecciones para renovar la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos (LEGIPE y Constitución general)	Proceso de revocación de mandato (LFRM y Constitución general)
<p>Artículo 316. (LEGIPE) 1. El presidente del consejo distrital deberá: [...] e) Integrar el expediente del cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con las correspondientes actas de las casillas, el original del acta de cómputo distrital, copia certificada del acta circunstanciada de la sesión de cómputo y copia del informe del propio presidente sobre el desarrollo del proceso electoral.</p>	<p>Artículo 53. (LFRM) Los expedientes del cómputo distrital de la revocación de mandato constarán de: I. Las actas de escrutinio y cómputo de la votación del proceso de revocación de mandato; II. Acta original del cómputo distrital; III. Copia certificada del acta circunstanciada de la sesión de cómputo distrital del proceso de revocación de mandato, e IV. Informe de la presidencia del Consejo Distrital sobre el desarrollo del proceso de revocación de mandato.</p>
<p>Artículo 317. (LEGIPE) 1. El presidente del consejo distrital, una vez integrados los expedientes procederá a: ... b) Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación respectivo al Tribunal Electoral, el expediente del cómputo distrital que contenga las actas originales y cualquier otra documentación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De la documentación contenida en el expediente de cómputo distrital enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto. Cuando se interponga el medio de impugnación correspondiente se enviará copia del mismo;</p>	<p>Artículo 56. (LFRM) Concluido el cómputo distrital se remitirán los resultados a la Secretaría Ejecutiva del Instituto, a fin de que, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, con base en las copias certificadas de las actas de cómputo distrital del proceso de revocación de mandato, proceda informar al Consejo General en sesión pública el resultado de la sumatoria de los resultados consignados en dichas actas.</p>
<p>Artículo 99 (CPEUM) II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes. La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaratoria de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.</p>	<p>Artículo 57. (LFRM) Al Consejo General del Instituto le corresponde realizar el cómputo total y hacer la declaratoria de resultados, con base en los resultados consignados en las actas de cómputo distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y remitir inmediatamente toda la documentación al Tribunal Electoral.</p>
	<p>Artículo 35. (Constitución general) Son derechos de la ciudadanía: IX. Participar en los procesos de revocación de mandato. ... 4o. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.</p>

(46) De lo transcrito anteriormente, se puede advertir lo siguiente:

- i.* Tanto en las elecciones para la renovación del titular del Ejecutivo Federal como en el proceso de revocación de mandato se integran paquetes electorales con la información obtenida el día de la jornada electoral;
 - ii.* A diferencia de la elección presidencial, la normativa que regula el proceso de revocación de mandato no prevé que los consejos distritales esperen la interposición de medios de impugnación;⁹
 - iii.* En el proceso de revocación de mandato los órganos centrales del INE son los encargados de recibir los paquetes electorales en primera instancia para realizar el cómputo total y la declaratoria de resultados correspondiente, mientras que en las elecciones presidenciales la información se remite directamente al Tribunal Electoral;
 - iv.* En el ejercicio revocatorio, al Consejo General del INE le corresponde realizar el cómputo total y hacer la declaratoria de resultados, con base en las actas de cómputo distritales. Asimismo, le corresponde dar a conocer los resultados correspondientes y remitir inmediatamente toda la documentación al Tribunal Electoral, y
 - v.* Existe un requisito numérico para la validez del proceso de revocación de mandato, el cual consiste en que haya participado, al menos, el 40 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores.
- (47) A partir de lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que, a diferencia del proceso electoral para elegir al presidente de la República, para el caso del proceso de revocación de mandato, el momento oportuno para impugnar

⁹ Lo cual, incluso se corrobora con la lectura del Capítulo III. Del cómputo distrital y del Capítulo IV. Del cómputo total y declaratoria de resultados, correspondientes al Título IV. De los actos posteriores a la jornada de resultados, de los Lineamientos del INE para la Organización de la Revocación de Mandato del Presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024. Disponibles en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/126858/CGex202202-04-ap-1-Lineamientos.pdf?sequence=4&isAllowed=y>



las presuntas irregularidades ocurridas en las casillas para anular la votación recibida en ellas o corregir algún error aritmético, es a partir del cómputo total y la declaratoria de resultados que emita el INE.

- (48) Se considera así, ya que, por un lado, la LFRM no prevé la tramitación de medios de impugnación por parte de los consejos distritales respecto del ejercicio revocatorio, como sí sucede para el proceso electoral presidencial. Por otro lado, en el proceso de revocación de mandato se prevé que el INE realice el cómputo total y la declaratoria de resultados¹⁰ con base en el cual se determinará, en principio, el porcentaje de participación ciudadana obtenido en el ejercicio y que es el presupuesto para su validez, cuestiones que no existen para el proceso electoral.
- (49) En ese sentido, sería desproporcionado e irrazonable y podría afectar el derecho de acceso a la justicia –previsto en el artículo 17 de la Constitución general– exigir a los inconformes que presenten las impugnaciones al momento de terminar los cómputos distritales ante los consejos distritales respectivos, puesto que el impacto de las supuestas irregularidades se define, en principio, una vez que la autoridad administrativa electoral realice el cómputo total y la declaratoria de resultados.
- (50) En conclusión, la Sala Superior considera que el acto que realmente controvierte la parte actora, en la totalidad de los medios de impugnación acumulados, es el Acuerdo INE/CG202/2022 del Consejo General del INE por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024.

¹⁰ Al efecto, véase el artículo 122 de los Lineamientos del INE, en el cual se señala que el Consejo General realizará el cómputo total y la declaratoria de resultados, **mismos que podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, y fracción III del artículo 99 de la Constitución.** Una vez que el Consejo General apruebe el acuerdo de declaratoria de resultados, la Secretaría deberá remitir a la Sala Superior, de manera inmediata, los expedientes que contengan las actas de los cómputos distritales y el Acta de Cómputo Nacional de la Mesa de Escrutinio y Cómputo Electrónica de la votación emitida por las y los mexicanos residentes en el extranjero para la revocación de mandato, para que en su momento emita la declaratoria de validez correspondiente.

9.7. Precisión de las pretensiones de los inconformes¹¹

A. Nulidad de la votación recibida en diversas casillas

- (51) El PRD, en su ampliación de demanda, y el PRI en el juicio de inconformidad presentado, solicitan la nulidad de la votación recibida en diversas casillas instaladas para la jornada de revocación de mandato.
- (52) Al respecto, el artículo 45 de la LFRM establece que, para determinar que será nula la votación recibida en una casilla, deberá observarse lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Medios en lo que resulte aplicable. En ese sentido, se advierte que la LFRM contiene una regla de remisión a las causales de nulidad de la votación recibida en las casillas, previstas en la Ley de Medios y aplicables a los procesos electorales.

B. Recuento de votación por error en el cómputo

- (53) Por su parte, MORENA solicita que se efectúe el nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en seis casillas, ya que considera que indebidamente se invirtieron los resultados correspondientes a cada una de las opciones y, aunque solicitó el recuento en cada uno de los consejos distritales, no se accedió a su pretensión.
- (54) Así, de una interpretación sistemática de los artículos 41, base VI, y 99, fracción III, de la Constitución general, así como 55 de la LFRM, así como de lo considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021¹², se advierte que la pretensión,

¹¹ El análisis que habrá de efectuarse se realiza con base en las jurisprudencias 2/98 con el rubro y contenido siguientes **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**. Disponible en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 2, Año 1998, páginas 11 y 12; 4/99 con el rubro y contenido siguientes **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**. Disponible en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, página 17; y 3/2000 con el rubro y contenido siguientes **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**. Disponible en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

¹² Como ya se señaló anteriormente, al declarar fundada la omisión legislativa relativa respecto de la adecuación normativa de los medios de impugnación para el proceso de



en principio, es que se aplique lo dispuesto por el artículo 21 bis de la Ley de Medios¹³.

C. Invalidez del proceso de revocación de mandato

- (55) Esta Sala Superior advierte que, si bien los escritos de demanda de Ulises Ernesto Ruíz Ortiz, Movimiento Ciudadano y el PRD plantean la nulidad del proceso de revocación de mandato, en realidad su pretensión final es que el proceso solamente carezca de efectos jurídicos, sin que derivado de ello, desde su perspectiva, deba realizarse un proceso extraordinario.
- (56) En primer lugar, debe señalarse que los artículos 41, párrafo tercero, base VI, de la Constitución general, y 78 bis de la Ley de Medios, disponen que la ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes. Asimismo, prevén como consecuencia jurídica para el caso de que se anule una elección o proceso, convocar a una elección extraordinaria.
- (57) En ese sentido, se advierte que el sistema de nulidades en materia electoral prevé como efecto, para el caso de que se anule un proceso, la celebración de uno extraordinario, con el fin de garantizar que se lleve a cabo la renovación y consecuente integración de los cargos públicos, mediante la

revocación de mandato, determinó que los reclamos de la materia de revocación de mandato debían encauzarse a través de los medios de defensa existentes en la Ley de Medios, atendiendo a aquel que sea más compatible.

¹³ Artículo 21 Bis

1. El incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones federales o locales de que conozcan las Salas del Tribunal Electoral solamente procederá cuando:

a) El nuevo escrutinio y cómputo solicitado no haya sido desahogado, sin causa justificada, en la sesión de cómputo correspondiente en los términos de lo dispuesto por el artículo 295, párrafo 2 y demás correlativos del Capítulo Tercero del Título Cuarto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b) Las leyes electorales locales no prevean hipótesis para el nuevo escrutinio y cómputo por los órganos competentes o previéndolas se haya negado sin causa justificada el recuento.

2. Las Salas deberán establecer si las inconsistencias pueden ser corregidas o subsanadas con algunos otros datos o elementos que obren en el expediente o puedan ser requeridos por las propias Salas sin necesidad de recomtar los votos.

3. No procederá el incidente en el caso de casillas en las que se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo en la sesión de cómputo respectiva.

realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, como uno de los valores y principios básicos del Estado democrático de derecho.

- (58) Sin embargo, en el caso, los inconformes no buscan dicho efecto, sino que pretenden que el proceso simplemente se declare inválido o se deje sin efectos jurídicos.
- (59) El ciudadano Ulises Ernesto Ruíz Ortiz solicita la nulidad del proceso al considerar que el ejercicio podría considerarse válido, incluso al no cumplirse el porcentaje de participación ciudadana requerido. Sin embargo, de conformidad con lo previsto en la Constitución general, esta Sala Superior estima que el ciudadano parte de una premisa equivocada, ya que la validez del proceso para revocar el mandato al titular del Ejecutivo Federal requiere, precisamente, como condición necesaria, de la voluntad de la ciudadanía que se manifiesta en ese porcentaje de participación.
- (60) Además, se advierte que la pretensión del ciudadano es que se declare la invalidez del proceso a partir de las irregularidades que alega, sin que en sus efectos solicite la realización de un proceso extraordinario. Incluso, de entre las violaciones que señala, refiere que el proceso revocatorio es “inoperante”, ya que la reforma constitucional en materia de revocación de mandato se expidió con posterioridad a la elección del actual titular del Poder Ejecutivo Federal.
- (61) Ahora bien, Movimiento Ciudadano refiere como cuestión previa que su pretensión no es propiamente la nulidad, puesto que el proceso ya es inválido, al no haberse logrado el porcentaje de participación ciudadana necesario. No obstante, formula planteamientos adicionales para sostener la invalidez del proceso revocatorio, al considerar que es necesario que la Sala Superior se pronuncie sobre las irregularidades denunciadas para no dejar un precedente de impunidad.¹⁴

¹⁴ Páginas 7 y 8 de la demanda.



- (62) En el caso del PRD, tanto en su escrito de demanda como de ampliación de esta, refiere que su pretensión es que los resultados del proceso no se consideren aptos para surtir efectos legales.¹⁵
- (63) Incluso, el partido actor, en el escrito de ampliación, solicita la invalidez del proceso de revocación de mandato, sin que se convoque a un proceso extraordinario, puesto que, en su concepto, el titular del Poder Ejecutivo Federal no puede beneficiarse de su propio dolo.¹⁶
- (64) Adicionalmente a lo anterior, la parte actora no alega ni pretende probar que las irregularidades denunciadas tuvieron como efecto que no se alcanzara el porcentaje de votación requerido jurídicamente para que el ejercicio sea válido.
- (65) De tal forma, esta Sala Superior estima que la parte demandante pretende la invalidez del proceso, en virtud de la existencia de irregularidades graves, sistemáticas y determinantes con el fin de que no tenga efectos jurídicos (una especie de invalidez acotada), y no así su nulidad con la consecuencia aparejada de la realización de un proceso extraordinario.
- (66) Al respecto, cabe advertir que el planteamiento de la parte enjuiciante es posible, ya que los actos jurídicos pueden ser inválidos (y, en consecuencia, no lograr todas sus consecuencias jurídicas), ya sea por la violación de una norma al producir el acto o por su contenido. Sin embargo, **la ausencia de validez no necesariamente tiene el mismo efecto en todos los casos, sino que se pueden ponderar distintos valores en los sistemas jurídicos y las circunstancias fácticas para determinar la consecuencia de la invalidez.**¹⁷ Cuestión distinta es si las pretensiones de la parte demandante son o no viables.

¹⁵ Página 31 de la demanda y 167 del escrito de ampliación.

¹⁶ Página 169 del escrito de ampliación de demanda.

¹⁷ Cano Campos, T., (octubre 2017). "El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse", *Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, InDret: Revista para el Análisis del derecho*. Barcelona, Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/download/332579/423358>

10. IMPROCEDENCIA

(67) Esta Sala Superior considera que los medios de impugnación son improcedentes, ya que, con independencia de que se actualice otra causal, son **inviabiles las pretensiones de efectuar un nuevo escrutinio y cómputo y declarar la nulidad de la votación recibida en diversas casillas, así como de invalidar el proceso de revocación de mandato.** Esta conclusión se sustenta en que **el ejercicio revocatorio carece de efectos jurídicos al no haberse logrado el porcentaje de participación ciudadana** exigido constitucionalmente para que el proceso sea válido, según se explica a continuación.

10.1. El proceso de revocación de mandato carece de efectos jurídicos, ya que no participó, por lo menos, el 40 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores

(68) El artículo 35, fracción IX, apartado 4.º, de la Constitución general establece que, para que el proceso de revocación de mandato **sea válido**, deberá haber una participación de, **por lo menos, el 40 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores.**

(69) El artículo 57 de la LFRM refiere que le corresponde al Consejo General del INE realizar el cómputo total y hacer la declaratoria de resultados, con base en los resultados consignados en las actas de cómputo distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y remitir inmediatamente toda la documentación al Tribunal Electoral.

(70) Por su parte, el artículo 58 de la LFRM señala que, cuando la declaratoria de validez que emita el Tribunal Electoral indique que la participación total de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato fue, al menos, **del 40 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores**, el resultado será vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República.



- (71) En ese sentido, se advierte que el sistema jurídico establece una regla que confiere una potestad a la ciudadanía para crear, bajo ciertos procedimientos específicos y condiciones, estructuras de facultades y deberes dentro del cuadro coercitivo del derecho.¹⁸ Respecto de dicha clase de reglas, ante la falta de cumplimiento de alguna de las condiciones esenciales para el ejercicio válido de la potestad jurídica, la consecuencia es la falta de efectos o de reconocimiento jurídico.¹⁹
- (72) Es decir, una vez satisfechos los requisitos legales correspondientes, el orden jurídico establece una potestad en favor de la ciudadanía para que pueda decidir, a través de un proceso que involucra una jornada consultiva, si se le revoca el mandato al titular del Ejecutivo Federal, sin embargo, el propio sistema establece condiciones para que el resultado del ejercicio revocatorio tenga efectos jurídicos.
- (73) En el caso que se analiza, tanto la Constitución general como la LFRM establecen **una condición necesaria para que el proceso de revocación de mandato sea válido, la cual consiste en que haya participado, al menos, el 40 % de la ciudadanía inscrita en el listado nominal de electores.**
- (74) Ahora bien, es un hecho notorio,²⁰ porque forma parte de este expediente, que en el acuerdo del Consejo General del INE²¹ por el que se efectúa el

¹⁸ Cfr. Hart, Hebert L. A., (2012). *El concepto del Derecho*, 3.^a edición Buenos Aires, Abeledo Perrot, pág. 35.

¹⁹ *Ibidem*, págs. 38-52.

²⁰ En términos de lo establecido por el artículo 15 primer párrafo de la Ley de Medios. Además, véase la Jurisprudencia 74/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro y contenido siguientes: **HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIII, junio de 2006, página 963.

²¹ Acuerdo INE/CG202/2022.

cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024, se señala que **el porcentaje de participación ciudadana obtenido en la jornada de revocación de mandato fue de 17.7785 %.**

- (75) En ese sentido, es evidente que, conforme al cómputo total, no se obtuvo el requisito numérico exigido jurídicamente para que el proceso sea válido o tenga efectos jurídicos.
- (76) Cabe destacar que la ausencia de efectos jurídicos del ejercicio de revocación de mandato no implica, en modo alguno, la ratificación, un refrendo o una renovación del nombramiento de quien detenta la titularidad del Ejecutivo Federal,²² ya que el efecto jurídico para el ejercicio del cargo de la Presidencia de la República por el periodo constitucional 2018-2024 se generó de los resultados del proceso electoral federal 2017-2018 por el voto de la ciudadanía, conforme al orden constitucional y legal.²³
- (77) Por lo tanto, el ejercicio del cargo del titular del Poder Ejecutivo Federal no depende de la invalidez del proceso de revocación de mandato, ni de los resultados obtenidos en este, a pesar de no haberse alcanzado el porcentaje de votación exigido.

²² Al respecto, esta Sala Superior advierte que, durante el proceso legislativo de reforma de diversos artículos de la Constitución general en materia de consulta popular y revocación de mandato, en particular, durante el debate efectuado en la Cámara de Senadores, se hizo hincapié en que el ejercicio de revocación de mandato no puede interpretarse como una consulta sobre la permanencia en el cargo o la ratificación de este. Véase el **DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA, RESPECTO DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR Y REVOCACIÓN DE MANDATO**, publicado en la *Gaceta del Senado de la República* el quince de octubre de dos mil diecinueve y disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-10-10-1/assets/documentos/Dictamen_CP_y_Revocacion_Mandato.pdf. Asimismo, véase lo sostenido por esta Sala Superior en el Recurso SUP-REP-487/2021 y acumulado.

²³ Véase el Dictamen relativo al cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaratoria de validez de la elección y a la de presidente electo, emitido por esta Sala Superior el ocho de agosto de dos mil dieciocho. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2018/EEP/1/SUP_2018_EEP_1-793644.pdf.



- (78) Por lo antes señalado, en términos de las disposiciones aplicables, si el proceso de revocación de mandato no produjo efecto jurídico alguno tampoco tendría efecto jurídico una determinación judicial que atienda impugnaciones dispuestas para controvertir dicho proceso y, en esa medida, serían inviables las pretensiones tales como recontar la votación recibida en casillas, anular la votación recibida o bien privar de efectos el proceso de revocación, pues si la pretensión **no es justificar que sí se alcanzó la votación necesaria de la revocatoria**, estas serían inviables porque justamente la situación que existe es que dicho proceso no está produciendo ningún tipo de efecto jurídico, tal como se analiza en los apartados siguientes.

10.2. Son inviables las pretensiones de recontar la votación recibida en diversas casillas y anularla respecto a otras, así como de invalidar el proceso de revocación de mandato, pues dicho proceso carece de efectos jurídicos al no alcanzarse el porcentaje de participación ciudadana exigido para su validez

- (79) Como se adelantó, esta Sala Superior considera que los juicios de inconformidad son improcedentes, ya que las pretensiones de la parte actora son inviables para alcanzar los efectos solicitados, puesto que, conforme al cómputo total, no se alcanzó el porcentaje de participación de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores requerido constitucionalmente para que el proceso de revocación de mandato sea válido. Además, aunque la emisión del cómputo final corresponde a esta Sala Superior,²⁴ los argumentos de los actores, de cualquier manera, son insuficientes para modificar el porcentaje de participación ciudadana de manera determinante para alcanzar la validez del proceso.
- (80) Lo anterior, ya que el artículo 35, fracción IX, inciso 4.º, dispone expresamente que: “Para que el proceso de revocación de mandato sea *válido* deberá haber una participación de, por lo menos, el 40 % de las

²⁴ Conforme al artículo 35, fracción IX, inciso 6º, de la Constitución General.

personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato solo procederá por mayoría absoluta.” [Énfasis añadido].

- (81) El artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios establece que los medios de impugnación deben desecharse de plano cuando sean notoriamente improcedentes. Asimismo, esta Sala Superior, en la Jurisprudencia 13/2004, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA INVIABILIDAD DE LOS EFECTOS JURÍDICOS PRETENDIDOS CON LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA, DETERMINA SU IMPROCEDENCIA**, ha sostenido el criterio relativo a que, si al analizarse la controversia, se advierte que no existe la posibilidad real de definir, declarar y decir en forma definitiva el derecho que debe imperar ante una situación planteada, procede el desechamiento de plano de la demanda respectiva.²⁵
- (82) En el caso, como ha quedado precisado, las pretensiones de la parte actora consisten en que: **i)** se declare la nulidad de la votación recibida en diversas casillas instaladas para la jornada de revocación de mandato; **ii)** se lleve a cabo un nuevo escrutinio y cómputo en sede jurisdiccional de la votación recibida en seis casillas, y **iii)** se declare la invalidez o falta de efectos jurídicos del ejercicio revocatorio, ya que existieron irregularidades graves,

²⁵ El texto de la citada tesis de jurisprudencia, es el siguiente: De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 3, párrafo 1; 9, párrafo 3; 11, párrafo 1, inciso b); 25, y 84, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que uno de los objetivos o fines de los medios de impugnación en materia electoral, consiste en establecer y declarar el derecho en forma definitiva, esto es, definir la situación jurídica que debe imperar cuando surge una controversia entre dos sujetos de derecho, no sólo respecto del actor, sino también de su contraparte, incluidos los probables terceros interesados. El objetivo mencionado hace evidente que uno de los requisitos indispensables para que el órgano jurisdiccional electoral pueda conocer de un juicio y dictar la resolución de fondo que resuelva la controversia planteada, consiste en la viabilidad de los eventuales efectos jurídicos de esa resolución; esto es, que exista la posibilidad real de definir, declarar y decir en forma definitiva el derecho que debe imperar ante la situación planteada. Tal requisito constituye un presupuesto procesal del medio de impugnación que, en caso de no actualizarse, provoca el desechamiento de plano de la demanda respectiva o el sobreseimiento en el juicio, en su caso, toda vez que, de lo contrario, se estaría ante la posibilidad de conocer de un juicio y dictar una resolución que no podría jurídicamente alcanzar su objetivo fundamental. Consultable en: *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 183 y 184.*



sistemáticas y determinantes que vulneraron los principios constitucionales que debieron regir durante el proceso.

- (83) En primer lugar, esta Sala Superior considera que no es viable analizar los planteamientos con base en los cuales se solicita la nulidad de la votación recibida en diversas casillas, ya que, como se señaló, conforme al cómputo total, no se logró el 40 % de participación ciudadana requerido jurídicamente para que el proceso de revocación de mandato sea válido, puesto que únicamente se alcanzó el 17.7785 % de dicha participación en la jornada de consulta revocatoria.
- (84) Por lo tanto, no tendría ningún efecto útil atender la pretensión, ya que, aun en el supuesto de que le asistiera la razón, ello solamente daría lugar a que se anulara la votación recibida en las casillas impugnadas, con la consecuencia de reducir el porcentaje de votación obtenido en la jornada de revocación de mandato, que, en principio, ha sido insuficiente para actualizar la validez del proceso revocatorio.
- (85) Es decir, la consecuencia jurídica derivada de no haberse logrado el 40 % de participación ciudadana en el ejercicio de revocación de mandato no cambiaría, aun cuando se anulara la votación recibida en las casillas impugnadas.
- (86) Así, al no existir una posibilidad real de que el estudio de las causales de nulidad planteadas por la parte actora produzca efectos jurídicos que modifiquen el estado actual de las cosas, no es posible definir o declarar en forma definitiva el derecho que debe imperar ante la situación planteada, por lo que se actualiza la inviabilidad de los efectos jurídicos pretendidos por la parte actora.
- (87) Lo mismo sucede con respecto a la pretensión de realizar el recuento de la votación recibida en seis casillas, ya que, independientemente de si existió o no algún error en el cómputo de la votación que pudiera modificar los resultados obtenidos en ellas, esto de ninguna manera revertiría la circunstancia de que no se obtuvo el porcentaje de participación ciudadana necesario para la validez del proceso. Además, ninguno de los actores

**SUP-JIN-1/2022 Y
ACUMULADOS**

plantera algún tipo de error, que justifique el recuento y que conduzca a buscar analizar si derivado de dicha diligencia sería posible que se alcance el porcentaje de votación necesario para la validez del proceso de revocación de mandato (40%).

- (88) Al respecto, el planteamiento de la parte actora consiste en que indebidamente se invirtió el resultado correspondiente a cada una de las opciones de entre las cuales la ciudadanía debía elegir, es decir, entre “Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza” y “Que siga en la Presidencia de la Republica”. Por lo que, de resultar fundado su agravio, la resolución no modificaría el porcentaje de participación ciudadana en la jornada de revocación de mandato.
- (89) Adicionalmente, la lista nominal y el total de votos obtenidos en las casillas cuyo recuento se solicita son los siguientes²⁶:

ENTIDAD	DISTRITO	SECCIÓN	CASILLA	VOTOS TOTALES	LISTA NOMINAL
Chiapas	2	1043	C2	978	1375
Chiapas	2	332	C1	222	353
Chiapas	5	1928	C1	19	1,585
Chiapas	6	1704	C1	271	1,645
Chiapas	10	659	C1	392	1,732
Guanajuato	9	2666	C1	178	1,377
Puebla	8	1791	B	240	1,858
Puebla	10	1669	C4	157	1,859
TOTAL				2,475	11,784

- (90) Conforme a ello, el número de personas inscritas en las listas nominales de las casillas referidas asciende a un total de 11,784 lo cual representa el 0.0127 % de la lista nominal de electores para el proceso de revocación de mandato, la cual está conformada por un total de 92,823,216 personas.

²⁶ Información obtenida de las actas de los cómputos distritales correspondientes, así como de la Base de Datos de los Cómputos de la Revocación de Mandato 2022, proporcionada por el INE y disponible en <https://computosrm2022.ine.mx/base-de-datos>.



- (91) Así, resulta evidente que, incluso si hubiera algún error en el cómputo de la votación recibida en dichas casillas que afectara el número total de votos recibidos, este no impactaría en el porcentaje de participación ciudadana obtenido en el proceso de revocación de mandato (17.7785 %) de manera determinante para alcanzar el porcentaje requerido para la validez del proceso, esto es, el 40 % de la participación ciudadana.
- (92) A partir de tales argumentos, esta Sala Superior de igual manera considera innecesario tramitar un incidente de nuevo escrutinio y cómputo para atender el planteamiento de recuento de MORENA, debido a la inviabilidad de sus pretensiones –aún si resultaran procedentes los recuentos solicitados, por las razones antes expuestas.
- (93) Finalmente, respecto de la pretensión de invalidar el proceso de revocación de mandato a partir de la existencia de diversas irregularidades que vulneraron de manera grave, sistemática y determinante los principios que debieron regir durante el proceso de revocación de mandato, este órgano jurisdiccional también considera que es inviable su análisis, puesto que los efectos que persigue la parte actora ya existen, de manera que, al no haberse alcanzado el umbral requerido, la revocación de mandato no puede ser válida por disposición de la propia Constitución.
- (94) Tal y como ha sido razonado en esta ejecutoria, el proceso de revocación de mandato carece de validez al no haberse obtenido, al menos, el 40 % de la participación ciudadana exigido constitucionalmente para dicho efecto.
- (95) En ese sentido, al ya carecer de validez el ejercicio revocatorio, es inviable el análisis de los argumentos y la pretensión de la parte actora para que se declare la falta de efectos jurídicos del mismo, pues aún en el extremo de que le asistiera la razón, desde una perspectiva lógica y jurídica, no podría declararse inválido un proceso que, por no actualizarse un requisito constitucional y legal de validez, no es válido o carece de efectos jurídicos.

11. IRREGULARIDADES E ILÍCITOS DENUNCIADOS. CONSIDERACIONES CON PERSPECTIVA DE INTEGRIDAD ELECTORAL

- (96) Ahora, es importante destacar que la decisión en esta resolución no prejuzga sobre la existencia y, en su caso, la ilicitud o no de las conductas señaladas por la parte actora como irregulares y violatorias de distintas normas y principios previstos en el sistema electoral. A mayor razón, tampoco impide que se investigue, califiquen y, en su caso, sancionen a las personas responsables de dichas conductas.
- (97) Este órgano jurisdiccional ha sostenido que los procedimientos administrativos sancionadores electorales tienen, cuando menos, tres finalidades: depuradora, punitiva y preconstitutiva de pruebas.²⁷ Además, se ha establecido que los procedimientos sancionadores tienen como uno de sus objetivos implementar un castigo en la esfera jurídica del agente infractor, en tanto que el sistema de nulidades en materia electoral es un mecanismo regulador de los principios rectores en la materia, pues su inobservancia **implica la invalidez del proceso en diversos grados, hasta concluir, dada la gravedad de la conducta, con la nulidad como consecuencia máxima.**²⁸
- (98) Asimismo, se ha sostenido que, si la naturaleza jurídica de los procedimientos sancionadores consiste en prevenir y reprimir conductas que transgredan disposiciones legales en la materia, con la finalidad de que el proceso comicial se desarrolle de acuerdo con los principios rectores del Estado democrático, entonces las conductas sancionadas en estos durante un proceso comicial o democrático no tienen el alcance, por sí mismas, para que se decrete la nulidad del proceso respectivo, pues para tal efecto debe probarse que satisfacen los elementos objetivos correspondientes.²⁹

²⁷ SUP-JDC-166/2021 y acumulados.

²⁸ SUP-JRC-144/2021 y acumulado.

²⁹ Tesis III/2010 con el rubro y contenido siguientes: **NULIDAD DE ELECCIÓN. LAS CONDUCTAS SANCIONADAS A TRAVÉS DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES SON INSUFICIENTES, POR SÍ MISMAS, PARA ACTUALIZARLA.** Dentro del sistema de nulidades en materia electoral, para que una elección carezca de efectos jurídicos resulta necesario que las conductas acreditadas constituyan violaciones graves, sistemáticas y determinantes para el resultado del proceso electoral respectivo. En ese sentido, si la naturaleza jurídica



- (99) En el caso, si bien no se analiza la pretensión de la parte actora de invalidar el proceso y los resultados del ejercicio de revocación de mandato, al ser inviable, ello no implica algún pronunciamiento respecto de la existencia o inexistencia, ni de la licitud o ilicitud de las presuntas conductas alegadas por la parte demandante, pues ello debe determinarse en los procedimientos sancionadores correspondientes, cuyas consecuencias jurídicas son distintas a las pretendidas en la presente controversia.
- (100) Así, esta Sala Superior estima que se debe atender cualquier hecho o conducta que pudiera haber **afectado la integridad del proceso de revocación de mandato** y, aquellas irregularidades que, conforme a la ley, pudieran implicar un ilícito o irregularidad sancionable, por lo tanto, deben investigarse a través de los procedimientos y ante las autoridades competentes para calificarlas y, en su caso, determinar sus consecuencias.
- (101) En este caso, los inconformes denuncian hechos y conductas que pudieron afectar la **integridad** del proceso revocatorio bajo tres rubros: **1) irregularidades normativas, 2) irregularidades que afectaron la capacidad institucional de la autoridad electoral, y 3) irregularidades e ilícitos sancionables**. Al respecto, esta Sala Superior estima que es factible advertir la posible incidencia en la integridad del proceso revocatorio y determinar las medidas de seguimiento necesarias para garantizar la eficacia del sistema jurídico electoral.

de los procedimientos administrativos sancionadores consiste en prevenir y reprimir conductas que transgredan disposiciones legales en la materia, con la finalidad de que el proceso comicial se desarrolle de acuerdo con los principios rectores del estado democrático, consecuentemente, las conductas sancionadas dentro estos, durante un proceso comicial, no tienen el alcance, por sí mismas, para que se decrete la nulidad de la elección respectiva, pues para tal efecto debe probarse que satisfacen los elementos objetivos referidos. Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, página 43. Asimismo, véase lo resuelto en los expedientes SUP-JRC-166/2021 y acumulados, SUP-JRC-145/2021 y SUP-JRC-144/2021 y acumulado.

11.1. Perspectiva de integridad electoral

- (102) La integridad electoral se entiende como un estándar construido a partir de los principios democráticos internacionalmente aceptados³⁰ cuya finalidad es guiar la actuación de los individuos involucrados en un proceso electoral o de democracia participativa –candidaturas, partidos, autoridades y personas servidoras públicas– para garantizar un comportamiento íntegro, acorde a los valores y a las normas de los procesos democráticos.³¹
- (103) En ese sentido, la integridad electoral es comprendida como un **estándar transversal**, puesto que abarca el comportamiento de todos los actores, las determinaciones de las instituciones involucradas y se observa en las distintas etapas que integran un proceso democrático.
- (104) La perspectiva de integridad implica analizar los mecanismos de participación política a lo largo del ciclo electoral y señalar e identificar las malas prácticas electorales que erosionan su legitimidad y calidad democrática, generando desconfianza en la política y limitando el valor social de todas las instituciones involucradas.
- (105) La revocación de mandato, al ser parte de los instrumentos de democracia participativa a partir de los cuales se fomenta la participación política de la ciudadanía, también debe sujetarse a estándares que garanticen su calidad democrática y, por ende, puede analizarse bajo la perspectiva de integridad electoral.
- (106) Razonar sobre el proceso de revocación de mandato desde la perspectiva de integridad implica valorar tanto el cumplimiento de las prácticas esenciales para su buen desarrollo, como las malas prácticas o conductas desleales que, en su caso, se hubieran presentado.

³⁰ Norris, Pippa (2014): *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press, Cambridge. pág. 21.

³¹ Nohlen, D., “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”, *Desafíos*, volumen 28, número 1, 2016, Universidad del Rosario; IDEA. (2012). *Deepening Democracy: a strategy for improving the integrity of elections Worldwide*. Ginebra: IDEA, pág. 6.



- (107) Entre las prácticas esenciales destacan la existencia de un marco normativo completo y exhaustivo que permita garantizar la secrecía y la universalidad del voto, su carácter igualitario,³² la libertad de expresión y de formación de preferencias, así como las condiciones de participación sin discriminación.³³ A ello se suma la organización profesional y transparente del proceso, para que la ciudadanía y los actores políticos y sociales tengan certidumbre sobre su confiabilidad, y sus resultados sean legítimos.
- (108) Por otra parte, las malas prácticas se entienden como aquellos actos de manipulación a los procesos participativos y sus resultados con el objetivo de sustituir el interés público por un beneficio personal o partidista.³⁴ Actos que afectan negativamente la manera en la que la ciudadanía expresa sus intereses, ya que generan una falta de credibilidad en las instituciones gubernamentales; reducen la legitimidad de los procesos democráticos y sus resultados; y debilitan tanto la participación como el involucramiento ciudadano en los procesos democráticos.
- (109) En todos los casos, las malas prácticas erosionan la calidad democrática del ejercicio de participación, pues no solo significan una violación a los estándares internacionales, sino que impactan negativamente en la confianza en las instituciones y en los actores involucrados, afectan la percepción sobre la utilidad de la participación política, y, en general, tienen efectos nocivos para la democracia y la satisfacción ciudadana con ella.
- (110) En suma, el enfoque de integridad electoral reconoce que el comportamiento de todos los actores políticos a lo largo del proceso genera una mayor o menor legitimidad respecto del ejercicio y sus resultados, en la medida en que este se acerque o aleje de los valores democráticos aceptados.³⁵

³² Consiste en la garantía de la premisa de “una persona, un voto”.

³³ Birch, S. (2011). “Chapter 1: Defining Electoral Integrity and Electoral Malpractice”, *Electoral malpractice*. Oxford University Press, pág.12.

³⁴ Birch, *op. cit.*, pág. 14.

³⁵ Birch, S. (2008). “Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross national analysis”, *Electoral Studies*, vol. 27, núm. 2, págs. 305-320.

Como se señaló, en este caso, Ulises Ernesto Ruíz Ortiz, el PRD y Movimiento Ciudadano destacan en sus demandas una serie de irregularidades presentadas durante las distintas etapas del proceso de revocación de mandato que, en su opinión, reducen la calidad del sistema democrático.

En consecuencia, a continuación, se hace un razonamiento sobre los hechos y conductas planteadas, así como su incidencia en materia de integridad electoral bajo tres rubros: **a) normatividad; b) capacidad institucional, y c) quejas y denuncias;** y, posteriormente, se determinan las acciones necesarias respecto de aquellas conductas que, por sus consecuencias, requieren mayor seguimiento.

11.2. Normatividad

- (111) El Estado de derecho es un elemento esencial en una democracia para medir su calidad debido a que es la condición indispensable para que el resto de las dimensiones de una democracia tengan sustancia, significado y efectividad.³⁶
- (112) De entre los elementos mínimos que se deben de garantizar en un proceso democrático se encuentra tener un marco normativo en el que se definan las reglas a las que tienen que sujetarse los sujetos involucrados.³⁷ Así, la definición de un marco legal es un punto de partida crucial porque proporciona las bases sobre las cuales las instituciones y los actores políticos y sociales construyen y determinan el alcance y naturaleza de la participación política.
- (113) Por el contrario, la modificación de las reglas durante el desarrollo del proceso genera incertidumbre sobre los comportamientos legítimos y conductas aceptables, lo cual, a su vez, afecta la integridad del proceso.

³⁷ Cabe mencionar que en el modelo de ciclo electoral, que presenta Pippa Norris en su libro *Why Electoral Integrity Matters* (2014), identifica la definición de las normas electorales como la primera etapa de las once que conforman el ciclo electoral. Véase: Norris, *op. cit.*, pág. 34.



- (114) Enseguida se detallan diversas circunstancias que pudieron afectar la certeza con respecto al marco normativo que rigió el desarrollo y la organización del proceso de revocación de mandato.

A. Omisión legislativa

- (115) Durante el año 2019, se aprobó la reforma para incorporar la figura de la revocación de mandato a la Constitución general y, en el decreto para su emisión, se le ordenó al Congreso emitir la ley reglamentaria correspondiente durante los siguientes 180 días. Sin embargo, la ley se publicó hasta noviembre del año 2021, después de la intervención de esta Sala Superior al fijar un nuevo término para que el Congreso cumpliera con su obligación.
- (116) Esta circunstancia afectó las condiciones de integridad del proceso de revocación de mandato, ya que el primer momento del ciclo que retoma el enfoque de integridad electoral es el de la emisión oportuna de la normativa electoral.³⁸
- (117) Bajo este enfoque, el Congreso, al formar parte del Estado mexicano, tiene la responsabilidad de producir, oportunamente, normas claras y regulaciones para que, de manera legítima y efectiva, se garantice que la ciudadanía esté informada sobre sus derechos y obligaciones³⁹ y que los procesos de participación política se organicen de manera profesional y transparente. Además, la emisión de regulación con poco margen temporal anterior al inicio de un proceso democrático limita la capacidad de valorar la idoneidad de su contenido y, en su caso, de corregirla o complementarla.
- (118) En el caso específico, una de las críticas principales de los expertos internacionales es que la ley reglamentaria del proceso de revocación de mandato es muy similar a la regulación de las elecciones tradicionales, siendo que la naturaleza de la revocación de mandato es distinta.⁴⁰ De

³⁸ Norris, P. (2015). "Chapter 1. Introduction: Why do elections fail?", *Why Elections Fail*, Cambridge University Press, pág. 8.

³⁹ Danopoulos, *Op. cit.*, pág. 126.

⁴⁰ OEA (2022), "Informe Preliminar de la Misión de Visitantes Extranjeros en México", *Organización de los Estados Americanos*, pág.13. Accesible en:

hecho, como recomendación en cuanto al marco normativo, se ha propuesto evaluar la posibilidad de reformar la normativa aplicable a la revocación de mandato, o a otros mecanismos de democracia directa, para adecuarla a la naturaleza propia de este tipo de ejercicios e incorporar los aspectos que la regulación vigente no contempla.⁴¹

- (119) En consecuencia, con la omisión legislativa sobre el proceso de RM y la deficiencia del marco regulador, el Congreso federal incidió en su calidad democrática y vulneró la integridad del proceso, pues la emisión de las normas fuera de tiempo minimizó la posibilidad de mejorarlas y disminuyó la certeza que la ciudadanía y los actores políticos podrían tener sobre ellas.

B. Lineamientos sin ley

- (120) Dentro de las provisiones legales que se tenían que emitir para la regulación de la revocación de mandato, se encuentran los lineamientos emitidos por el INE. Este tipo de instrumentos permiten la delimitación de otros elementos que no están contenidos en la ley, por ejemplo, la estructura de la administración electoral que intervendrá en el proceso, las instrucciones destinadas a la autoridad administrativa respecto a la forma en que deberán llevar a cabo su labor, la ubicación de casillas, las características de las boletas y formatos, de entre otros.
- (121) A pesar de la relevancia de este instrumento para la operatividad del proceso, ante el retraso legislativo, el Consejo General del INE se vio en la necesidad de emitir los Lineamientos antes de que se hubiera aprobado la ley,⁴² por lo que no se tenía un sustento normativo sólido a retomar como base e, incluso, tuvieron que modificarse posteriormente para garantizar su compatibilidad con la LFRM.⁴³

<https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-de-la-Mision-de-Visitantes-Extranjeros-en-Mexico-2022.pdf> (Consulta: 21 de abril de 2022).

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Emitidos el 27 de agosto de 2021 mediante el Acuerdo INE/CG1444/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se publicaron los “Lineamientos para la organización de la revocación de mandato”.

⁴³ El 30 de septiembre de 2021 se emitió el Acuerdo INE/CG1566/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los “Lineamientos para la



- (122) Para efectos de la integridad electoral y la protección a los principios democráticos, es muy importante la existencia de un marco legal en el que se establezcan de forma clara las reglas a las que tendrán que sujetarse los actores involucrados en el ejercicio participativo y que sirva de base para aplicar las acciones correctivas necesarias, en caso de que actúen de manera contraria a los principios y valores que pretenden protegerse.
- (123) Así, el hecho de que en este primer proceso de RM las disposiciones normativas se emitieran con demasiada proximidad a su inicio, aunado al hecho de que el INE se vio en la necesidad de modificar las reglas en más de una ocasión durante la organización del ejercicio, así como la falta de pronunciamiento respecto a la constitucionalidad de algunos actos, dificultaron que el desarrollo del ejercicio se hiciera con apego a la integridad electoral.

C. Resoluciones de la SCJN⁴⁴

- (124) La Suprema Corte, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021 relacionada con la LFRM, determinó, de entre otros aspectos, lo siguiente:
- La inconstitucionalidad del cuarto párrafo del artículo 32 de la ley, ya que los partidos políticos no pueden intervenir en la promoción de la participación ciudadana en el proceso;
 - La inconstitucionalidad del artículo 59 de la ley, en virtud de que se incurrió en una omisión legislativa para establecer un sistema de medios de impugnación para sustanciar las controversias correspondientes; y
 - La inconstitucionalidad del artículo 61 de la ley, pues se incurrió en una omisión legislativa para establecer un régimen sancionatorio, en

organización de la revocación de mandato” y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM).

⁴⁴ Al momento de la emisión de esta resolución, todavía queda pendiente que la SCJN como máximo Tribunal del país, resuelva la Controversia Constitucional 209/2021 relacionada con la omisión de proveer al INE de los recursos necesarios para el proceso de RM; las controversias constitucionales 224/2021 y 226/2021 relacionadas con el acuerdo emitido por el INE para posponer algunas actividades del proceso de revocación de mandato; así como la Acción de Inconstitucionalidad 46/2022, relacionada con el Decreto de interpretación auténtica.

el que se prevea con exactitud los supuestos y las consecuencias jurídicas para investigar y sancionar las conductas irregulares durante el proceso.

- (125) Respecto de estos dos últimos aspectos, la SCJN determinó que, ante lo avanzado del proceso, su resolución respecto a la inconstitucionalidad tendría efectos hasta diciembre de 2022. Sin embargo, le ordenó a las autoridades administrativas y jurisdiccionales sustanciar los procedimientos y controversias correspondientes con base en las vías legales existentes en las leyes electorales, en lo que resultaran aplicables.
- (126) Estas determinaciones permiten vislumbrar dos problemáticas. Primero, la falta de certeza con respecto a las normas aplicables durante el desarrollo del proceso, ya que, dado el retraso en la emisión del marco normativo, no fue posible corregir o subsanar la inconstitucionalidad detectada en diversas normas de la LFRM. Segundo, que el ejercicio se desarrolló con base en un deficiente diseño legal, puesto que, tal y como fue determinado por la SCJN, no se establecieron los medios de impugnación y los procedimientos sancionatorios correspondientes para encausar las controversias y violaciones en que se incurrieron durante el ejercicio revocatorio, atendiendo a la naturaleza de este.

D. Decreto de interpretación auténtica

- (127) El 17 de marzo de 2022, se publicó en el *DOF* el “Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato”⁴⁵, el cual fue emitido por la

⁴⁵ *DOF* del 17/03/2022, “Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato” en *Diario Oficial de la Federación*. Accesible en:



Cámara de Diputados con la finalidad de flexibilizar algunas de las regulaciones sobre la propaganda gubernamental. Este decreto fue declarado inaplicable por esta Sala Superior,⁴⁶ ya que pretendía modificar las reglas constitucionales del proceso de revocación de mandato una vez que este había iniciado.

- (128) El Estado de derecho implica la existencia de un cuerpo legal claro, estable y comprensible basado en principios universalmente aceptados, el cual debe ser capaz de modificarse para adaptarse a los cambios sociales. Esto no significa que los componentes normativos puedan cambiarse de forma unilateral, puesto que es indispensable para el propio fortalecimiento del Estado de derecho que esas modificaciones se realicen a través de procesos constitucionalmente previstos y respetando una temporalidad que facilite la conformidad de las personas con las normas.⁴⁷
- (129) Al respecto, con la emisión del Decreto de interpretación auténtica, el órgano legislativo excedió el marco constitucional, ya que no realizó una interpretación del concepto de “propaganda gubernamental”, sino que pretendió establecer una excepción a la prohibición de su difusión como un intento de modificar los alcances de la disposición, sin tener que realizar el procedimiento previsto para su reforma.⁴⁸ Además, ello ocurrió durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, lo cual sin duda incide en la oportunidad y certeza normativa que es necesaria conforme a los estándares de integridad electoral.

11.3. Capacidad institucional

- (130) Otro aspecto respecto al cual los inconformes realizan planteamientos se relaciona con la capacidad institucional de la autoridad electoral para llevar

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5646085&fecha=17/03/2022 (Consulta: 21 de abril de 2022).

⁴⁶ Conforme a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con número de expediente: SUP-REP-96/2022 y SUP-REP-151/2022.

⁴⁷ Danopoulos, *op. cit.*, pág. 121.

⁴⁸ Al no hacer una interpretación del concepto y presentar una excepción, ello implicó una modificación a un aspecto fundamental del proceso de RM, por lo que se fue en contra de la prohibición establecida en el artículo 105 constitucional.

a cabo el proceso de revocación de mandato, en particular, refieren a diversas adecuaciones que debió realizar el INE a efecto de afrontar limitaciones en cuanto a los recursos presupuestarios disponibles.

- (131) La capacidad institucional tiene un efecto en la actuación y la calidad de las elecciones, ya que son el principal servicio que brindan las autoridades electorales administrativas a la ciudadanía. Para valorar este servicio que se brinda por parte de esas autoridades, resulta clave conocer los recursos a su disposición, las redes a través de las cuales se organizan, la capacidad técnica instalada de su personal y la disponibilidad de instrumentos clave para implementar los procesos democráticos.⁴⁹
- (132) Si bien estos elementos son variados, todos comparten un factor común a partir del cual se pueden evaluar, es decir, el presupuesto. Estudios empíricos reflejan que el presupuesto disponible impacta de forma directa en la capacidad institucional. En el caso de las autoridades electorales administrativas esta capacidad se observa en la celebración de los procesos de participación política, lo cual resulta visible al analizar los procedimientos y su cumplimiento cabal, la capacidad de instalación de los centros de votación, el conteo adecuado de los votos y la respuesta a circunstancias conflictivas que requieren de una resolución.⁵⁰
- (133) Asimismo, contar con el personal adecuado para llevar a cabo el proceso es otra salvaguarda de la integridad, por lo que también es probable que los costos del personal sean el gasto más significativo de la administración electoral.⁵¹
- (134) De esta manera, la capacidad con la que se cuenta para administrar los procesos de participación política es relevante para la integridad electoral

⁴⁹ James, T. S., (2019). "Introduction" en *Comparative Electoral Management: Performance, Networks, and Instruments*, Routledge, pág. 4.

⁵⁰ Clark, A., (2017), "Identifying the determinants of electoral integrity and administration in advanced democracies: the case of Britain" en *European Political Science Review*, vol. 9, núm. 3, págs. 471-492.

⁵¹ James, T. S., *et. al.* (2019). "Electoral management and the organizational determinants of electoral integrity: Introduction", *International Political Science Review*, vol. 40, núm. 3, págs. 295-312.



en su conjunto y para generar certeza respecto a que la elección fue justa. En ese sentido, entre mayor sea la capacidad y desempeño de la autoridad, se puede gozar de una mayor confianza en el proceso democrático.⁵²

- (135) A continuación, se hace referencia a distintos elementos que fueron visibles durante la celebración del proceso de revocación de mandato organizada por el INE, y que pusieron a prueba la capacidad institucional de la autoridad a partir de las deficiencias normativas y de los problemas presupuestarios que tuvo para organizar e implementar el proceso de revocación de mandato.

A. Verificación del apoyo ciudadano para la solicitud del proceso de revocación de mandato

- (136) La Constitución general prevé que el proceso de revocación de mandato debe ser solicitado por, al menos, el 3 % (tres por ciento) de las personas inscritas en la lista nominal de electores, las cuales deben estar distribuidas –en el mismo porcentaje– en, al menos, diecisiete entidades federativas. Así, un aspecto determinante para el proceso de revocación de mandato es precisamente la recolección del apoyo ciudadano necesario para la solicitud, así como la verificación de su autenticidad por parte de la autoridad electoral.
- (137) No obstante, este aspecto del proceso se vio afectado tanto por el retraso legislativo y las deficiencias normativas, como por los problemas presupuestarios que redujeron la capacidad institucional del INE.
- (138) En primer lugar, el INE había previsto en sus Lineamientos que la recolección de apoyos ciudadanos se realizara a través de una aplicación móvil y, solo en los municipios de alta marginación, en formatos físicos, como había sucedido para las candidaturas independientes en el proceso electoral federal 2017-2018.

⁵² Zavadskaya, M. y Garnett, H, (2019). "Introduction", *Electoral Integrity and Political Regimes*, Routledge Studies in Elections, Democracy and Autocracy, págs. 12-13.

- (139) No obstante, posteriormente se emitió la LFRM en la cual se estableció que se debían permitir formatos físicos en todo el país, por lo que, derivado de la emisión de esa ley reglamentaria⁵³, en una resolución de la Sala Superior se determinó que el INE tenía que modificar sus lineamientos una vez iniciado el periodo de recolección de firmas.⁵⁴
- (140) Esta tardanza en la emisión de la ley reglamentaria impactó en la planeación y la capacidad institucional de la autoridad electoral para verificar la autenticidad de los apoyos. Mientras que los apoyos recibidos a través de la aplicación móvil son autenticados por el propio sistema y únicamente requieren de una verificación posterior en la mesa de control, en el caso de los apoyos recabados en formatos físicos, se requieren dos procesos de validación manual a cargo del personal del INE, previo a su verificación. El primero, para asegurar que los formatos presentados cumplieran con los requisitos establecidos en los lineamientos y contemplaran la información completa. El segundo, para capturar manualmente cada uno de los datos recabados en los formatos físicos.
- (141) En ese sentido, permitir la presentación de formatos físicos en todo el país obligó al INE al despliegue de actividades de verificación en una escala no prevista, impactando de manera considerable los recursos disponibles.
- (142) El incremento en las actividades necesarias para verificar los apoyos, en conjunto con las limitaciones de recursos, llevó al INE a suspender la captura y verificación de las firmas recibidas en formatos físicos, en el momento en que se cumplió con el porcentaje y la dispersión requeridas por la Constitución general. Derivado de ello, 4,228,004 (cuatro millones doscientos veintiocho mil cuatro) quedaron pendientes de captura y verificación. Si bien la Sala Superior confirmó la suspensión de las actividades de verificación por haberse superado el porcentaje requerido constitucionalmente,⁵⁵ ello se hizo, en parte, atendiendo al déficit

⁵³ Consúltese el SUP-RAP-415/2021 y acumulados.

⁵⁴ El periodo de recolección de firmas inició el primero de noviembre de 2021, mientras que la modificación correspondiente a los Lineamientos se emitió el diez de noviembre.

⁵⁵ Consúltese el SUP-JDC-37/2022.



presupuestal del INE y a la instrucción de la SCJN de llevar a cabo el proceso conforme a la disponibilidad de recursos.⁵⁶

- (143) La suspensión de las actividades de verificación también resulta relevante, ya que, según lo reportado por el INE, de los apoyos que sí fueron analizados se advirtió una cantidad considerable de irregularidades. Del total de 3,060,001 (tres millones sesenta mil y una) firmas presentadas en formatos físicos que fueron capturadas y revisadas, se encontraron irregularidades en 693,209 (seiscientos noventa y tres mil doscientos nueve), es decir, en el 22.65 % de los apoyos. Las irregularidades incluyeron, entre otras, la presentación de apoyos bajo el nombre de personas fallecidas y con credenciales que ya no se encontraban vigentes.⁵⁷
- (144) Ahora bien, el artículo 23 de la LFRM ordena que el INE debe realizar un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas. Sin embargo, la regulación es deficiente en cuanto al tipo de ejercicio que debe realizarse, sus parámetros y, más aún, el efecto que debe tener su resultado. Ante la deficiencia, el INE realizó el ejercicio a través de visitas a los domicilios de la ciudadanía cuyo apoyo estaba registrado, a efecto de corroborar si la persona correspondiente efectivamente lo había otorgado. El INE reportó que el 25 % (veinticinco por ciento) de las personas entrevistadas manifestaron no haber proporcionado su apoyo, de lo cual la autoridad concluyó que, del total de apoyos validados, entre el 23.2 % (veintitrés por ciento) y el 26.6 % (veintiséis por ciento) eran apócrifos.
- (145) Así, aunque el INE tuvo por alcanzado el umbral de firmas requerido para convocar al proceso de revocación de mandato, el proceso de verificación y, por ende, la certeza de la ciudadanía respecto a las condiciones de la

⁵⁶ Incidente de suspensión de la Controversia Constitucional 209/2021, resuelto el primero de febrero de 2022.

⁵⁷ Conforme al Informe final del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la RM, presentado por la DERFE ante el Consejo General del INE el treinta y primero de enero de 2022.

solicitud, se vieron limitadas por la disponibilidad de recursos y las deficiencias normativas.

B. Reducción de casillas

- (146) El artículo 255 de la LEGIPE prevé que las casillas electorales deben ubicarse en lugares de fácil y libre acceso. Esto significa que debe procurarse que ningún habitante se encuentre a una distancia tan grande de una casilla que dificulte el ejercicio de su derecho al voto.
- (147) Una manera de garantizar este derecho en el proceso de revocación de mandato se encuentra en el artículo 41 de la Ley de Revocación de Mandato, en el que se contempla que deben instalarse la misma cantidad de casillas en el proceso de revocación de mandato que las que se previeron para el proceso electoral federal previo.
- (148) Al respecto, en el proceso electoral federal 2020-2021 se aprobó la instalación de 162,570 casillas.⁵⁸ No obstante, tal y como se señaló en apartados previos, el Consejo General decidió reducir el número de casillas disponibles al tomar como base las unidades territoriales que fueron aprobadas para el proceso de consulta popular.⁵⁹ Así, se instalaron 57,448 casillas para el ejercicio revocatorio.⁶⁰

⁵⁸ INE (2022), "Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021" *Instituto Nacional Electoral*, México, pág. 109. Accesible en: <https://portal.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/> (Consulta: 20 de abril de 2022).

⁵⁹ El 4 de febrero de 2022 se emitió el **Acuerdo INE/CG51/2022**, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la modificación a los lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de mandato en cumplimiento al acuerdo INE/CG13/2022, y derivado de la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la solicitud de otorgar de manera excepcional recursos adicionales para el proceso de revocación de mandato. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/126858/CGex202202-04-ap-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consulta: 19 de abril de 2022).

⁶⁰ El 10 de abril de 2022 se publicó el **Acuerdo INE/CG202/2022**, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la república electo para el periodo constitucional 2018-2024, p. 141. Disponible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/133148/CGex20204-10-ap-7.pdf?fbclid=IwAR3e8AvKJ2_Vb09g6l2p4KIWEYtBnzgsmwQF2mfqgoXXlxvgvITNJTinw (Consulta: 19 de abril de 2022).



- (149) Si bien la propia autoridad administrativa reconoció que el mandato previsto legalmente establecía otras acciones, también argumentó que, ante la insuficiencia presupuestal derivada de la falta de recursos, se encontraba en una imposibilidad material para instalar un número mayor de casillas.
- (150) Esta circunstancia refleja una disonancia entre las prioridades del órgano administrativo electoral y los demás Poderes de la Unión, ya que no fue posible llegar a un acuerdo presupuestal que permitiera la instalación del número completo de las casillas ordenado por la ley.

C. Disponibilidad de personal e insumos

- (151) El Consejo General del INE, en el Acuerdo INE/CG13/2022,⁶¹ aprobó adecuaciones presupuestarias adicionales para la continuidad del proceso de revocación de mandato, las cuales, de entre otras cuestiones, implicaron la reducción de costos que impactaron en la contratación del personal suficiente para llevar a cabo diversas labores, así como en la disponibilidad de insumos para la realización del proceso de revocación de mandato.
- (152) De entre otras acciones, se llevaron a cabo los ajustes siguientes:
- Se redujeron los apoyos financieros a los consejos distritales y locales;
 - No se contrató personal para la realización del conteo rápido y se trasladaron las funciones a los integrantes de la Comisión Temporal de Conteo Rápido para los procesos electorales locales;
 - Se redujo la disposición de recursos para la compra de insumos sanitarios y de protección contra la COVID-19;
 - No se implementó la impresión de las boletas para la jornada en papel seguridad;

⁶¹ El 12 de enero de 2022 se publicó el **Acuerdo INE/CG13/2022**, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban adecuaciones presupuestarias adicionales para la continuidad del proceso de revocación de mandato en cumplimiento al Acuerdo *INE/CG1798/2021*. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126486/CGex202201-12-ap-11.pdf> (Consulta: 19 de abril de 2022).

- Se redujo la contratación de personal para atender el proceso de votación de las personas mexicanas residentes en el extranjero;
- No se contrató personal para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión;
- Se redujo el periodo de contratación, los honorarios, los gastos de campo y demás recursos para las personas encargadas de la capacitación y asistencia electoral, y
- Se redujeron los costos para la distribución de documentación y materiales electorales.

(153) De ese modo, se advierte que, si bien la autoridad administrativa electoral llevó a cabo los esfuerzos y las acciones necesarias para realizar el proceso de revocación de mandato de la manera más óptima, lo cierto es que, ante la insuficiencia presupuestaria tuvo que adaptar los actos de preparación y organización del proceso de revocación.

11.4. Quejas y denuncias

(154) Por último, los inconformes plantean una serie de irregularidades cometidas por personas servidoras públicas, partidos políticos y funcionarios partidistas durante el desarrollo y la jornada de votación del proceso de revocación de mandato. Incluso hacen referencia a que algunas de ellas son motivo de diversas quejas y denuncias ante el INE e, incluso, ya fueron materia de pronunciamientos preliminares en forma de medidas cautelares.

(155) Como en cualquier proceso democrático, en el proceso de revocación de mandato se pueden presentar irregularidades que pueden afectar la manera en la que la ciudadanía ejerce su voto.

(156) Si bien, en atención al momento en el que se emite esta sentencia, continúa la investigación de la existencia de presuntas irregularidades, que serán materia formal de pronunciamiento en otros asuntos, existen ciertos hechos y circunstancias que, a manera de descripción, ameritan resaltarse y que resultan incompatibles con los estándares de integridad electoral.



A. Medidas cautelares

- (157) En el caso de la revocación de mandato, la relevancia del respeto a las normas por parte de autoridades y gobernantes reside en que, como todo proceso electoral, se debe garantizar un entorno libre de injerencias indebidas que afecte el voto de la ciudadanía y, a su vez, que asegure la legitimidad del resultado de manera que se siga confiando en la vía institucional como mecanismo de participación política ciudadana.
- (158) A pesar de ello, en el proceso del ejercicio revocatorio se acreditaron diversos hechos que, de manera preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, fueron objeto de medidas cautelares para evitar daños irreparables al orden jurídico, relacionados con el modelo de comunicación política y la participación de personas servidoras públicas.
- (159) Es importante destacar que, según lo reportado por el INE, durante el proceso de revocación de mandato, se declaró procedentes 18 (dieciocho) medidas cautelares en contra de personas servidoras públicas⁶², de entre ellas, el presidente de la República, personas titulares de los gobiernos estatales y de la Ciudad de México; senadurías y diputaciones federal y locales; personas titulares de diversas alcaldías de la Ciudad de México, de dependencias y entidades del Gobierno de la República, así como personas servidoras públicas del ámbito federal y local. Este Tribunal Electoral, al estudiar distintos medios de impugnación, confirmó al menos 15 (quince) medidas cautelares.⁶³
- (160) Cabe señalar que las conductas que generaron el dictado de esas medidas cautelares fueron, principalmente, denuncias por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, la vulneración a las normas de difusión

⁶²Conforme al Acuerdo INE/CG202/2022, página 132.

⁶³ Consúltese las sentencias de la Sala Superior SUP-REP-20/2022 y acumulados, SUP-REP-37/2022, SUP-REP-68/2022, SUP-REP-84/2022, SUP-REP-108/2022, SUP-REP-149/2022, SUP-REP-496/2021 y acumulados, SUP-REP-51/2022, SUP-REP-33/2022 y acumulados, SUP-REP-43/2022 y acumulado, SUP-REP-193/2022, SUP-REP-512/2021 y acumulado, SUP-REP-199/2022, SUP-REP-180/2022, SUP-REP-186/2022 y SUP-REP-201/2022.

del proceso de revocación de mandato y el uso indebido de recursos públicos para ello.

- (161) Asimismo, de entre los hechos denunciados se destacan publicaciones en las cuentas de redes sociales de las personas servidoras públicas y las expresiones emitidas por el titular del Ejecutivo Federal en diversas conferencias matutinas.

B. Incumplimiento de medidas cautelares

- (162) Con independencia de que los actores políticos se encuentren conformes con las resoluciones de la autoridad, es indispensable que se respeten los mandatos de estas, puesto que de lo contrario se pone en duda la legitimidad de todo el proceso democrático y se pone en riesgo el funcionamiento de las autoridades.

- (163) Según lo reportado por la autoridad administrativa, de las 18 (dieciocho) medidas cautelares en contra de personas servidoras públicas, se detectaron 15 (quince) casos de incumplimiento.⁶⁴ Asimismo, al resolver diversos recursos de revisión en el procedimiento especial sancionador, esta Sala Superior confirmó al menos 6 (seis) casos.⁶⁵

- (164) En ese sentido, tal y como se señala a continuación, el hecho de que diversos funcionarios públicos hayan soslayado los mandatos de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE refleja una situación preocupante, ya que generan los siguientes efectos:

- La falta de credibilidad y confianza en las instituciones y autoridades;
- Un detrimento de la legitimidad de quienes vulneran el Estado de derecho, y

⁶⁴ Conforme al Acuerdo INE/CG202/2022, página 132.

⁶⁵ Consúltense las sentencias de la Sala Superior SUP-REP-54/2022 y acumulado, SUP-REP-57/2022, SUP-REP-71/2022, SUP-REP-97/2022, SUP-REP- 174/2022, SUP-REP-210/2022 y SUP-REP-175/2022.



- La formación de incentivos para dejar de participar políticamente a través de las vías institucionales.

C. Procedimientos y medios de impugnación pendientes de sustanciación y resolución

- (165) Finalmente, si bien en este momento no es posible determinar la existencia de las irregularidades denunciadas, y a los sujetos responsables de las mismas, por el momento procesal en el que se encuentran los procedimientos sancionadores y diversos medios de impugnación, el alto nivel de litigiosidad que se presentó en el presente proceso de revocación de mandato nos permite concluir que existe un alto grado de inconformidad entre los distintos actores políticos.
- (166) Como ha quedado señalado previamente, con motivo del proceso de revocación de mandato, en el periodo comprendido del dos de septiembre de dos mil veintiuno al trece de abril del año en curso, se presentaron 326 (trescientas veintiséis) quejas, de las cuales 177 (ciento setenta y siete) son de órgano central, 93 (noventa y tres) de órgano local y 56 (cincuenta y seis) de órgano distrital.⁶⁶
- (167) Del total de dichas quejas, en 190 (ciento noventa) se denunciaron conductas presuntamente indebidas cometidas por servidores públicos y en 120 (ciento veinte) fueron atribuidas a diversos partidos políticos.
- (168) De las quejas cuya instrucción ha finalizado, la Sala Regional Especializada ha emitido 24 (veinticuatro) sentencias de fondo⁶⁷, en 6 (seis) de las cuales se han acreditado infracciones consistentes en la difusión de propaganda gubernamental, la vulneración a las normas de difusión y la veda del proceso de revocación de mandato, así como la indebida recolección de

⁶⁶ Información proporcionada mediante oficio TEPJF-SRE-SGA-1909/2022, en alcance al diverso TEPJF-SRE-SGA-1813/2022, por el cual se desahogó el requerimiento realizado en el expediente SUP-PRM-1/2022.

⁶⁷ Dato extraído del informe presentado a esta Sala Superior mediante el Oficio TEPJF-SRE-SGA-1909/2022, así como del hecho notorio consistente en la sesión pública de resolución celebrada por la Sala Regional Especializada el veintiuno de abril del año en curso.

firmas de apoyo a la revocación de mandato, infracciones de las que han sido responsables diversas personas servidoras públicos y la asociación civil “Que siga la democracia”.⁶⁸

11.5. Conclusiones sobre la integridad del proceso de RM

- (169) El papel de este órgano electoral en el proceso de revocación de mandato no se limita únicamente a resolver los medios de impugnación que se le presentan, sino que también tiene la labor de analizar el desarrollo íntegro del proceso de revocación de mandato.
- (170) Del análisis realizado se identificaron tres situaciones que, desde la óptica de la integridad electoral, tienen implicaciones en la calidad de la democracia participativa:
- La tardanza en la emisión de legislación sobre el proceso de RM y su modificación durante el proceso;
 - La insuficiencia presupuestaria y las limitaciones generadas por esta para implementar el proceso de RM conforme a la estricta aplicación de su diseño legal, y
 - El incumplimiento por parte de diversos actores políticos de las medidas cautelares tendentes a salvaguardar la regularidad del proceso.
- (171) La primera consecuencia directa de estas malas prácticas durante los procesos democráticos es con respecto a la legitimidad política. Una integridad electoral pobre en cualquier etapa del ciclo electoral puede tener efectos serios para la legitimidad de un gobierno, para las instituciones y procesos democráticos, o para el sistema político en general.
- (172) En ese sentido, a pesar de que las malas prácticas no conllevan necesariamente una transgresión a las normas electorales vigentes, sí

⁶⁸ Consúltense las sentencias SRE-PSC-3/2022, SRE-PSC-26/2022, SRE-PSC-49/2022, SRE-PSD-6/2022, SRE-PSL-2/2022 y SRE-PSL-4/2022.



tienen consecuencias directas en la legitimidad del sistema político e impacta en el Estado de derecho.

- (173) Esto se puede ver reflejado en una menor satisfacción con la democracia o menor confianza en el gobierno o incluso en una falta de voluntad para aceptar y cumplir las leyes de un gobierno electo. Este impacto en la percepción de la legitimidad también puede presentar consecuencias para la participación en una elección.⁶⁹
- (174) Así las malas prácticas pueden afectar la legitimidad del gobierno evaluado con el ejercicio de revocación, así como a las principales fuerzas políticas involucradas y las autoridades electorales que buscaron regular el proceso.
- (175) Otra afectación es el daño a la confianza de la ciudadanía en las instituciones, su desafección con la democracia y la percepción de que el bajo cumplimiento de las normas pueda trasladarse a la aceptación de otras leyes de la sociedad. En términos generales, la desconfianza induce a los individuos y colectivos a pensar que no tiene beneficios el cumplir con el derecho y la ley.⁷⁰
- (176) De igual manera, la desconfianza aparece como un fenómeno de resultado, de experiencias y observaciones vividas. Estas experiencias, sin embargo, inducen a los individuos y colectivos a pensar que no tiene beneficios el cumplir con el derecho y la ley. Así, la desconfianza es de igual manera un fenómeno de entrada que motiva el fraude e incentiva y legitima, tanto individual como colectivamente, un comportamiento de fraude a la ley que termina por impactar en la calidad de la democracia en México.
- (177) Para evitar estas consecuencias negativas, es importante contribuir a la integridad de este tipo de procesos, lo que implica que las leyes y normas garanticen una competencia inclusiva y equitativa, que los procesos sean profesionalmente organizados, transparentes e imparciales durante el ciclo electoral, y que existe certeza sobre los resultados.

⁶⁹ Zavadskaya, M. y Garnett H., *op. cit.*, pág. 42.

⁷⁰ Nohlen, Dieter, "Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral", *Desafíos*, 28 (I-2016), 429-453, pág. 441.

- (178) Se ha considerado que la integridad de los procesos electorales es tan importante para la satisfacción con la democracia como la calidad de las elecciones. En diversos estudios se ha llegado a la conclusión de que la falta de integridad y la percepción de manipulación electoral disminuye la satisfacción con la democracia.⁷¹
- (179) Lo anterior, deja en evidencia que no solo es relevante hacer cambios para elevar los estándares de calidad de los procesos de participación como los de la revocación de mandato, sino también combatir las malas prácticas, pues sus mayores consecuencias se reflejarán en la calidad de la democracia mexicana en el largo plazo, ya que su presencia afecta la confianza de la ciudadanía, aumentando el costo de su participación e impactando, de forma negativa, en la evaluación del régimen en turno.

11.6. Seguimiento de irregularidades e ilícitos denunciados

- (180) Ahora bien, aunque los hechos y conductas denunciadas por los inconformes incidieron en la integridad del proceso de revocación de mandato, ante la invalidez del proceso por no alcanzarse el porcentaje de participación ciudadana requerido, las acciones adicionales de seguimiento respecto a ellas varían conforme a su naturaleza.
- (181) Por una parte, aquellas irregularidades relacionadas con la normativa del proceso de revocación de mandato y las capacidades institucionales de la autoridad electoral son hechos que impactaron etapas previas y concluidas del proceso. Además, se trata de actos que no constituyen en sí una falta atribuible a personas específicas y sancionable conforme a la normativa electoral.

⁷¹ Monsiváis Carrillo, Alejandro, "Integridad electoral, interés en la política y satisfacción con la democracia en México", *Foro Internacional*, vol. LXI, núm. 4, 2021, Octubre-diciembre, páginas 881-923, página. 910.



- (182) No obstante, a fin de promover buenas prácticas, resulta imperioso aprovecharlas para detectar las tareas pendientes para los próximos ejercicios de este tipo:
- Emitir una legislación que atienda las características especiales del proceso de revocación de mandato, incluyendo los regímenes sancionatorios y los medios de impugnación, con antelación suficiente para que pueda ser revisada jurisdiccionalmente por la autoridad competente.
 - Asegurar que existan los suficientes recursos presupuestales para desarrollar los futuros procesos de revocación de mandato con los estándares previstos constitucional y legalmente.
- (183) Por otra parte, en relación con aquellas conductas atribuidas a personas específicas y que, de acreditarse, constituirían irregularidades e ilícitos sancionables conforme a la legislación electoral, esta Sala Superior advierte que algunas de ellas pudieran ser materia de diversas quejas y denuncias presentadas ante las autoridades electorales. En particular, las relativas al uso indebido de recursos públicos y de procedencia ilícita durante el proceso de revocación de mandato, la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad por parte de diversos servidores públicos, así como irregularidades relacionadas con el proceso de recolección de firmas.
- (184) Es decir, algunas de las conductas denunciadas, ya son motivo de investigación por parte de las autoridades competentes en materia electoral para instruir los procedimientos sancionadores correspondientes, los cuales, con independencia de lo aquí resuelto, deberán continuar su trámite hasta que se emita la resolución correspondiente y, en su caso, se sancione a quienes resulten responsables.
- (185) No obstante, con el fin de que se investiguen y, en su caso, sancionen todas las infracciones e ilícitos que hayan puesto en riesgo los principios rectores de la materia electoral y hayan impedido el debido desarrollo del proceso de revocación de mandato, esta Sala Superior estima necesario:

1. **Dar vista** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE y a la Sala Regional Especializada de este Tribunal con las demandas para que, en el ámbito de sus atribuciones y obligaciones, consideren los hechos y actos referidos por los inconformes, y de ser necesario, los incorporen como parte de los procedimientos de investigación que se encuentren en curso o, en su caso, inicien los procedimientos para investigar y sancionar las conductas infractoras de la normativa electoral.

2. **Ordenar** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE que, considerando las presuntas irregularidades ocurridas durante la jornada electoral, según lo señalado por los inconformes en sus demandas, las cuales son susceptibles de infringir diversas disposiciones de la LEGIPE y, por ende, constituir infracciones sancionables en materia electoral, inicie los procedimientos respectivos para investigarlas.

En particular, pero sin limitar, aquellas relativas a la posible:

- i.* Participación de funcionarios partidistas como autoridades en casillas.
 - ii.* Existencia de propaganda en favor de la permanencia del presidente de la República cerca de las casillas.
 - iii.* Ingreso de simpatizantes del presidente de la República a las casillas, con el fin de inducir el voto a favor de la permanencia de este.
 - iv.* Votación de personas que no contaban con credencial de elector o no aparecían en la lista nominal de electores.
 - v.* Introducción irregular de boletas electorales a las urnas, así como la votación de más personas que las registradas en la lista nominal de electores.
-
3. **Ordenar** a la Sala Regional Especializada para que, **a la brevedad**, resuelva los expedientes de los procedimientos especiales sancionadores que se encuentran pendientes de resolución en esa instancia a la fecha de emisión de esta sentencia, salvo aquellos que requieran mayores diligencias de investigación. Esto, tomando en



cuenta el cúmulo de procedimientos pendientes de resolver y en aras de garantizar una justicia pronta y expedita.

4. **Vincular** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE y a la Sala Regional Especializada para que informen a la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales sobre los delitos electorales de cuya probable comisión tengan conocimiento, derivado de las quejas y denuncias que se encuentran en trámite ante dichas instancias.
5. **Dar vista** a la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales con las demandas presentadas por la parte actora para que esté en posibilidad de abrir las carpetas de investigación correspondientes, con fundamento en el artículo 222, segundo párrafo, del Código Nacional Procedimientos Penales,⁷² en virtud de que en las demandas se informa sobre presuntos hechos y conductas que pudieran constituir delitos en materia electoral, en términos de la Ley General en Materia de Delitos Electorales⁷³, de entre ellos:
 - i. El voto y el haber permitido votar a personas que no cumplieran con los requisitos previstos en la ley.

⁷² "Artículo 222. Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía. Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes. Cuando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía. No estarán obligados a denunciar quienes al momento de la comisión del delito detenten el carácter de tutor, curador, pupilo, cónyuge, concubina o concubinario, conviviente del imputado, los parientes por consanguinidad o por afinidad en la línea recta ascendente o descendente hasta el cuarto grado y en la colateral por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive."

⁷³ Conforme a los artículos 7 al 19 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

- ii.* La realización de actos de proselitismo y presión sobre los votantes el día de la jornada y al interior de las casillas.
- iii.* La introducción ilícita de boletas en las urnas.
- iv.* El condicionamiento de programas gubernamentales y sociales a la emisión del sufragio en favor de alguna opción.
- v.* La realización, destino, utilización o recepción de aportaciones de procedencia ilícita o de recursos públicos para la promoción y difusión del proceso de revocación de mandato, así como para incidir en los votantes.
- vi.* La comisión de actos de violencia que atentan en contra de la libertad del sufragio.
- vii.* La organización del transporte de votantes el día de la jornada, con la finalidad de incidir en el sentido del voto.
- viii.* La intervención de servidores públicos en las conductas mencionadas.

12.RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios SUP-JIN-2/2022, SUP-JIN-3/2022, SUP-JIN-4/2022, SUP-JIN-5/2022, SUP-JIN-6/2022, SUP-JIN-7/2022, SUP-JIN-8/2022, SUP-JIN-9/2022, SUP-JIN-10/2022, SUP-JIN-11/2022 y el SUP-JIN-12/2022 al diverso SUP-JIN-1/2022, en los términos precisados en esta ejecutoria.

SEGUNDO. Los **juicios son improcedentes** al ser inviables las pretensiones de los inconformes, en virtud de que el proceso de revocación de mandato carece de efectos jurídicos al no haber alcanzado el porcentaje mínimo de participación exigido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Se **da vista** con las demandas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral y a la Fiscalía Especializada para la atención de Delitos



Electorales, en los términos señalados en el apartado 11.6 de esta ejecutoria.

CUARTO. Se **vincula** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE y la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral a cumplir con lo ordenado en el apartado 11.6 de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; con la emisión de un voto concurrente del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera y con los votos en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y de los magistrados Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez, quienes emiten votos particulares, respecto del apartado 11 de esta resolución, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia 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: 28/04/2022 04:35:19 p. m.

Hash: Es1S3c32Uwz8/6RFw4Q5gdBGn5aD0Qi6HpVPz+dz+WI=

Magistrado

Nombre: Felipe de la Mata Pizaña

Fecha de Firma: 28/04/2022 04:40:01 p. m.

Hash: 4wSVfJPFs4BiArTX2AjtjVk2IMAlgujlEBox78fCcNk=

Magistrado

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 28/04/2022 06:25:40 p. m.

Hash: k9KmTW6JCI+vkM2f16rc8W5nnooQsX9Hlh45vHs1O34=

Magistrado

Nombre: Indalfer Infante Gonzales

Fecha de Firma: 28/04/2022 10:08:45 p. m.

Hash: EaYWoKxE1RHC/5suj6cvMCQYZTM7LpxFmUAraPatzk8=

Magistrada

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 28/04/2022 04:54:36 p. m.

Hash: k26Igbzz1kCeHLwJs6alWC1ZJwriCt1cHQRi44F29LY=

Magistrada

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 28/04/2022 10:49:01 p. m.

Hash: bmqinGpBSwUxmXFzypnk7WE5qC+6jGbSYXwIM84mV38=

Magistrado

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 28/04/2022 04:37:09 p. m.

Hash: emCxIJsL8r0auMFXbKayNZ7+7nNu98Pag6/sqDhVRQ8=

Secretario General de Acuerdos

Nombre: Luis Rodrigo Sánchez Gracia

Fecha de Firma: 28/04/2022 03:48:26 p. m.

Hash: lFhCSuqkQ2aiBXACzs8U7dUyxBo4YcrIOX7PP4idkLY=

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, EN RELACIÓN CON LOS JUICIOS DE INCONFORMIDAD SUP-JIN-1/2022 Y ACUMULADOS, RELATIVOS AL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024.

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 el presente voto particular, porque discrepo de las consideraciones vinculadas con la integridad electoral.

Contexto del asunto. En sesión que inició el diez de abril, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo de clave INE/CG202/2022, en el que, entre otros aspectos, emitió el cómputo total de resultados respecto del proceso de revocación de mandato del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En contra de dicho acuerdo, se promovieron doce juicios de inconformidad, de entre los cuales se pedía la invalidez del proceso, la nulidad de votación recibida en diversos centros de votación, y la pretensión de recuento de votos por error aritmético.



Decisión mayoritaria. En sesión pública de resolución, celebrada el veintisiete de abril, esta Sala Superior determinó desechar de plano las demandas por inviabilidad de los efectos jurídicos pretendidos por los impugnantes, dado que no se había alcanzado el umbral de participación ciudadana necesario para la validez del proceso de revocación de mandato.

Sin embargo, y por mayoría de votos, en la sentencia se introdujeron una serie de señalamientos vinculados con la supuesta afectación a la integridad electoral, como preámbulo a una serie de vistas y lineamientos girados en torno a las presuntas irregularidades advertidas con motivo del procedimiento.

Postura de la suscrita. Si bien coincido con el desechamiento, estoy en desacuerdo con lo concerniente a la integridad electoral.

En efecto, en la sentencia aprobada por mayoría, se inserta un apartado denominado **IRREGULARIDADES E ILÍCITOS DENUNCIADOS. CONSIDERACIONES CON PERSPECTIVA DE INTEGRIDAD ELECTORAL**, en el que se da cuenta de diversas incidencias suscitadas durante el proceso, así como de una serie de hechos supuestamente

irregulares, algunos de los cuales se invocaron por varios de los enjuiciantes, con el fin de sustentar su impugnación.

Con el debido respeto a quienes votaron por la inclusión de tales aspectos, me aparto de ellas por resultar contrarias al principio de congruencia que debe imperar en toda sentencia judicial.

En el caso, y dado que los juicios resultaron improcedentes, lo que impide analizar el fondo de la controversia, la aplicación estricta del señalado principio de congruencia impide que se haga cualquier pronunciamiento vinculado con los hechos en que se basa la impugnación.

Así lo ha sostenido esta Sala Superior, al señalar que se vulnera la congruencia cuando en una sentencia de desechamiento se incluyen razonamientos que atañen al fondo del asunto, tal como se puede verificar en la jurisprudencia 22/2010 que se inserta enseguida:

SENTENCIA INCONGRUENTE. SE ACTUALIZA CUANDO SE DESECHA LA DEMANDA Y A SU VEZ, AD CAUTELAM, SE ANALIZAN LAS CUESTIONES DE FONDO. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda decisión de los órganos de impartición de justicia debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia de la resolución y la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente; por



ello, si se determina la improcedencia del medio de impugnación y se desecha una demanda, no debe abordarse el estudio del fondo de la litis planteada, pues lo contrario, aun cuando se haga *ad cautelam*, atenta contra el mencionado principio de congruencia.

Pues bien, aún con ello, la propia sentencia mayoritaria da cuenta del pronunciamiento discordante, pues aun cuando es evidente el desechamiento de los juicios, sobre lo cual se sostiene que no se analizará la pretensión de invalidar el proceso por la inviabilidad de la pretensión, enseguida indica que ello no impide la emisión de un pronunciamiento sobre los hechos suscitados durante el proceso, con el fin de abonar en la construcción y mejoramiento de esa figura de participación ciudadana.

Si bien ese pronunciamiento no se emite en relación con la licitud o ilicitud de tales eventos —*en tanto la misma sentencia mayoritaria reconoce que serán materia de otros pronunciamientos emitidos por las autoridades competentes*—, lo cierto es que sí incide sobre la cuestión fáctica alegada en los juicios, pues a pesar de ser improcedentes, se lleva a cabo un análisis integral sobre una serie de supuestas irregularidades llevadas a cabo a lo largo del procedimiento de revocación de mandato, pero que no son conclusivos para el objeto del fallo recaído a los juicios de inconformidad, pues ni siquiera están relacionados con la litis del asunto, vinculada

directamente con los resultados y la pretensión de nulidad del proceso, que ya de por sí carece de eficacia jurídica.

En ese sentido, no puede afirmarse que ese tipo de conductas afectaron la integridad del proceso de revocación de mandato, pues si bien a lo largo de su desarrollo intervinieron diversas autoridades, agrupaciones y la ciudadanía en general para su concreción, lo cierto es que los resultados obtenidos son insuficientes para dotarlo de validez, lo que impide revisar, en sede jurisdiccional, su solvencia jurídica, pues para ello era necesario que, primero, gozara de una presunción de licitud y validez, cuestión que no se satisface al ser evidente que no se alcanzó la participación ciudadana para su vinculatoriedad.

Hablar de afectación a la integridad del proceso bajo los rubros de irregularidades normativas, o de las que afectaron la capacidad institucional de la autoridad electoral, o aquellas que pudieran resultar en ilícitos sancionables, son aspectos que, para su análisis en esta instancia, requieren de la existencia jurídica y vinculante del procedimiento, lo que no se logró.

De ahí que, deben ser otras autoridades quienes, en el ámbito de sus atribuciones, les compete llevar a cabo la



investigación y determinación de los posibles ilícitos administrativos o penales que pudieran haberse cometido, pero de ninguna manera corresponde a esta autoridad jurisdiccional emitir un pronunciamiento sobre ello.

Lo anterior, máxime cuando dicho pronunciamiento no deriva de un estudio del fondo del asunto, y que la litis del juicio no versa sobre la posible existencia de infracciones administrativas, sino sobre la pretensión de nulidad de un proceso que carece de validez y vinculatoriedad, y sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo de diversos centros de votación.

De esa forma, el pronunciamiento que emita esta Sala Superior en relación con dichos juicios, se debe circunscribir lisa y llanamente a su procedencia o improcedencia y, de ser el caso, analizar el fondo de la cuestión planteada, pero sólo en lo que atañe a los resultados, por nulidad de votación o por error aritmético, o por nulidad del proceso.

En ese sentido, más allá de que la vía sea inadecuada, lo cierto es que no hay base jurídica para analizar la integridad electoral de un proceso que, jurídicamente, no puede surtir efecto alguno.

Antes hablé de que la sentencia, en la parte aprobada por mayoría, presenta una incongruencia, al revisar y calificar

hechos sin que se haya llevado a cabo un estudio del fondo del asunto, máxime que varios de los señalamientos ni siquiera fueron planteados como hechos o en forma de agravios en las distintas demandas que aquí se resuelven.

Lo anterior, se constata porque se sostiene que se violó la integridad electoral, declaratoria que no deriva de un análisis del fondo del caso, por tratarse de un desechamiento, ni siquiera de una valoración de pruebas que atiendan a la litis definida por las partes, pues ello habría conducido a que tuviera algún efecto jurídico en relación con el acuerdo controvertido, lo que no es así, pues reiteradamente se sostiene que los juicios son improcedentes porque la pretensión de los actores es inviable.

Así, en la sentencia mayoritaria se afirma que “el Congreso federal incidió en su calidad democrática —*refiriéndose al proceso de revocación de mandato*— y vulneró la integridad del proceso, pues la emisión de las normas fuera de tiempo minimizó la posibilidad de mejorarlas y disminuyó la certeza que la ciudadanía y los actores políticos podrían tener sobre ellas”.

De igual forma, se afirma que la inacción del Congreso de la Unión afectó las condiciones de integridad del proceso,



pues el INE emitió lineamientos que carecían de sustento normativo por la inexistencia de la ley, los que después fueron modificados, incluso, durante la organización del proceso, lo que afectó el desarrollo cabal del procedimiento.

También se sostiene que esto ocasionó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no pudo “corregir o subsanar la inconstitucionalidad detectada en diversas normas de la Ley Federal de Revocación de Mandato”, y que el “el ejercicio se desarrolló con base en un deficiente diseño legal”.

En esta misma línea, se sostiene categóricamente que “el órgano legislativo excedió el marco constitucional” con la emisión del decreto de interpretación auténtica al pretender establecer una excepción a la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental, eludiendo el procedimiento para su reforma.

Estos y otros aspectos son los que, de manera declaratoria y conclusiva, se contienen en la sentencia mayoritaria, y si bien algunos de ellos derivan de pronunciamientos previos emitidos por esta misma Sala, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el INE, o bien, se trata de hechos notorios, lo cierto es que no tienen cabida en esta sentencia, al no ser parte de la litis e introducir elementos que ni siquiera fueron

invocados por las partes, como es el caso de las irregularidades encontradas por la autoridad administrativa en la verificación del apoyo de la ciudadanía para la solicitud de la revocación.

Cierta estoy que la finalidad del apartado de integridad electoral haya sido la de evidenciar posibles fallas sistémicas para, eventualmente, procurar una mejoría en los procesos desarrollados con motivo de la revocación de mandato; pero, ello no puede ser objeto de un pronunciamiento en el que la litis no guarda relación con un acto concreto de autoridad o con la petición de las partes, ni es una facultad del Tribunal Electoral llevar a cabo ese tipo de análisis y pronunciamientos, máxime cuando el procedimiento carece de eficacia jurídica para efecto de sus resultados y vinculatoriedad.

Es decir, estos pronunciamientos están fuera de la naturaleza de los medios de impugnación, porque no son tendentes a confirmar, modificar o revocar el acto impugnado en los juicios que se analizan.

Por esas razones fue por las que voté contra del apartado relativo a la integridad electoral, y que sustentan el presente **voto particular**.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JIN-1/2022 Y ACUMULADOS

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: 28/04/2022 10:49:23 p. m.

Hash:  a/UdZTwbCEkK2iiu0Um1Z+z7IxmMyP5KU9TcSZfe8eY=

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ EN LA SENTENCIA EMITIDA EN LOS JUICIOS DE INCONFORMIDAD IDENTIFICADOS CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-JIN-1/2022 Y ACUMULADOS

1. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 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 Federación, con el debido respeto a la mayoría de los integrantes del Pleno que avaló en sus términos la sentencia dictada en los indicados expedientes, emito el presente **voto particular**, toda vez que no comparto la totalidad de las consideraciones que la sustentan, y tampoco todos sus puntos resolutivos.

I. Aspectos de coincidencia

2. Estoy de acuerdo con el aspecto toral de la sentencia, que corresponde a la actualización manifiesta y notoria de la improcedencia de los medios de impugnación.
3. Esto es así, porque como se sostiene en la ejecutoria en cuestión, el proceso de revocación de mandato en cuestión carece de efectos jurídicos al no haberse obtenido, al menos el 40% de participación ciudadana como lo exige el artículo 35, fracción IX, apartado 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁴

⁷⁴ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

...

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

...

4o. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.



4. Como consecuencia de lo anterior, las pretensiones de los promoventes de los juicios de inconformidad resultan inviables, precisamente, ante la invalidez jurídica del proceso de revocación de mandato.
5. De ahí que, a ningún fin práctico y jurídico llevaría atender los planteamientos de la parte actora (quien pretende que se declare la nulidad de la votación recibida en algunas casillas; que se efectúe un nuevo escrutinio y cómputo en algunas otras; y que se invalide el proceso por violaciones graves y determinantes) porque, aún de asistirles la razón, no podría declararse inválido algo que no tiene efectos jurídicos.
6. Derivado de lo anterior, acompaño los resolutivos primero (relativo a la acumulación de los asuntos) y segundo (referente a la improcedencia de los juicios).

II. Aspectos que no se comparten

7. No comparto y, por lo tanto, me separo de las consideraciones siguientes:
 - **Improcedencia del SUP-JIN-1/2022.** Considero que en este asunto debió prevalecer la causal de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico del actor, quien comparece por propio derecho en su calidad de ciudadano.
 - **Estudio de diversas irregularidades e ilícitos denunciados a la luz de su incidencia en la integridad electoral.** Dada la improcedencia de los medios de impugnación, no existe justificación alguna para que la Sala Superior emita un pronunciamiento sobre el impacto en la integridad del proceso que tuvieron las irregularidades e ilícitos denunciados.
 - **Vista y vinculación a autoridades.** Derivado de lo anterior, no hay sustento alguno para dar vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral y a la Fiscalía Especializada

en Delitos Electorales, así como vincular a las primeras dos autoridades.

8. Por ende, me separo de los resolutivos tercero y cuarto de la sentencia en donde se concretizan las vistas y vinculación a las autoridades señaladas, sobre las posibles irregularidades administrativas y penales.

III. Razones del disenso

9. Mi postura jurídica la sustentó en los argumentos que enseguida expongo.

A. Contexto del asunto

10. El 10 de abril tuvo verificativo la jornada para la revocación de mandato de presidente de la República. A su conclusión, iniciaron los 300 cómputos distritales y, el 11 siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG202/2022, mediante el cual, efectuó el cómputo total y realizó la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo 2018-2024.
11. En ese acuerdo, el INE declaró que participó el 17.7785 % de la ciudadanía inscrita en la lista nominal y la opción "Que siga en la presidencia de la República" obtuvo el mayor número de votos con un total de 15,159,323 (quince millones ciento cincuenta y nueve mil trescientos veintitrés) equivalente al 91.8600 % de los votos obtenidos.
12. El acuerdo fue controvertido por Ulises Ernesto Ruíz Ortiz, y por los partidos Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y MORENA, quienes solicitaron, por un lado, la nulidad de la votación recibida en diversas casillas o la realización del recuento de otras y, por otro, la invalidez del proceso de revocación de mandato, al haber existido violaciones graves y determinantes.

B. Consideraciones de la sentencia mayoritaria



13. En la sentencia de mérito se tuvo por actualizada la improcedencia de los medios de impugnación, ante la inviabilidad de las pretensiones de los impugnantes, sobre la base de que el ejercicio revocatorio carece de efectos jurídicos, al no haberse alcanzado el porcentaje de participación ciudadana que se exige en el artículo 35, fracción IX, apartado 4º, de la Constitución Federal, en el que se dispone que, para la validez del proceso deberá haber una participación de por lo menos el 40 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores.
14. Asimismo, se considera que, si el proceso de revocación de mandato no tuvo efecto jurídico alguno, tampoco lo tendría la resolución de las impugnaciones dirigidas a cuestionar el proceso, máxime cuando no se dirigen a controvertir si se alcanzó la votación necesaria para su validez, por lo que se estima que las pretensiones de los actores resultan inviables, al resultar insuficientes para modificar el porcentaje de participación ciudadana de manera determinante para alcanzar la validez del proceso.
15. En relación con la pretensión de invalidar el proceso de revocación de mandato, se colige que tampoco procede realizar el estudio correspondiente, porque los efectos pretendidos por la parte actora ya existen, esto es, que no se puede obtener la invalidez del procedimiento al resultar este inválido.
16. Por otra parte, una vez determinada la improcedencia de los medios de impugnación, se procedió a establecer una serie de consideraciones encaminadas a realizar una valoración de la integridad del proceso de revocación de mandato, en las que se exponen razonamientos relacionados con las circunstancias fácticas y jurídicas que acontecieron durante las diversas etapas del procedimiento revocatorio, realizando juicios sobre la incidencia de tales hechos en dicho proceso.
17. Así, en el apartado 11 de la sentencia se efectuó un estudio y se emitieron diversas conclusiones respecto a tópicos relacionados con **deficiencias normativas, capacidad institucional y sobre la alta incidencia de impugnaciones y procedimientos de queja**, cuestiones que, según se

detalla en la sentencia mayoritaria, condicionaron la existencia de conductas irregulares durante el proceso de revocación de mandato, calificadas como malas prácticas, para posteriormente proceder a la realización de una **valoración final**, en la que se concluye que se incumplió con un supuesto “ciclo de la integridad electoral”.

18. Establecido lo anterior, se identifican tres situaciones que tienen implicaciones en la calidad de la democracia participativa: **a)** La tardanza en la emisión de legislación y su modificación durante el proceso; **b)** La insuficiencia presupuestaria y su consecuente imposibilidad para implementar el proceso revocatorio conforme a la estricta aplicación de su diseño legal; y **c)** El incumplimiento por parte de diversos actores políticos de las medidas cautelares tendentes a salvaguardar la regularidad del proceso.
19. Así, con base en un marco teórico de naturaleza académica y doctrinaria sobre las malas prácticas y las consecuencias negativas que generan en los procedimientos de democracia participativa, se resalta la existencia de aspectos que, a juicio de la magistrada y magistrados que integran la mayoría, deben atenderse en los subsecuentes procedimientos de revocación de mandato, es decir, se establecen lineamientos para tener en cuenta en el futuro, tales como los siguientes:
 - Emitir una legislación que atienda las características especiales del proceso de revocación de mandato, incluyendo los regímenes sancionatorios y los medios para impugnar, con la oportunidad suficiente que permita su revisión judicial.
 - El aseguramiento de suficientes recursos presupuestales para desarrollar los futuros procesos de revocación de mandato con los estándares previstos constitucional y legalmente.
 - Permitir que la revocación de mandato se desarrolle como un ejercicio auténtico de participación ciudadana.



20. Finalmente, con el fin de que se investiguen y, en su caso, sancionen todas las infracciones e ilícitos que hubieran puesto en riesgo los principios rectores de la materia electoral y que impidieron el debido desarrollo del proceso de revocación de mandato, se determina lo siguiente:

- ✓ **Dar vista** a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE y a la Sala Especializada, para que consideren lo referido por los inconformes, y de ser necesario, lo incorporen dentro de los procedimientos en curso o inicie los que, en su caso, correspondan.
- ✓ **Ordenar** a la UTCE del INE inicie los procedimientos vinculados con las irregularidades ocurridas durante la jornada electoral.
- ✓ **Ordenar** a la Sala Especializada para que, a la brevedad, resuelva los procedimientos especiales sancionadores pendientes de resolución.
- ✓ **Vincular** a la UTCE del INE y a la Sala Especializada para que informen a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales respecto de los delitos de cuya probable comisión tengan conocimiento.
- ✓ **Dar vista** a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales con las demandas de la parte actora para que este en posibilidad de abrir las carpetas de investigación relativas la posible comisión de los delitos electorales ahí señalados.

C. Desarrollo de los aspectos que no se comparten

Improcedencia del SUP-JIN-1/2022

21. En primer lugar, desde mi óptica, el juicio de inconformidad promovido por el ciudadano Ulises Ernesto Ruiz Ortíz es improcedente, pero por una causa diferente a la determinada en el resto de los asuntos, y que consiste en la falta de interés jurídico para impugnar el cómputo total efectuado por el Instituto Nacional Electoral, de conformidad con los precedentes emitidos por esta Sala Superior durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato.

22. Esto es así, porque en el caso no se advierte que el recurrente haya resentido una afectación real y directa a su esfera jurídica, sino que pretendió ejercer una acción tuitiva, sin demostrar que contara con alguna calidad específica que le permitiera ejercerla.
23. Al respecto, es necesario tener en cuenta que el acuerdo que pretende controvertirse únicamente contiene el cómputo total de personas que participaron en el señalado ejercicio de revocación de mandato, es decir, solo atañe a los resultados de éste y no a alguna imposibilidad o afectación al derecho del ciudadano promovente de haber participado en la jornada del ejercicio revocatorio.
24. Además, del escrito de demanda no se advierte que manifieste cómo es que las supuestas irregularidades irrogaron algún perjuicio a su esfera jurídica, por lo que, en todo caso, su interés es genérico o simple, lo que le impide contar con legitimación procesal activa para incoar el medio de impugnación.
25. Al efecto, debe tenerse en cuenta que, si bien esta Sala Superior ha considerado reconocer interés jurídico a algunos ciudadanos o ciudadanas que impugnaron aspectos relacionados con la revocación de mandato, ello ha obedecido a las circunstancias particulares de dichas personas ante los actos que se impugnaban, en los cuales se advertía la existencia de una afectación real y directa a su esfera jurídica.
26. A manera de ejemplo se citan los siguientes precedentes:
- **SUP-JDC-1431/2021.** Se consideró que el actor tenía interés jurídico porque controvertió la determinación del director del Parque Metropolitano de la ciudad de Guadalajara, que le negó la solicitud para instalarse en dicho parque para realizar actividades relacionadas con la captación y recabar firmas de apoyo para el procedimiento revocatorio.



- **SUP-JDC-1398/2021, SUP-JDC-1403/2021, SUP-JDC-1409/2021 y SUP-RAP-457/2021 acumulado.** Se estimó la existencia de interés jurídico, ya que se trataba de dos ciudadanas y un ciudadano que se ostentaban con la calidad de promoventes de la revocación de mandato, acreditando tal carácter, quienes invocaban una posible actuación ilegal por parte de la autoridad electoral.
- **SUP-JDC-1348/2021 y acumulados.** Se reconoció interés a los actores, porque se trataba de ciudadanas y ciudadanos que controvertían las respuestas emitidas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que recayeron a las consultas que previamente formularon sobre su participación en el proceso de revocación de mandato.
- **SUP-JDC-1314/2021.** Se reconoció interés jurídico porque el actor manifestó su intención de ser funcionario de casilla.
- **SUP-JDC-1127/2021 y acumulado.** Se acreditó el interés de la persona ciudadana debido a que, acudió en ejercicio de un interés legítimo para deducir acciones contra la presunta comisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión.

27. Como se advierte de los precedentes resueltos por este órgano jurisdiccional, la acreditación del interés se encuentra condicionada a la calidad de la persona, a la afectación a su esfera jurídica y a la pretensión solicitada.

28. En ese sentido, a diferencia de tales precedentes, considero que en el caso, la improcedencia del juicio promovido por Ulises Ernesto Ruíz Ortiz acontece porque con la emisión del acuerdo controvertido, no se generó una afectación real y directa en su esfera de que requiera su restitución, aunado a que no acredita contar con el derecho para ejercer una acción tuitiva, de allí que, en este caso en particular, debió preferirse la improcedencia por la falta de interés jurídico o legítimo del referido ciudadano para impugnar el cómputo total de la revocación de mandato, tal

y como se ha determinado en diversos asuntos vinculados con dicho proceso.⁷⁵

Incidencia de irregularidades e ilícitos en la “integridad electoral”

29. Como lo adelanté, no comparto las consideraciones que se exponen en el apartado 11 de la sentencia aprobada por la mayoría, puesto que están referidas a cuestiones que, dada la improcedencia de los medios de impugnación, resultaban innecesarias.
30. En efecto, si en la sentencia se concluyó que eran inviables las pretensiones de los recurrentes porque el proceso revocatorio carecía de efectos jurídicos, resultando por ello inocuo analizar las irregularidades encaminadas a obtener una invalidez de un proceso que devino inválido por disposición constitucional, el estudio sobre la incidencia que tuvieron tales irregularidades e ilícitos en la integridad electoral no se justifica.
31. En primer término, estimo que la realización de un estudio sobre perspectiva de integridad electoral, se constituye en un ejercicio que, en todo caso, prejuzga sobre la incidencia de las irregularidades e ilícitos invocados en las demandas del Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, lo que, además de que entraña un estudio de fondo de la controversia —al que no se arribó por la improcedencia determinada—, se sustenta en tópicos de naturaleza académica y pronunciamientos que escapan de la naturaleza propia de un juicio de inconformidad, al comprender diagnósticos de malas prácticas y formular recomendaciones afines a los informes que emiten los organismos internacionales o de grupos de expertos de observación electoral.
32. Por otro lado, la exposición de las consideraciones que se contienen en el mencionado apartado 11 de la sentencia me permite destacar la existencia

⁷⁵ SUP-JDC-89/2022, SUP-JDC-105/2022, SUP-AG-60/2022, SUP-RAP-33/2022, SUP-JE-82/2022, entre otros.



de una evidente **incongruencia** de la determinación, como lo señaló enseguida.

33. En efecto, en la sentencia se incurre en una incongruencia interna, puesto que, como se ha señalado, se determina la improcedencia de los medios de impugnación por actualizarse el supuesto de invalidez del proceso establecido en el artículo 35, fracción IX, apartado 4° de la Constitución General, consistente en que no se alcanzó el 40 % de participación ciudadana, por lo que se afirma que es inviable atender las pretensiones de los promoventes (nulidad de la votación recibida en algunas casillas; el recuento de la votación recibida en otras; y que se declare la nulidad del proceso por la existencia de irregularidades graves y determinantes), porque, aunque les asistiera razón, no podría declararse la nulidad de un proceso inválido constitucionalmente.
34. Sin embargo, a pesar de la improcedencia decretada, en dicho apartado 11 se emiten pronunciamientos en torno a las supuestas irregularidades e ilícitos que la parte actora plantea en las demandas, realizando una valoración de tales conductas irregulares en función de su incidencia en la integridad electoral del proceso revocatorio, de lo que se advierte que formalmente se determina una improcedencia que impide analizar las irregularidades, pero de facto se concluye cómo se afectó el proceso revocatorio a partir de las mismas, lo que de suyo implica una contradicción en sus términos.
35. Desde mi perspectiva, para evitar la existencia de dicha incongruencia, lo jurídicamente procedente era concluir que, ante la decisión decretada respecto de declarar que los medios de impugnación resultaban improcedentes, mediante la exposición de las razones con que se justificó la actualización de una causal de improcedencia, evidentemente resultaba inviable entrar al fondo de la controversia que plantea cada uno de los accionantes, siendo ya innecesario abordar cualquier planteamiento sobre incidencia en el proceso revocatorio.

36. Lo anterior, puesto que la materia de los juicios de inconformidad se agotó al determinarse su improcedencia al no poderse invalidar un proceso que por disposición constitucional resultó inválido de pleno derecho, de allí que resulte excesivo y desproporcionado analizar si las irregularidades planteadas para reclamar la invalidez del proceso de revocación de mandato tuvieron una incidencia en un ámbito que excede la naturaleza del juicio de inconformidad.
37. Por otra parte, con la inclusión del referido apartado, también se generó una incongruencia externa de la sentencia, toda vez que, el estudio realizado respecto de la integridad electoral del proceso de revocación de mandato constituye una variación que excede la litis planteada en las demandas.
38. Ello es así, toda vez que, atendiendo a los planteamientos expuestos en las respectivas demandas de los juicios de inconformidad, su pretensión se enderezó en obtener la invalidez del proceso —emitiéndose el pronunciamiento jurisdiccional respectivo al advertirse que el objeto del juicio ya era inválido—, agotándose con esto la materia de la controversia.
39. Así, ninguno de los promoventes realizó planteamientos sobre la pretendida vulneración a la integridad electoral del proceso revocatorio, puesto que en modo alguno se planteó que se hiciera un análisis para abonar en la construcción y mejoramiento del proceso de revocación de mandato, sino que las pretensiones identificadas en los medios de impugnación eran muy claras y están referidas, esencialmente, a solicitar que se declare la nulidad de la votación recibida en casillas; que se ordene el recuento en otras, y que se declare la nulidad del proceso.
40. En ese sentido, si ninguna de las partes solicitó que se llevara a cabo el análisis en comento, carece de asidero jurídico la decisión mayoritaria de llevar a cabo, de manera unilateral y oficiosa un estudio sobre la incidencia que en el proceso revocatorio se generó con circunstancias fácticas y jurídicas que supuestamente acontecieron durante diversas etapas del proceso revocatorio, incluyendo la jornada electiva.



41. Cabe destacar que, para tratar de justificar la procedencia de ese análisis sobre la integridad electoral del proceso de revocación de mandato, en la propia sentencia mayoritaria se razona que no tiene como finalidad valorar la existencia o inexistencia, la licitud o ilicitud de las irregularidades señaladas por la parte actora, dado que ello se determinará en los procedimientos sancionadores correspondientes.
42. No obstante ello, desde mi perspectiva, no pueden establecerse parámetros artificiosos encaminados a evidenciar la existencia de irregularidades que acontecieron durante las diversas etapas del proceso de revocación, puesto que ello puede constituir un prejujuicio respecto de cuestiones que están siendo analizadas por las autoridades que han iniciado, sustanciado los procedimientos sancionadores respectivos, así como quienes los resolverán.
43. Así, con esa valoración excesiva en una resolución de un medio de impugnación encaminado a cuestionar el cómputo total o la validez del proceso de revocación de mandato que ha sido decretado como improcedente, se condiciona, de manera indebida, un pronunciamiento sobre temáticas que corresponderá determinar y resolver a autoridades diversas, puesto que en la sentencia mayoritaria se considera, de manera dogmática y subjetiva no sólo la existencia de las irregularidades invocadas por la parte actora, sino también su valoración como conductas irregulares que ameritarían una sanción.
44. Ahora bien, si se atiende a las propias consideraciones de la sentencia, se puede concluir que la finalidad del apartado en cuestión tiene la finalidad de realizar una especie de evaluación del desarrollo del proceso de revocación de mandato, detectar malas prácticas y hacer recomendaciones para futuros ejercicios de este tipo, es decir, se realiza un ejercicio para examinar la incidencia de diversas conductas acontecidas durante el desarrollo del proceso revocatorio, identificadas como malas prácticas que deben erradicarse y, así, generar condiciones que mejoren la realización de este tipo de procesos de participación ciudadana que puedan desarrollarse en el

futuro, cuestiones para las cuales, evidentemente, esta Sala Superior carece de atribuciones.

45. Esto lo considero así, porque la propia norma constitucional mandata a este Tribunal Electoral a verificar que los actos de la autoridad electoral se apeguen a los parámetros constitucionales y legales, marco al que se circunscribe la función estatal de este órgano jurisdiccional, de allí que el exceder o desbordar dicho marco de actuación, rompe precisamente con la integridad electoral y, por ende, estimo que la sentencia debía ceñirse estrictamente a resolver los juicios de inconformidad y declarar el derecho a partir de la improcedencia decretada.
46. En efecto, estimo que no hay base constitucional y menos legal que faculte a esta Sala Superior para llevar a cabo diagnósticos de buenas o malas prácticas, y tampoco para hacer recomendaciones encaminadas a establecer lineamientos y parámetros a tener en cuenta para garantizar la realización integral de procesos con base en sugerencias para su adecuada integridad electoral.
47. Así, con el ejercicio que se desarrolla en el apartado 11 de la sentencia, a mi modo de ver, se exceden las facultades que tiene este órgano jurisdiccional al resolver juicios de inconformidad, que se limitan a verificar la legalidad de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, o bien, por nulidad de toda la elección.

Determinación de dar vistas y vincular a diversas autoridades

48. Por otra parte, tomando en consideración que los medios de impugnación resultaron improcedentes, tampoco comparto la decisión mayoritaria de ordenar la emisión de vistas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral y a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, ni la vinculación que se hace a las dos primeras, con el fin de que se investiguen y, en su caso, sancionen todas las infracciones e ilícitos que hayan puesto



en riesgo los principios rectores de la materia electoral y hayan impedido el debido desarrollo del proceso de revocación de mandato.

49. Sobre el particular, debe señalarse que, si los promoventes pretendían sustentar su pretensión de invalidez y que se impusieran las sanciones correspondientes, en la supuesta existencia de irregularidades durante el proceso de revocación de mandato, estas debieron plantearse a través de las vías adecuadas y con la oportunidad debida, y en su caso, cuestionar el actuar omisivo de la autoridad competente o las resoluciones correspondientes mediante la correspondiente cadena impugnativa.
50. En ese sentido, los promoventes contaron con la oportunidad jurídica de cuestionar cada uno de esos actos a efecto de que se restituyera el proceso de revocación de mandato a su cauce ordinario.
51. No obstante, al no haber agotado la cadena impugnativa por no haber presentado la denuncia o queja correspondiente, o no haber instado, en vía de acción, a la autoridad, a efecto de obtener una resolución oportuna que pudiera servir de base para sus pretensiones, considero desproporcionado y ajeno a la *litis*, la actuación oficiosa de dar vista a las autoridades mencionadas a efecto de que realice una verificación sobre las conductas que ya están siendo objeto de investigación, así como aquellas que no, con la finalidad de ampliar los ya existentes o iniciar nuevos expedientes, máxime, cuando las propias parte tuvieron expedito su derecho para plantearlo.
52. En lo tocante a los planteamientos relativos las presuntas irregularidades acontecidas durante la jornada electoral, tampoco comparto la vista ordenada en razón de la decisión mayoritaria, precisamente porque la improcedencia de los medios impugnativos constituye un impedimento jurídico para analizar los hechos expuestos en las impugnaciones, así como para realizar valoraciones adicionales.
53. En ese sentido, al actualizarse la improcedencia de los medios impugnativos, debíamos de abstenernos de analizar el fondo de los planteamientos expuestos, lo que implica que no podíamos valorar o

analizar si un hecho podría implicar una irregularidad o una violación a la Ley, que es precisamente lo que la mayoría de integrantes de la Sala Superior consideró, esto es, que de la revisión de las impugnaciones se desprendían conductas presuntamente constitutivas de ilícitos en la materia y eventualmente sancionables.

54. Además, considero que, si los promoventes se encontraban en aptitud jurídica de plantear, ante las autoridades competentes, los hechos presuntamente infractores, no era tarea de este órgano jurisdiccional encauzar sus planteamientos a diversas vías, máxime, cuando no procedía realizar una revisión del fondo de los asuntos.
55. Por ende, estimo que resultaban innecesarias las vistas dadas en la sentencia, para que las autoridades consideren lo referido por los inconformes y, de ser necesario, lo incorporen dentro de los procedimientos en curso o inicien los que, en su caso, correspondan, así como a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, porque tales planteamientos, además de haber sido desechados, forman parte de los procedimientos sancionadores que se encuentran en instrucción ante dichas autoridades.

IV. Conclusión

56. Por todo lo expuesto, es mi convicción que, la improcedencia del SUP-JIN-1/2022 debió haberse decretado por la falta de interés jurídico del actor para impugnar.
57. Asimismo, considero que no debió realizarse el estudio atinente a la integridad electoral del proceso de revocación de mandato y, por ende, no dar vista a ninguna autoridad para que se investiguen y, en su caso, se sancionen todas las infracciones e ilícitos referidos en las demandas de los juicios de inconformidad.
58. Por ello, disiento de los puntos resolutivos tercero y cuarto de la sentencia aprobada por la mayoría, y emito el presente **voto particular**.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JIN-1/2022 Y ACUMULADOS

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: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 28/04/2022 06:38:35 p. m.

Hash: 9py//XF3FbGpsb6W5oRuQZ7YgR48D0ZoUcFBFXyzJLc=

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN JUICIO DE INCONFORMIDAD SUP-JIN-1/2022 Y ACUMULADOS⁷⁶

En el presente voto concurrente expreso las razones por las que, aunque comparto la improcedencia de los juicios de inconformidad, explico la justificación del porqué es necesario exponer diversos hechos que pueden ser analizados desde la perspectiva de la integridad electoral; no obstante, debido a esa justificación, me separo **de forma muy respetuosa** de las afirmaciones consistentes en que los hechos y conductas enunciadas en el apartado 11. *“IRREGULARIDADES E ILÍCITOS DENUNCIADOS. CONSIDERACIONES CON PERSPECTIVA DE INTEGRIDAD ELECTORAL”* incidieron en el proceso de revocación de mandato y tampoco comparto el subapartado sobre las supuestas irregularidades cometidas en la etapa de recolección y verificación de apoyos. Lo anterior, conforme a lo siguiente:

I. Tesis del voto concurrente.

El presente voto concurrente se sostiene en *dos argumentos*.

En *primer lugar*, estimo necesario manifestar porqué la inclusión del apartado *“IRREGULARIDADES E ILÍCITOS DENUNCIADOS. CONSIDERACIONES CON PERSPECTIVA DE INTEGRIDAD ELECTORAL”* tiene justificación.

Al respecto, considero que es correcto que esta Sala Superior incluya un apartado en el que exponga diversas circunstancias que acontecieron en el

⁷⁶ 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 Federación.

Secretariado. Priscila Cruces Aguilar, Fanny Avilez Escalona, Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar y German Vásquez Pacheco.



desarrollo del proceso de revocación de mandato, **atendiendo a la función orientadora de las sentencias y la posibilidad de que estas sean medios de comunicación entre el tribunal y la ciudadanía**, lo que, en su caso, puede generar acciones en un futuro para mejorar el procedimiento de revocación de mandato.

Lo anterior, en el entendido de que ese análisis no varía o afecta lo resuelto en relación con la procedencia de los juicios intentados, esto es, no corresponde a menciones que generen un efecto jurídico en el caso concreto o que impliquen un análisis al fondo de las pretensiones de los actores, sino el reconocimiento de distintas situaciones que deben ser tomadas en cuenta para generar una mejora en las herramientas y mecanismos normativos e institucionales para dotar de mayor fortaleza al procedimiento de revocación de mandato.

En *segundo término*, no comparto que en el subapartado denominado *“Verificación del apoyo ciudadano para la solicitud del proceso de revocación de mandato”* se realicen afirmaciones sobre la acreditación de diversas irregularidades que ya fueron materia de análisis en pronunciamientos previos de este órgano jurisdiccional.

En efecto, esta Sala Superior validó la posibilidad de recabar apoyo ciudadano a través de formatos físicos, incluso precisó que los argumentos operativos del Consejo General del INE no eran una justificación válida para no permitir esa modalidad, esto a fin de maximizar el derecho de la ciudadanía a participar en el proceso de revocación de mandato (SUP-RAP-415/2021 y acumulados).

Asimismo, confirmó la suspensión de las actividades de revisión y verificación de firmas en formatos físicos y precisó que las inconsistencias que, en su caso, se pudiesen haber detectado no podrían atribuirse a ningún promotor del procedimiento de revocación de mandato (SUP-JDC-37/2022).

Debido a lo anterior, estimo que en la resolución no se puede argumentar que, en la etapa de recolección y verificación de apoyos, en su caso, puede existir una falta de certeza.

Finalmente, **no coincido con las afirmaciones consistentes en que los hechos y conductas enunciadas en el apartado sobre la integridad electoral incidieron en el proceso de revocación de mandato.**

Ello, debido a que:

a. La mayoría de las quejas en contra de irregularidades cometidas dentro del proceso de revocación de mandato se encuentran pendientes de resolución de fondo;

b. Las supuestas irregularidades en la recolección y verificación de los apoyos ciudadanos fueron materia de análisis en pronunciamientos previos;

c. No existe pronunciamiento de un órgano jurisdiccional sobre que la supuesta insuficiencia presupuestaria del INE incidiera en la organización del proceso de revocación de mandato. Además, esta Sala Superior no cuenta con los elementos o herramientas técnicas para poder determinar o concluir dicha insuficiencia y, por ende, el posible impacto en el proceso de revocación de mandato.

II. Explicación

A. La inclusión del apartado de *integridad electoral* se justifica en la función orientadora de las sentencias

Este Tribunal como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, debe procurar cerrar la distancia entre el Derecho y la sociedad⁷⁷, por lo que

⁷⁷ Barak, Aharon. Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia. México, SCJN. 2008.



la inclusión del apartado denominado “*IRREGULARIDADES E ILÍCITOS DENUNCIADOS. CONSIDERACIONES CON PERSPECTIVA DE INTEGRIDAD ELECTORAL*” en la sentencia, encuentra justificación en la función orientadora de las sentencias que permite identificarlas como instrumentos de comunicación entre el tribunal, los distintos actores del proceso y la ciudadanía, lo que permite abrir espacios de diálogo para implementar acciones de mejora en procesos subsecuentes.

En ese sentido, la inclusión de este análisis permite no solo motivar la resolución, sino hacer efectiva la vocación orientadora y pedagógica de las sentencias, por medio de la clarificación del alcance y sentido de la decisión, potenciando la participación y la voz de la ciudadanía.

Aunado a que con la incorporación de reflexiones sobre los actos que se relacionaron con el contexto y la calidad del proceso de revocación de mandato, esta Sala Superior cumple con una función didáctica fundamental en la construcción del Estado de Derecho; por un lado, se fomenta el acercamiento de la ciudadanía en general a los órganos del Estado, contribuyendo así a generar un mayor grado confianza y entendimiento de los procesos democráticos como lo es el de revocación de mandato; por el otro, se ejerce una función correctiva de todo el sistema en aras de proteger la democracia.⁷⁸

En ese sentido, estimo que la inclusión del apartado de integridad electoral encuentra justificación en la función pedagógica de las sentencias que, en el caso de la materia electoral, fomentan la cultura democrática para alcanzar las condiciones óptimas de protección de los valores fundamentales del sistema democrático, ello, enmarcado en la experiencia del primer ejercicio de revocación de mandato llevado a cabo en el país.

En efecto, esta Sala Superior en distintos precedentes ha analizado, desde *la perspectiva de la integridad electoral*, las actuaciones de los actores que

⁷⁸ Ídem.

intervienen en los actos que se sujetan a su conocimiento a fin de generar mejores condiciones en el desarrollo de los procesos electorales.⁷⁹

Esta *perspectiva de integridad electoral* reconoce la existencia de principios democráticos internacionalmente aceptados -como es la eficacia, eficiencia, transparencia, igualdad, honestidad y precisión- que normativamente implican que todos los participantes en una elección mantengan un comportamiento íntegro, acorde con los valores y las normas que sustentan las elecciones democráticas.⁸⁰

Al respecto, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas ha declarado que la democracia es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada por los pueblos⁸¹ y, en consecuencia, ha reconocido en la observación electoral la posibilidad de evaluar los procesos electorales de conformidad con los principios internacionales en materia de elecciones democráticas auténticas a fin de elevar el nivel de integridad de los procesos electorales mediante el intercambio de experiencias⁸² y ha instado en la creación de plataformas para promover el diálogo abierto y la cooperación sobre cuestiones de derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, a fin de analizar las mejores prácticas, desafíos y oportunidades que emanen de la actuación de los Estados.⁸³

Como producto de lo anterior, se ha discutido la relevancia de que los parlamentos promuevan los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho y, en este aspecto, se ha recomendado que el desempeño de

⁷⁹ Véase, a manera de ejemplo, lo resuelto en los asuntos SUP-JE-1/2022, SUP-JE-254/2021, SUP-JRC-166/2022, SUP-RAP-93/2021 y acumulados, SUP-REC-1874/2021 y acumulados, entre otros.

⁸⁰ Martínez Ferrán, Norris Pippa y Frank W. Richard, "Integridad en las elecciones de América 2012-2014" en América Hoy, Universidad de Salamanca, España, Vol. 70, 2015, pp. 37-54

⁸¹ ONU, Asamblea general, A/RES/64/155, Sexagésimo cuarto período de sesiones, 8 de marzo de 2010, disponible en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/155&Lang=S

⁸² ONU, Declaración de principios para la observación internacional de elecciones (...), 27 de octubre de 2005. Disponible en <https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-SPA.pdf>

⁸³ Creado por el Consejo de Derechos Humanos, mediante la resolución 28/14 del 26 de marzo de 2015. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/073/82/PDF/G1507382.pdf?OpenElement>



sus tareas trate de complementarse con las funciones judiciales en donde el trabajo es conjunto y mutuo para proteger de mejor manera los derechos humanos y el Estado de derecho;⁸⁴ por otro lado, se ha recomendado considerar a las organizaciones de la sociedad civil como socios en la consecución de sus demandas y se ha sugerido afianzar la colaboración constructiva con los medios de comunicación a fin de llegar a la ciudadanía de forma más eficaz.⁸⁵

En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el principio democrático permea la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en general, al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en el cual, la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos se encuentra plasmada en la Carta Democrática Interamericana.

La participación ciudadana es un pilar clave de la consolidación del régimen democrático, siendo necesaria la previsión de herramientas que permitan, por un lado, difundir los derechos y acciones involucrados en el desarrollo de los procesos democráticos y, por el otro, señalar los posibles canales en los que dicha ciudadanía interactúa con el poder público.⁸⁶

En este contexto, los Estados han adoptado una serie de compromisos en los que la ciudadanía se instituye como el eje central del gobierno.⁸⁷

⁸⁴ Consejo de Derechos Humanos, Segundo periodo de sesiones del Foro sobre los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho, 40 ° periodo de sesiones, 25 de febrero a 22 de marzo de 2019. Resolución A/HRC/40/65. Recomendación identificada en el punto 52. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/007/50/PDF/G1900750.pdf?OpenElement>.

⁸⁵ Ibidem, Recomendaciones 55 y 57.

⁸⁶ Sirve de sustento a lo anterior, los criterios jurisprudenciales que dotan a la libertad de pensamiento y de información de dos dimensiones (individual y social). Cfr. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001, párr. 65 y Caso Urrutia Laubreaux Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párrafos 78 y 79. Asimismo, véase la jurisprudencia P./J. 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520.,

⁸⁷ Alianza para el Gobierno Abierto de la que México es parte desde el año 2011. El Plan de Acción de México 2019-2022 incluye agendas estratégicas. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/members/mexico/>

Estos compromisos se identifican con las *agendas de gobierno abierto* en las que la coordinación y ejecución de las políticas públicas requiere un apoyo interinstitucional que sea horizontal y vertical, que tenga como objetivo desarrollar las capacidades suficientes para implementar estrategias que sean amplias y transversales.⁸⁸

Desde la concepción de la idea de *gobierno abierto*, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico⁸⁹ señaló que este tipo de gestión no solamente procura favorecer la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y la confianza pública, sino constituye un mecanismo dinámico útil para generar valor en la sociedad en general.⁹⁰

En este panorama, **en la recomendación OECD/LEGAL/0438 sugirió que todos los niveles de gobierno, incluyendo el poder judicial**, a partir de sus respectivos roles y ámbitos de competencia, deben *colaborar, explotar sinergias y compartir buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover la transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de partes interesadas, en apoyo a la democracia y el desarrollo inclusivo*⁹¹ para lograr el *Estado abierto*.

Específicamente, en la **provisión del servicio de acceso a la justicia**, ese órgano internacional ha vinculado el *enfoque de justicia abierta* con la observancia de la agenda 2030 que previó la procuración de la justicia para todos por igual y en la que la estrategia ha tendido a cambiar su enfoque:

⁸⁸ OCDE, Gobierno abierto, contexto mundial y el camino a seguir, aspectos claves. 2016, p. 4. Disponible en <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>

⁸⁹ En adelante, OCDE.

⁹⁰ Así, destacó que los marcos institucionales y de gobernanza para la puesta en marcha de políticas públicas son claves en la etapa de coordinación, para lo cual es necesario:

(1) Llevar a cabo una comunicación clara, sencilla, oportuna y eficiente para informar a todos los objetivos de la política, sus beneficios generales y específicos, así como los retos de su implementación;

La comunicación de las políticas es un proceso constante y debe ser permanente en su consolidación.

(2) Realizar consultas para conocer la opinión de los actores para crear sinergias; y

(3) Disposición a cooperar entre las instituciones involucradas.

OCDE, Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública, gobierno abierto en América Latina, pp. 49-50. Disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/governance/gobierno-abierto-en-america-latina_9789264225787-es

⁹¹ Cfr. OECD/LEGAL/0438 citada.



de enfatizarse en el análisis de la infraestructura, de los procesos y de las instituciones, **ahora se dirige hacia la población y los problemas que enfrenta**⁹².

En ese sentido, las decisiones adoptadas internacionalmente reflejan la inquietud de que **los comportamientos ocurridos durante los procesos democráticos se sujeten a una constante evaluación** a fin de detectar posibles incidencias y generar cambios que permitan remendar las fallas que existen en el ordenamiento jurídico, teniendo como **eje central a la persona titular de los derechos inmiscuidos, pero interactuando con todos los actores políticos involucrados**.

Ante este panorama reconozco que, en el marco del derecho convencional existen distintos instrumentos internacionales que, aunque no son vinculantes, **corresponden con criterios orientadores de actuación de cualquier agente estatal**,⁹³ por lo que esta Sala Superior no debe dejar de

⁹² Maha Jweid, Taking action for justices, The justice for all movement and the open government partnership, OGP (por sus siglas en inglés), *Pathfinders for peaceful, just and inclusive societies*, pp. 3 y 4. Disponible en https://bf889554-6857-4cfe-8d55-8770007b8841.filesusr.com/ugd/6c192f_7dabf66e52af4f8490411a0ecf607635.pdf

Lo anterior, no desconoce la reciente tendencia a que los Estados incorporen otros compromisos específicos relacionados con promoción de los sistemas de justicia centrados en las personas, de lo cual, México aún no ha signado. Véase, Coalición de justicia de la OGP (por sus siglas en inglés), disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-coalition-on-justice/>

⁹³ SCJN, Primera Sala, Tesis aislada 1a. CXCVIII/2018 (10a.) de rubro REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EL RECURSO SI EN LA SENTENCIA RECURRIDA SE APLICARON INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE "SOFT LAW" PARA INTERPRETAR EL CONTENIDO DE UN DERECHO HUMANO DE RANGO CONSTITUCIONAL. En el contenido del criterio se afirma "Las normas de derechos humanos contenidas o derivadas de instrumentos jurídicos calificados como 'soft law', **no forman parte del parámetro de control de regularidad** derivado del artículo 1o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello en atención a que **no constituyen formalmente un tratado internacional**, ni son el resultado de pronunciamientos o interpretaciones de un órgano con atribuciones jurisdiccionales que tenga competencia para interpretar en última instancia un tratado internacional en materia de derechos humanos, en cuyo caso podría tratarse de un criterio vinculante por representar una extensión del tratado en comento, como ocurre con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o con las decisiones de los Comités de Naciones Unidas a los que México les reconozca competencia contenciosa, las cuales, **si bien no son vinculantes en sentido estricto, sí exigen un diálogo con estándares que no pueden ignorarse**, pero sí superarse. No obstante, ello **no impide que el contenido de dichos instrumentos se emplee como un criterio orientador en sentido amplio**, al tratarse de una doctrina especializada desarrollada por un organismo internacional de derechos humanos. Por tanto, si un Tribunal Colegiado de Circuito dota de contenido un derecho humano de rango constitucional, partiendo de una interpretación que recoge los estándares derivados de los

notar aquellas resoluciones y compromisos con los que se maximiza el ejercicio de los derechos humanos de la ciudadanía.

Así, el Poder Judicial también debe **dictar decisiones en las que se oriente la promoción de un diálogo abierto** en el que todos los actores (ciudadanía, partidos políticos, organizaciones civiles, medios de comunicación y autoridades, entre otros) reflexionen más allá de la transparencia gubernamental, sobre los retos y desafíos que implicó el primer ejercicio de revocación de mandato, procurando generar espacios de apoyo institucional en los que se expongan las buenas y malas prácticas detectadas a fin de crear sinergias cuyo objetivo en común sea promover la integridad y la participación de todas las partes interesadas.

Esta forma de participación democrática que se ha relacionado con agendas de Gobierno abierto **-en la que la deliberación de la actuación pública es amplia y la participación ciudadana es eje rector de la actuación pública-**, actualmente **ya permea en todo el sistema jurídico mexicano y no es exclusiva de la materia electoral.**⁹⁴

instrumentos de "soft law", ese ejercicio debe ser calificado como una interpretación directa de la Constitución para efectos de la procedencia del recurso de revisión en los juicios de amparo directo, no por el valor jurídico del instrumento mismo, sino por el impacto que tuvo en la decisión de un órgano jurisdiccional al momento de resolver un asunto". Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, pág. 407.

⁹⁴ Pienso en cómo el constituyente ha establecido:

- (1) Que la ciudadanía organizada participe en la *evaluación de las políticas de prevención del delito* (artículo 21, inciso d) de la CPEUM);
- (2) El *involucramiento ciudadano en la designación de órganos como es la selección de quienes integran los órganos del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación* (artículo 3 de la CPEUM);
- (3) La necesidad de contar con un *Comité de Participación Ciudadana como parte medular de un sistema nacional anticorrupción* (artículo 113 de la CPEUM).

Por lo que hace a la materia electoral, el poder constituyente previó nuevos mecanismos de participación directa de la ciudadanía con la cual se consolida la cultura participativa y se dota de mayor legitimidad a la actuación pública: en el año dos mil doce dotó de herramientas para que la ciudadanía formulara iniciativas de ley y en la reforma electoral del año dos mil diecinueve instituyó las figuras de consulta popular y revocación de mandato.



Así, el Tribunal Electoral participa protegiendo los derechos político-electorales de la ciudadanía y haciendo cumplir los principios y las reglas en el proceso de revocación de mandato.

Es decir, somos parte del juego democrático en el papel de guardianes de la constitución y sus leyes, es decir, guardianes de la democracia.⁹⁵

De esta manera, las sentencias que se emiten en relación con el proceso de revocación de mandato no solo son un documento en el que se dirimen cuestiones litigiosas sino se instituye como un medio de comunicación entre los tribunales, la ciudadanía y los distintos actores políticos.

Ante este contexto, la descripción de las circunstancias en las que ocurrieron los distintos actos del desarrollo del proceso de revocación de mandato en los medios de impugnación presentados en contra del cómputo total realizado por la autoridad administrativa nacional encuentra una **especial relevancia al ser el primer ejercicio participativo de este tipo que se realiza en el país**

En este aspecto, como juez de un Tribunal Constitucional, considero válido y necesario propiciar el diálogo reflexivo y crítico entre el Tribunal y los destinatarios de la resolución con la finalidad de explicitar los factores que son tomados en cuenta al momento de dictar un fallo, los cuales contribuyen al posicionamiento del órgano jurisdiccional frente a los hechos que son puestos de su conocimiento.

Inclusive, esta **función orientadora** de las sentencias busca contribuir con el poder legislativo -como poder encargado de la creación de las leyes-, en la medida que apunta en las deficiencias de las figuras jurídicas y la problemática que ello conlleva al momento de aplicarlas al caso concreto.

Dicha función orientadora no es nueva, pues esta Sala Superior tiene una línea sólida de sentencias en la que sus efectos tienen alcances sociales a

⁹⁵ Levitsky y Ziblatt 2018: Cómo mueren las democracias, Ariel. páginas 127-130.

fin de proteger los derechos políticos-electorales de la ciudadanía, como un mecanismo de comunicación con el Poder Legislativo.⁹⁶

Lo anterior, es acorde con la visión contemporánea constitucional de la forma de entender las controversias, lo que permite resolverlas desde una nueva perspectiva de derechos humanos. El cambio de época judicial y las profundas modificaciones a los controles constitucionales es uno de los cambios más importantes de la historia nacional en los más de doscientos años de nuestra vida independiente en materia de derechos humanos.⁹⁷

Así, el acceso a la justicia puede entenderse como una atención primaria para que el Estado intervenga en un litigio y promueva algún tipo de acción apegada a los más altos estándares jurídicos e internacionales, lo que la convierte en una herramienta y **mecanismo fundamental de solución de problemas sociales y no solo entre partes.**

En ese sentido, es incuestionable que para conseguir una justicia plena y que comprenda todas las perspectivas de la sociedad en un Estado democrático, es necesario que la labor resolutora del juzgador a través de las sentencias satisfaga el interés social de mantener la paz pública mediante la vigencia efectiva del derecho para coadyuvar al respeto y garantía de los derechos humanos o principios constitucionales en los que descansa todo el sistema jurídico.

⁹⁶ Por ejemplo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-121/2020 y sus acumulados, se determinó, entre otras cuestiones que, ante la inexistencia de acciones afirmativas para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad, el deber del Consejo General del INE de fijar lineamientos para implementar dichas acciones para la participación política de las personas con discapacidad.

Sin embargo, a pesar de no ser materia de controversia, se estimó necesario dar vista al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que, en ejercicio de sus atribuciones, lleve a cabo las modificaciones legales conducentes, a fin de incorporar en las leyes generales de la materia, el mandato de inclusión de acciones afirmativas que incluyan o incorporen a grupos en situación de vulnerabilidad en los órganos de representación política.

⁹⁷ Cossío, J. R. (2017), Derechos Humanos, Apuntes y Reflexiones. México. El Colegio Nacional, p. 32.



Por otra parte, **la función orientadora de las sentencias** pone en el centro del debate la forma en que los actores políticos y ciudadanos actúan frente a un proceso democrático a efecto de inhibir las conductas que no contribuyen en la calidad de la democracia o que la pongan en riesgo.

Por ello, considero que los hechos ofrecidos en el apartado respectivo de la resolución sirven como un mecanismo de difusión con el que se acerca al Tribunal con la ciudadanía y con los distintos actores políticos pues, por un lado, invita al diálogo y a la reflexión al poner de relieve los problemas que se suscitaron en este proceso de participación ciudadana, al tiempo que propicia la identificación de soluciones para mejorar este mecanismo.

De esa manera, observo que la implementación del ejercicio de revocación de mandato concierne en una política pública que requiere de apoyo de diversos actores para su evaluación y así lograr, por un lado, que el próximo ejercicio alcance sus niveles óptimos y, por el otro, que se afiance la confianza pública en los mecanismos previstos por el constituyente para hacer efectivos los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Dada la relatada **función orientadora**, a continuación, enlistaré algunas acciones y reflexiones para contribuir a mejorar las condiciones del desarrollo de cualquier proceso electoral y, en particular, del proceso de revocación de mandato, que en mi opinión se desprenden de los hechos relatados en la sentencia, exposición que se hace bajo los mismos rubros o subapartados en esta última identificados, con la excepción del relativo a la *Verificación del apoyo ciudadano para la solicitud del proceso de revocación de mandato*, del cual como adelanté me separo en su totalidad.

1. Normatividad

A partir de lo resuelto en el juicio SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021 acumulados,⁹⁸ así como de lo determinado en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, el Congreso de la Unión podría reflexionar

⁹⁸ Sentencia aprobada el 25 de agosto de 2021 por el que se declaró fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión respecto de la emisión de la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.

sobre las circunstancias por las que incurrió en las omisiones de emitir de forma oportuna y completa las legislaciones en materia de revocación de mandato, en materia de impugnación y de sanción de actos de dicho proceso.

En cualquier caso, el Congreso podría analizar los riesgos que existen en la emisión de legislación una vez que los procesos democráticos ya han comenzado, tomando en cuenta lo que en su momento determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones y controversias presentadas para cuestionar la constitucionalidad de distintos actos relacionados con el proceso de revocación de mandato.

Para ello, se deberá valorar, como un ejercicio de parlamento abierto, el necesario involucramiento de la sociedad civil y de distintos organismos regionales e internacionales, al Instituto Nacional Electoral en la aportación y discusión de los alcances de las iniciativas de ley.

El Congreso de la Unión está llamado a reflexionar sobre la necesidad de reformar las leyes en materia electoral para mejorar las condiciones de participación ciudadana en ejercicios como la revocación de mandato y en otros procesos de democracia directa, a partir de los hechos que se exponen en la sentencia y el contexto en que estos se dieron.

Al respecto, el Congreso podría valorar la eficacia del sistema de la promoción del proceso de revocación de mandato por medio del análisis del alcance de los debates o discusiones que en procesos de democracia directa se llevaron a cabo y de la posible necesidad de incrementar su número o forma de difusión (por ejemplo, con la disposición de mayores tiempos del Estado en radio y televisión).

Igualmente se puede analizar, a la luz de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no solo la pertinencia de regular de forma taxativa las posibles irregularidades que en procesos como en el que nos ocupa se llevan a cabo, sino la necesidad de prever con la mayor claridad qué comportamientos se estiman esperados de los actores que participan en el



proceso de revocación de mandato como son los observadores electorales, los visitantes extranjeros y los medios de comunicación.

En ese sentido, se podría estudiar la necesidad de armonizar el sistema de sanciones administrativas y penales, así como de determinar quiénes serán las autoridades que se encargarán de imponer las sanciones que en materia electoral cometen las y los funcionarios públicos a luz de la eficacia del sistema actualmente vigente.

Asimismo, el Congreso de la Unión y el Poder Constituyente podría analizar la pertinencia de reformar el concepto de propaganda gubernamental o de modificar las restricciones que al respecto están previstas en la Constitución.

Ahora bien, ante la alta litigiosidad que se presentó durante el proceso de revocación de mandato relacionada con la difusión de propaganda prohibida, la autoridad nacional electoral y la autoridad electoral penal pueden analizar la viabilidad de implementar distintos mecanismos de prevención en la comisión de irregularidades por medio de la capacitación oportuna a partidos políticos como es la difusión de la cultura cívica o la emisión de circulares a las autoridades gubernamentales y a la ciudadanía.

Finalmente, se insiste en que el deber de valorar el necesario involucramiento a la ciudadanía, a la sociedad civil, a las autoridades electorales y a distintos organismos regionales e internacionales en la aportación y discusión de los alcances de las reformas.

2. Capacidad institucional

La capacidad institucional tiene un efecto en la actuación y la calidad de las elecciones, ya que son el principal servicio que brindan las autoridades electorales administrativas a la ciudadanía.

En ese sentido, de lo expuesto en este subapartado se pueden obtener diversos indicadores que pueden mejorar la calidad de futuros procesos

revocatorios a fin de que las autoridades electorales gocen de una mayor confianza y legitimidad.

En primer lugar, **sobre la reducción de casillas** se tiene lo argumentado por el INE en cuanto a su capacidad presupuestaria por la que únicamente se instalaron 57,448 casillas para el ejercicio revocatorio a diferencia de las 162,570 casillas que se instalaron en el proceso electoral federal 2020-2021.

Ello puede ser tomado en cuenta por el Poder legislativo y la propia autoridad administrativa electoral para que, en futuros procesos se implementen otras modalidades para emitir el sufragio como puede ser a través de urnas electrónicas por internet, lo que puede eficientar los recursos tal como se aprobó para el proceso electoral 2020-2021.⁹⁹

En segundo lugar, respecto de la **disponibilidad de personal e insumos** el Instituto Nacional Electoral argumentó que tuvo que adaptar, por cuestiones presupuestales, los actos de preparación y organización del proceso de revocación que impactaron en los recursos humanos y en la documentación y material electorales.

Ante tal escenario, el Poder legislativo y el Instituto pueden instrumentar distintas medidas para procesos futuros como puede ser la capacitación electoral virtual o la participación de los funcionarios de casilla de procesos electorales pasados que ya han sido capacitados; la celebración de convenios de colaboración con los Organismos Públicos Locales Electorales para compartir recursos materiales, humanos e, incluso, financieros o, en su caso, con cualquier dependencia del Gobierno Federal para que coadyuven en la preparación de los procesos revocatorios.

3. Quejas y denuncias

⁹⁹ El 27 de agosto de 2021, mediante Acuerdo INE/CG1470/2021, el Consejo General del INE aprobó, entre otras, la implementación del voto de mexicanos residentes en el extranjero bajo la modalidad electrónica por Internet.



Como en cualquier proceso democrático, se pueden presentar irregularidades susceptibles de afectar la manera en la que la ciudadanía ejerce su voto, por lo que, el alto índice de litigiosidad en el actual proceso de revocación de mandato -como se explica a detalle en la resolución- puede generar diversas medidas legislativas y jurisdiccionales encaminadas a que se proteja la libertad del sufragio y evitar que se vulneren normas y principios que atentan en contra de la integridad de los procesos electorales.

Ante este panorama, se puede crear una serie de reglas que doten de certeza a las autoridades administrativas y jurisdiccionales de los plazos para investigar y resolver las controversias; así como los medios de impugnación procedentes para impugnar, en su caso, cada uno de los actos dentro del proceso de revocación de mandato, ello con el propósito de potencializar el principio de definitividad y los derechos de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva.

Es por estas razones que, **ante las particularidades que tiene el presente caso**, acompaño la necesidad de referir **las circunstancias en las que se desarrollaron las actividades vinculadas con el primer proceso de revocación de mandato a fin de orientar las acciones y comportamientos que procuren optimizar la observancia de los principios que rigen la función electoral.**

Ello, en el entendido de que dichas manifestaciones no afectan lo resuelto en relación con la improcedencia de los juicios intentados pues como se desprende de lo que aquí abordado, los razonamientos vinculados con la integridad electoral no corresponden con menciones que logren generar efecto jurídico alguno en el caso concreto, o que impliquen un análisis al fondo de las pretensiones de los actores, sino el reconocimiento de distintas situaciones que deben ser tomadas en cuenta para generar una mejora en las herramientas y mecanismos normativos e institucionales para dotar de mayor fortaleza al procedimiento de revocación de mandato.

B. Razones por las que no coincido con el subapartado “Verificación del apoyo ciudadano para la solicitud del proceso de revocación de mandato”

A fin de justificar mi disenso, en principio, transcribiré en sus términos el subapartado materia de análisis y, posteriormente, explicaré las razones por las que no coincido con su contenido.

b.1 Verificación del apoyo ciudadano para la solicitud del proceso de revocación de mandato

...

Verificación del apoyo ciudadano para la solicitud del proceso de revocación de mandato

La Constitución general prevé que el proceso de revocación de mandato debe ser solicitado por, al menos, el 3 % (tres por ciento) de las personas inscritas en la lista nominal de electores, las cuales deben estar distribuidas –en el mismo porcentaje– en, al menos, diecisiete entidades federativas. Así, un aspecto determinante para el proceso de revocación de mandato es precisamente la recolección del apoyo ciudadano necesario para la solicitud, así como la verificación de su autenticidad por parte de la autoridad electoral.

No obstante, este aspecto del proceso se vio afectado tanto por el retraso legislativo y las deficiencias normativas, como por los problemas presupuestarios que redujeron la capacidad institucional del INE.

En primer lugar, el INE había previsto en sus Lineamientos que la recolección de apoyos ciudadanos se realizara a través de una aplicación móvil y, solo en los municipios de alta marginación, en formatos físicos, como había sucedido para las candidaturas independientes en el proceso electoral federal 2017-2018.

No obstante, posteriormente se emitió la LFRM en la cual se estableció que se debían permitir formatos físicos en todo el país, por lo que, derivado de la emisión de esa ley



reglamentaria¹⁰⁰, en una resolución de la Sala Superior se determinó que el INE tenía que modificar sus Lineamientos una vez iniciado el periodo de recolección de firmas.¹⁰¹

Esta tardanza en la emisión de la ley reglamentaria impactó en la planeación y la capacidad institucional de la autoridad electoral para verificar la autenticidad de los apoyos. Mientras que los apoyos recibidos a través de la aplicación móvil son autenticados por el propio sistema y únicamente requieren de una verificación posterior en la mesa de control, en el caso de los apoyos recabados en formatos físicos, se requieren dos procesos de validación manual a cargo del personal del INE, previo a su verificación. El primero, para asegurar que los formatos presentados cumplieran con los requisitos establecidos en los Lineamientos y contemplaran la información completa. El segundo, para capturar manualmente cada uno de los datos recabados en los formatos físicos.

En ese sentido, permitir la presentación de formatos físicos en todo el país obligó al INE al despliegue de actividades de verificación en una escala no prevista, impactando de manera considerable los recursos disponibles.

El incremento en las actividades necesarias para verificar los apoyos, en conjunto con las limitaciones de recursos, llevó al INE a suspender la captura y verificación de las firmas recibidas en formatos físicos, en el momento en que se cumplió con el porcentaje y la dispersión requeridas por la Constitución general. Derivado de ello, 4,228,004 (cuatro millones doscientos veintiocho mil cuatro) quedaron pendientes de captura y verificación. Si bien la Sala Superior confirmó la suspensión de las actividades de verificación por haberse superado el porcentaje requerido constitucionalmente,¹⁰² ello se hizo, en parte, atendiendo al déficit presupuestal del INE y a la instrucción de la SCJN de llevar a cabo el proceso conforme a la disponibilidad de recursos.¹⁰³

La suspensión de las actividades de verificación también resulta relevante, ya que, según lo reportado por el INE, de los apoyos que sí fueron analizados se advirtió una

¹⁰⁰ Consúltese el SUP-RAP-415/2021 y acumulados.

¹⁰¹ El periodo de recolección de firmas inició el primero de noviembre de 2021, mientras que la modificación correspondiente a los Lineamientos se emitió el diez de noviembre.

¹⁰² Consúltese el SUP-JDC-37/2022.

¹⁰³ Incidente de suspensión de la Controversia Constitucional 209/2021, resuelto el primero de febrero de 2022.

cantidad considerable de irregularidades. Del total de 3,060,001 (tres millones sesenta mil y una) firmas presentadas en formatos físicos que fueron capturadas y revisadas, se encontraron irregularidades en 693,209 (seiscientos noventa y tres mil doscientos nueve), es decir, en el 22.65 % de los apoyos. Las irregularidades incluyeron, entre otras, la presentación de apoyos bajo el nombre de personas fallecidas y con credenciales que ya no se encontraban vigentes.¹⁰⁴

Ahora bien, el artículo 23 de la LFRM ordena que el INE debe realizar un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas. Sin embargo, la regulación es deficiente en cuanto al tipo de ejercicio que debe realizarse, sus parámetros y, más aún, el efecto que debe tener su resultado. Ante la deficiencia, el INE realizó el ejercicio a través de visitas a los domicilios de la ciudadanía cuyo apoyo estaba registrado, a efecto de corroborar si la persona correspondiente efectivamente lo había otorgado. El INE reportó que el 25 % (veinticinco por ciento) de las personas entrevistadas manifestaron no haber proporcionado su apoyo, de lo cual la autoridad concluyó que, del total de apoyos validados, entre el 23.2 % (veintitrés por ciento) y el 26.6 % (veintiséis por ciento) eran apócrifos.

Así, aunque el INE tuvo por alcanzado el umbral de firmas requerido para convocar al proceso de revocación de mandato, el proceso de verificación y, por ende, la certeza de la ciudadanía respecto a las condiciones de la solicitud, se vieron limitadas por la disponibilidad de recursos y las deficiencias normativas.

...

b.2 Caso concreto

A mi juicio, las consideraciones del subapartado en estudio soslayan que la suspensión de la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano fue confirmada por esta Sala Superior, es decir, su legalidad ya fue juzgada y, por el otro, se apartan de lo sostenido por esta Sala Superior en diversos medios de impugnación, por lo que, en una resolución posterior como es la presente ejecutoria no se puede modificar lo resuelto previamente, ya que

¹⁰⁴ Conforme al Informe final del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la RM, presentado por la DERFE ante el Consejo General del INE el treinta y uno de enero de 2022.



nuestras sentencias son definitivas e inatacables, como explica a continuación.¹⁰⁵

En la resolución aprobada se sostiene que el hecho de que se permitiera la recolección de apoyos ciudadanos a través de formatos físicos en todo el país impactó en la planeación y la capacidad institucional de la autoridad electoral para verificar la autenticidad de los apoyos.

Asimismo, se afirma que permitir la presentación de formatos físicos en todo el país obligó al INE al despliegue de actividades de verificación en una escala no prevista, impactando de manera considerable los recursos disponibles.

Sin embargo, estimo que se inobserva que este órgano jurisdiccional al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-415/2021 revocó el acuerdo INE/CG1566/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que modificó los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato.

Asimismo, se ordenó que se estableciera que, para recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato, debían facilitarse en todo el país, no solo en lugares de alta marginación, tanto formatos físicos como en dispositivos electrónicos.

Al respecto, esta Sala Superior señaló que la autoridad administrativa electoral justificaba el uso de dispositivo electrónicos únicamente con argumentos operativos, sin tomar en cuenta el impacto que ello pudiera tener en las y los ciudadanos en lo individual.

Así, se sostuvo que las normas relacionadas con el proceso de revocación de mandato debían estar encaminadas a que toda la población pudiera participar, con independencia de sus características socioeconómicas, pues

¹⁰⁵ Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia 28/2009 de rubro CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

de lo contrario no se alcanzarían los objetivos del proceso de revocación de mandato, consistente en que la ciudadanía pudiera evaluar a sus gobernantes.

Debido a lo anterior, se determinó que podía recabarse apoyo a través formatos físicos o a través de la aplicación, pues lo relevante era que la mayor parte de la población participara en el procedimiento de revocación de mandato.

Por tanto, se concluyó que la decisión de la autoridad administrativa electoral, al limitar la manera en que las y los ciudadanos podían expresar su voluntad implicaba una restricción injustificada al derecho de la ciudadanía de participación en el proceso de revocación de mandato.

Como se ve, esta Sala Superior consideró conforme a derecho que el apoyo ciudadano se recabara en formato físico en todo el país, sin que los argumentos operativos del Consejo General del INE fuesen justificación para no permitir esa modalidad, esto a fin de maximizar el derecho de la ciudadanía a participar en el proceso de revocación de mandato.

De modo que, desde mi perspectiva, en la resolución aprobada no se puede sostener que la posibilidad de que la ciudadanía expresara su voluntad a través de formatos físicos afectó la integridad del proceso electoral, ya que, precisamente la finalidad de esa medida fue promover el proceso de revocación de mandato, conforme al precedente en análisis.

De igual forma, no comparto que la resolución afirme que el incremento en las actividades necesarias para verificar los apoyos, en conjunto con las limitaciones de recursos, llevó al INE a suspender la captura y verificación de las firmas recibidas en formatos físicos, en el momento en que se cumplió con el porcentaje y la dispersión requeridas por la Constitución general, lo cual afectó la integridad del proceso electoral.



Tampoco comparto las afirmaciones relativas a que, si bien la Sala Superior confirmó la suspensión de las actividades de verificación por haberse superado el porcentaje requerido constitucionalmente,¹⁰⁶ atendiendo al déficit presupuestal del INE y a la instrucción de la SCJN de llevar a cabo el proceso conforme a la disponibilidad de recursos.

Ello porque en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-37/2022 esta Sala Superior confirmó la determinación del Consejo General del INE de suspender las actividades de revisión y verificación de firmas en mesa de control, así como la captura de datos de apoyo ciudadano de formatos físicos.

En efecto, se sostuvo que si a partir del avance del proceso de captación y verificación de las firmas de apoyo ciudadano mediante la App Móvil y de formatos físicos de los promoventes registrados, se advertía que se contaba con el porcentaje equivalente a 3.5% de registros válidos inscritos en la Lista Nominal de Electores, entre todos los promoventes y también se cumpla el requisito del 3.5% de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, en al menos 17 entidades, se daría por cubierto el porcentaje de firmas de apoyo ciudadano que se requiere para solicitar la petición de revocación de mandato y se suspenderán las actividades de revisión y verificación.

Así, esta Sala Superior confirmó la posibilidad de suspender las actividades de verificación una vez alcanzado el requisito constitucional para llevar a cabo el procedimiento de revocación de mandato.

No obsta lo anterior que se señaló en la sentencia que por el déficit presupuestal del INE¹⁰⁷ y debido a la instrucción de la SCJN de llevar a cabo el proceso conforme a la disponibilidad de recursos,¹⁰⁸ era otra razón válida

¹⁰⁶ Consúltese el SUP-JDC-37/2022.

¹⁰⁷ Se señaló como hecho notorio el expediente SUP-JE-282/2021 que **revocó** el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificado como INE/CG1796/2021 por el que atendiendo al principio de certeza y ante la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022, se determinaba posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022.

¹⁰⁸ En lo subsecuente SCJN.

para suspender las actividades de revisión de apoyos, sin embargo, lo cierto es que, la razón sustancial fue que se cumplió con el umbral requerido.

Además, se precisó que no se dejaba en estado de indefensión con no culminar la revisión de los apoyos físicos, ya que las inconsistencias que en su caso de éstos se pudiesen haberse detectado con esa revisión no podrían atribuirse a ningún promotor del procedimiento de revocación de mandato, y respecto de los efectivamente revisados existe en el procedimiento la garantía de audiencia respectiva.

Conforme a lo anterior, considero que la suspensión de la verificación de formatos físicos no puede servir de justificación para concluir que se afectó esa etapa, ya que dicha determinación fue validada por esta Sala Superior y la razón principal fue que, conforme al marco aplicable, al alcanzar el umbral constitucional y legal correspondiente para realizar dicho procedimiento era innecesario continuar con la verificación.

Por lo expuesto, estimo que en la presente resolución no se puede argumentar que en la etapa de recolección y verificación de apoyos existe una falta de certeza, toda vez que esta Sala Superior a partir del marco normativo aplicable:

a. Validó la posibilidad de recabar apoyo ciudadano a través de formatos físicos, incluso, precisó que los argumentos operativos del Consejo General del INE no eran justificación para no permitir esa modalidad, esto a fin de maximizar el derecho de la ciudadanía a participar en el proceso de revocación de mandato; y

b. Confirmó la suspensión de las actividades de revisión y verificación de firmas en formatos físicos y precisó que las inconsistencias que en su caso de éstos se pudiesen haberse detectado con esa revisión no podrían atribuirse a ningún promotor del procedimiento de revocación de mandato.



En consecuencia, me aparto de las consideraciones contenidas en el subapartado “*Verificación del apoyo ciudadano para la solicitud del proceso de revocación de mandato*” ya que se hacen señalamientos sobre inconsistencias que se relacionan con una valoración de las consecuencias de sentencias de este propio tribunal y comprenden calificativos que generan incertidumbre sobre la validez de las firmas analizadas.

Finalmente, me aparto de las afirmaciones consistentes en que los hechos y conductas enunciadas en el apartado sobre la integridad electoral incidieron en el proceso de revocación de mandato.

En primer lugar, porque la mayoría de las quejas en contra de irregularidades cometidas dentro del proceso de revocación de mandato se encuentran pendientes de resolución por parte de la Sala Regional Especializada y, en su caso, sujetas a revisión por parte de esta Sala Superior, sin que el pronunciamiento efectuado en diversas medidas cautelares implique la acreditación de dichas irregularidades.

En segundo lugar, toda vez que, las supuestas irregularidades en la recolección y verificación de los apoyos ciudadanos, como se dijo, ya fueron materia de análisis en pronunciamientos previos de este órgano jurisdiccional, por lo que no se puede modificar lo decidido en sentencias previas.

La finalidad del análisis de la integridad electoral implica el reconocimiento de distintas situaciones que deben ser tomadas en cuenta para generar una mejora en las herramientas y mecanismos normativos e institucionales para dotar de mayor fortaleza al procedimiento de revocación de mandato.

C. Razones por las que no comparto las afirmaciones que sugieren una falta de presupuesto para la organización y celebración del proceso

También me aparto de las afirmaciones del apartado de capacidad institucional con las que se tiene por acreditada la insuficiencia presupuestaria para la organización del procedimiento de revocación de mandato y se afirma su incidencia en la verificación de apoyo ciudadano, en la reducción de casillas y en la disposición de personal e insumos.

Al respecto, considero que ante esta autoridad jurisdiccional no fue motivo de análisis, por ende, no fue objeto de pronunciamiento la definición del monto de presupuesto necesario para la organización del proceso de participación ciudadana, cuestión para la cuál se requiere un análisis pormenorizado de los elementos y herramientas técnicas que sustentaron la petición de la autoridad electoral nacional y la motivación de la asignación autorizada por la Cámara de Diputados.

Cabe destacar que al resolver los medios de impugnación SUP-JE-282/2021 y acumulados (mediante los cuales se revocó el acuerdo INE/CG1796/2021, por el que se pospuso temporalmente el proceso de revocación de mandato), esta Sala Superior determinó que asistía razón a los promoventes en cuanto a que la autoridad responsable no contaba con atribuciones para posponer el proceso, ya que la supuesta insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del Presupuesto de Egresos 2022, no es una razón válida para decretar su posposición, considerando el estado en que se encuentra y la existencia de mecanismos para solventar una posible insuficiencia presupuestal.

En este sentido, esta autoridad jurisdiccional en ningún momento realizó alguna valoración sobre el presupuesto necesario para la organización del presupuesto, sino que analizó si la valoración, que en su caso realizó la autoridad electoral, justificaba posponer la revocación de mandato.

Por ello, dado que no se advierte que alguna autoridad jurisdiccional hubiera realizado la valoración técnica respecto del monto necesario para la organización del proceso de participación ciudadana, considero que en esta



instancia no contamos con elementos para concluir si en el caso se actualizó efectivamente una circunstancia de insuficiencia presupuestaria.

III. Conclusión

En virtud de las consideraciones que han quedado expuestas, de manera respetuosa, emito los razonamientos por los que acompaño la necesidad de mencionar las circunstancias que estuvieron inmersas en el presente proceso de revocación de mandato, pues desde un punto de vista orientador permiten detectar posibles mejoras o acciones como las que se señalan líneas arriba.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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 Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 28/04/2022 07:17:51 p. m.

Hash:  LjJsx+iPdRbBB/AUAI+c3lYRgCESDZvAAsXbdOfu540=

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 167 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS JUICIOS DE INCONFORMIDAD SUP-JIN-1/2022 Y ACUMULADOS.

I. Introducción

1. Si bien comparto el sentido de la sentencia recaída en los juicios de inconformidad identificados al rubro, de manera respetuosa, **disiento** del apartado 11 denominado: ***Irregularidades e ilícitos denunciados. Consideraciones con perspectiva de integridad electoral***, porque considero que este no es el momento procesal oportuno para hacer esos pronunciamientos.

II. Consideraciones de la sentencia.

2. En la sentencia se determina que los medios de impugnación son improcedentes, ya que, con independencia de que se actualice otra causal, son inviables las pretensiones de efectuar un nuevo escrutinio y cómputo y declarar la nulidad de la votación recibida en diversas casillas, así como de invalidar el proceso de revocación de mandato.
3. Lo anterior, toda vez que el ejercicio revocatorio carece de efectos jurídicos, ya que tanto la Constitución general como la Ley Federal de Revocación de Mandato establecen una condición necesaria para que el proceso de revocación de mandato sea válido, la cual consiste en que haya participado, al menos, el 40 % de la ciudadanía inscrita en el listado nominal de electores y, en el caso, no se alcanzó ese porcentaje, pues conforme al acuerdo del Consejo General del



Instituto Nacional Electoral, por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024, el referido porcentaje fue de 17.7785 %.

4. Por esa razón, se estima que si el proceso de revocación de mandato no produjo efecto jurídico alguno tampoco tendría efecto jurídico una determinación judicial que atienda impugnaciones dispuestas para controvertir dicho proceso y, en esa medida, serían inviables las pretensiones tales como recontar la votación recibida en casillas, anular la votación recibida o bien privar de efectos el proceso de revocación, pues si la pretensión no es justificar que sí se alcanzó la votación necesaria de la revocatoria, estas serían inviables porque justamente la situación que existe es que dicho proceso no está produciendo algún tipo de efecto jurídico.
5. Por otra parte, en el capítulo 11 de la sentencia que se denomina: **“Irregularidades e ilícitos denunciados. Consideraciones con perspectiva de integridad electoral”** se pone de manifiesto la posible incidencia en la integridad del proceso revocatorio. En la sentencia se hace referencia a las siguientes cuestiones concretas:

11.2 Normatividad

6. **A. Omisión legislativa**, dado que la ley reglamentaria del proceso de revocación de mandato se emitió en noviembre de 2021, es decir, con posterioridad al plazo de 180 días con el que contaba el Congreso de la Unión para tal efecto, lo que afectó las condiciones de integridad del proceso.

7. **B. Lineamientos sin ley**, pues ante el retraso legislativo, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se vio en la necesidad de emitir los Lineamientos relativos el 27 de agosto de 2021, los cuales tuvieron que modificarse el 30 de septiembre siguiente, en atención a las disposiciones de la Ley Federal de Revocación de Mandato. Por lo que el hecho de que las disposiciones normativas se emitieran con demasiada proximidad a su inicio, aunado a la necesidad del Instituto Nacional Electoral de modificar las reglas en más de una ocasión durante la organización del ejercicio, así como la falta de pronunciamiento respecto a la constitucionalidad de algunos actos, dificultaron que el desarrollo del ejercicio se hiciera con apego a la integridad electoral.

8. **C. Resoluciones de la SCJN**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021 relacionada con la Ley Federal de Revocación de Mandato determinó la inconstitucionalidad de los artículos 32, cuarto párrafo, 59 y 61, al considerar, respectivamente, que los partidos políticos no pueden intervenir en la promoción de la participación ciudadana en el proceso; porque se incurrió en una omisión legislativa para establecer un sistema de medios de impugnación para sustanciar las controversias correspondientes y para establecer un régimen sancionatorio, en el que se prevean con exactitud los supuestos y las consecuencias jurídicas para investigar y sancionar las conductas irregulares durante el proceso. Empero, que, respecto de estos dos últimos aspectos, ante lo avanzado del proceso, su resolución tendría efectos hasta diciembre de 2022. Sin embargo, le ordenó a las autoridades administrativas y jurisdiccionales sustanciar los procedimientos y controversias correspondientes con base en las vías legales existentes en las leyes electorales, en lo que resultaran aplicables. Lo



que vislumbra la falta de certeza con respecto a las normas aplicables durante el desarrollo del proceso y que el ejercicio se desarrolló con base en un deficiente diseño legal, puesto que no se establecieron los medios de impugnación y los procedimientos sancionatorios correspondientes para encauzar las controversias y violaciones en que se incurrieron durante el ejercicio revocatorio, atendiendo a la naturaleza de este.

9. **D. Decreto de Interpretación auténtica.** El 17 de marzo de 2022, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato", emitido por la Cámara de Diputados con la finalidad de flexibilizar algunas de las regulaciones sobre la propaganda gubernamental. Este decreto fue declarado inaplicable por la Sala Superior, ya que pretendía modificar las reglas constitucionales del proceso de revocación de mandato una vez que este había iniciado. El órgano legislativo se excedió en el marco constitucional, ya que no realizó una interpretación del concepto "propaganda gubernamental", sino que pretendió establecer una excepción a la prohibición de su difusión como un intento de modificar los alcances de la disposición, sin tener que realizar el procedimiento previsto para su reforma. Además de que ello ocurrió durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, lo cual sin duda incide en la oportunidad y certeza normativa que es necesaria conforme a los estándares de integridad electoral.
10. **11.3 Capacidad Institucional** de la autoridad electoral para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato, en particular, los

inconformes refieren a diversas adecuaciones que debió realizar el Instituto Nacional Electoral a efecto de afrontar limitaciones en cuanto a los recursos presupuestarios disponibles. Se establece lo que se entiende por este concepto y se determina que la capacidad con la que se cuenta para administrar los procesos de participación política es relevante para la integridad electoral en su conjunto y para generar certeza respecto a que la elección fue justa. En ese sentido, se señala que entre mayor sea la capacidad y desempeño de la autoridad, se puede gozar de una mayor confianza en el proceso democrático. A continuación, se hace referencia a distintos elementos que fueron visibles durante la celebración del proceso de revocación de mandato y que pusieron a prueba la capacidad institucional de la autoridad a partir de las deficiencias normativas y de los problemas presupuestarios que tuvo para organizar e implementar el proceso de revocación de mandato.

11. **A Verificación del apoyo ciudadano para la solicitud del proceso de revocación de mandato**, en este apartado se destacan las vicisitudes que ocurrieron en la recolección de ese apoyo y se concluye que aunque el Instituto Nacional Electoral tuvo por alcanzado el umbral de firmas requerido para convocar al proceso de revocación de mandato, el proceso de verificación y, por ende, la certeza de la ciudadanía respecto a las condiciones de la solicitud, se vieron limitadas por la disponibilidad de recursos y las deficiencias normativas.

12. **B Reducción de Casillas**, se destaca que no obstante que la legislación establece que deben instalarse la misma cantidad de casillas en el proceso de revocación de mandato que las que se previeron para el proceso electoral federal previo y en el proceso



electoral federal 2020-2021 se aprobó la instalación de 162,570 casillas, sin embargo, el Consejo General decidió reducir el número de casillas disponibles al tomar como base las unidades territoriales que fueron aprobadas para el proceso de consulta popular. Así, se instalaron 57,448 casillas para el ejercicio revocatorio, ante la insuficiencia presupuestal derivada de la falta de recursos, lo que refleja una disonancia entre las prioridades del órgano administrativo electoral y los demás poderes de la Unión, ya que no fue posible llegar a un acuerdo presupuestal que permitiera la instalación del número completo de las casillas ordenado por la ley.

13. C. **Disponibilidad de personal e insumos**, en este apartado se precisa que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó adecuaciones presupuestarias adicionales para la continuidad del proceso de revocación de mandato, las cuales, de entre otras cuestiones, implicaron la reducción de costos que impactaron en la contratación del personal suficiente para llevar a cabo diversas labores, así como en la disponibilidad de insumos para la realización del proceso de revocación de mandato. Ajustes entre los que destacan los siguientes: • Se redujeron los apoyos financieros a los consejos distritales y locales; • No se contrató personal para la realización del conteo rápido y se trasladaron las funciones a los integrantes de la Comisión Temporal de Conteo Rápido para los procesos electorales locales; • Se redujo la disposición de recursos para la compra de insumos sanitarios y de protección contra la COVID-19; • No se implementó la impresión de las boletas para la jornada en papel seguridad; • Se redujo la contratación de personal para atender el proceso de votación de las personas mexicanas residentes en el extranjero; • No se contrató personal para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión; • Se redujo el periodo de contratación, los honorarios, los

gastos de campo y demás recursos para las personas encargadas de la capacitación y asistencia electoral, y • Se redujeron los costos para la distribución de documentación y materiales electorales.

14. **11.4. Quejas y denuncias.** Los inconformes plantean una serie de irregularidades cometidas por personas servidores públicas, partidos políticos y funcionarios partidistas durante el desarrollo y la jornada de votación del proceso de revocación de mandato. Incluso hacen referencia a que algunas de ellas son motivo de diversas quejas y denuncias ante el Instituto Nacional Electoral e, incluso, ya fueron materia de pronunciamientos preliminares en forma de medidas cautelares. Se aclara que si bien, en atención al momento en el que se emite la sentencia, continúan en investigación la existencia de presuntas irregularidades que serán materia formal de pronunciamiento en otros asuntos, existen ciertos hechos y circunstancias que, a manera de descripción, ameritan resaltarse y que resultan incompatibles con los estándares de integridad electoral, como lo son:
15. **A. Medidas cautelares,** se pone de manifiesto que se acreditaron diversos hechos que, de manera preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, fueron objeto de medidas cautelares para evitar daños irreparables al orden jurídico, relacionados con el modelo de comunicación política y la participación de personas servidoras públicas. Así se hace énfasis en que según lo reportado por el INE, durante el proceso de revocación de mandato, se declararon procedentes 18 (dieciocho) medidas cautelares en contra de personas servidoras públicas, de entre ellas, el presidente de la República, personas titulares de los gobiernos estatales y de la Ciudad de México; senadurías y diputaciones federal y locales; personas



titulares de diversas alcaldías de la Ciudad de México, de dependencias y entidades del Gobierno de la República, así como personas servidoras públicas del ámbito federal y local. Este Tribunal Electoral, al estudiar distintos medios de impugnación, confirmó al menos 15 (quince) medidas cautelares. Y que las conductas que generaron el dictado de esas medidas cautelares fueron, principalmente, denuncias por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, la vulneración a las normas de difusión del proceso de revocación de mandato y el uso indebido de recursos públicos para ello. Asimismo, de entre los hechos denunciados se destacan publicaciones en las cuentas de redes sociales de las personas servidoras públicas y las expresiones emitidas por el titular del Ejecutivo Federal en diversas conferencias matutinas.

16. **B. Incumplimiento de medidas cautelares** se indica que, según lo reportado por la autoridad administrativa, de las 18 (dieciocho) medidas cautelares en contra de personas servidoras públicas, se detectaron 15 (quince) casos de incumplimiento y que la Sala Superior al resolver diversos recursos de revisión en el procedimiento especial sancionador, confirmó al menos 6 (seis) casos. Lo que refleja una situación preocupante ya que generan los siguientes efectos:•

La falta de credibilidad y confianza en las instituciones y autoridades; • Un detrimento de la legitimidad de quienes vulneran el Estado de derecho, y • La formación de incentivos para dejar de participar políticamente a través de las vías institucionales.

17. **C. Procedimientos y medios de impugnación pendientes de sustanciación y resolución.** Se aclara que, si bien en este momento no es posible determinar la existencia de las irregularidades denunciadas y a los sujetos responsables de las mismas por el

momento procesal en el que se encuentran los procedimientos sancionadores y diversos medios de impugnación, el alto nivel de litigiosidad que se presentó en el presente proceso de revocación de mandato permitía concluir que existe un alto grado de inconformidad entre los distintos actores políticos, pues, en el periodo comprendido del dos de septiembre de dos mil veintiuno al trece de abril del año en curso, se presentaron 326 (trescientas veintiséis) quejas, de las cuales 177 (ciento setenta y siete) son de órgano central, 93 (noventa y tres) de órgano local y 56 (cincuenta y seis) de órgano distrital.

Del total de dichas quejas, en 190 (ciento noventa) se denunciaron conductas presuntamente indebidas cometidas por servidores públicos y en 120 (ciento veinte) atribuidas a partidos políticos. De las quejas cuya instrucción ha finalizado, la Sala Regional Especializada ha emitido 24 (veinticuatro) sentencias de fondo, en 6 (seis) de las cuales se han acreditado infracciones consistentes en la difusión de propaganda gubernamental, la vulneración a las normas de difusión y la veda del proceso de revocación de mandato, así como la indebida recolección de firmas de apoyo a la revocación de mandato, infracciones de las que han sido responsables diversas personas servidoras públicos y la asociación civil "Que siga la democracia".

18. **11.5. Conclusiones sobre la integridad del proceso de Revocación de Mandato** se precisa que del análisis realizado se identificaron tres situaciones que, desde la óptica de la integridad electoral, tienen implicaciones en la calidad de la democracia participativa:
- La tardanza en la emisión de legislación sobre el proceso de Revocación de Mandato y su modificación durante el proceso;



- La insuficiencia presupuestaria y las limitaciones generadas por esta para implementar el proceso de Revocación de Mandato conforme a la estricta aplicación de su diseño legal, y
 - El incumplimiento por parte de diversos actores políticos de las medidas cautelares tendentes a salvaguardar la regularidad del proceso.
19. **11.6. Seguimiento de irregularidades e ilícitos denunciados,** en este apartado se aclara que aunque los hechos y conductas denunciadas por los inconformes incidieron en la integridad del proceso de revocación de mandato, ante la invalidez del proceso por no alcanzarse el porcentaje de participación ciudadana requerido, las acciones adicionales de seguimiento respecto a ellas varían conforme a su naturaleza, pues, aquellas irregularidades relacionadas con la normativa del proceso de revocación de mandato y las capacidades institucionales de la autoridad electoral son hechos que impactaron etapas previas y concluidas del proceso. Además, se trata de actos que no constituyen en sí una falta atribuible a personas específicas y sancionable conforme a la normativa electoral.
20. No obstante, se indica que a fin de promover buenas prácticas, resulta imperioso aprovecharlas para detectar las tareas pendientes para próximos ejercicios de este tipo: i) Emitir una legislación que atienda las características especiales del proceso de revocación de mandato, incluyendo los regímenes sancionatorios y los medios de impugnación, con antelación suficiente para que pueda ser revisada jurisdiccionalmente por la autoridad competente y 2) Asegurar que existan los suficientes recursos presupuestales para desarrollar los futuros procesos de revocación de mandato con los estándares previstos constitucional y legalmente.

III. Razones para coincidir con el proyecto

21. Comparto el sentido de la sentencia, dado que se hacen algunas propuestas que generan ciertos avances en aspectos centrales que no están previstos con claridad en la legislación federal y que requieren de un desarrollo legislativo específico.
22. Un primer aspecto, es la vía impugnativa. En este sentido, coincido que sea a través del juicio de inconformidad que se conozcan los planteamientos de los promoventes respecto a la pretensión de nulidad o ajuste de la votación recibida en diversas casillas, así como de la nulidad del proceso de revocación de mandato, pues atendiendo a la legislación vigente y considerando lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, en la que determinó que las autoridades y tribunales electorales deberán encauzar los distintos reclamos de la materia de revocación de mandato, a través de los medios de impugnación existentes, atendiendo al más compatible, comparto en que el más compatible es el juicio de inconformidad para resolver las cuestiones planteadas, aunque con sus diferencias evidentes, como lo ilustra la sentencia.
23. Por otra parte, comparto la improcedencia de los asuntos atendiendo a su pretensión final, porque considero que, al no alcanzarse los efectos propios del proceso de revocación de mandato, no resultan viables las pretensiones planteadas, pues ninguna de ellas tendría un efecto útil o práctico respecto a los efectos revocatorios del proceso.
24. Esto es, al no haberse alcanzado el porcentaje de participación exigido por la Constitución para que el proceso de revocación tenga



efectos vinculantes, el mismo no genera ningún efecto jurídico que implique o requiera de un control de constitucionalidad, convencionalidad o legalidad respecto a sus efectos vinculantes.

25. Así, si bien se conservan los efectos declarativos y la definitividad de los actos del procedimiento respecto a su organización y resultados, una vez que la declaración de resultados de la autoridad administrativa no arroja una participación suficiente para considerar vinculantes sus resultados, el proceso de revocación carece de efectos jurídicos al no haberse alcanzado dicho umbral que opera como un elemento sustancial y constitutivo, sin el cual no es posible declarar la validez de la revocación del mandato del Presidente de la República.
26. De ahí que, como se sostiene en la sentencia, resulten inviables las pretensiones de recuento o nulidad alegadas pues en sí mismo el procedimiento carece de efectos jurídicos vinculantes.
27. Esto es, al quedar intocados los resultados del cómputo total obtenido en el proceso de revocación de mandato, así como el porcentaje de participación ciudadana del 17.7785 %, y al no surtirse los requisitos constitucionales y legales para generar efectos jurídicos vinculantes, por no haberse alcanzado el porcentaje de participación del 40% del listado nominal, no resulta procedente hacer una declaración de validez de la revocación de mandato.
28. Así, la inviabilidad resulta de la propia naturaleza del procedimiento de revocación de mandato cuyos únicos efectos a los que se les puede y debe reconocer validez son a los efectos revocatorios cuando se alcanza el grado de participación exigida para ser vinculantes y la mayoría de la ciudadanía se manifiesta por la revocación del mandato.

29. De esta forma, si no se surten los elementos de validez del acto de decisión revocatoria no se genera ningún efecto jurídico, pues la denominada "ratificación" no es un efecto del proceso de revocación de mandato.
30. De ahí que, correctamente, la sentencia señale que la ausencia de efectos jurídicos del ejercicio de revocación de mandato no implica, en modo alguno, la ratificación, refrendo o renovación del nombramiento de quien detenta la titularidad del Ejecutivo Federal, pues el efecto jurídico para el ejercicio del cargo se genera a partir de la elección presidencial y no del ejercicio de revocación de mandato, cuyo efecto exclusivo es precisamente el revocatorio, siempre que se cumplan con las condiciones para su validez.
31. Así, jurídicamente no está planteada la posibilidad de reconocer efectos distintos de tipo ratificatorio, con independencia de que se haya aludido a esa expresión durante el proceso de revocación de mandato con fines distintos.
32. Por lo que la única pretensión viable en las condiciones del proceso de revocación sería aquella que pretendiera justificar que sí se alcanzó la votación necesaria de la revocatoria o, en su caso, que se impidió la participación ciudadana para alcanzar dicho porcentaje habiéndose obtenido un porcentaje de participación muy próximo al requerido para ser vinculante.
33. Cualquier otra pretensión no vinculada con los elementos constitutivos para la validez de la revocación de mandato resulta inviable, pues a



ningún efecto práctico conduciría respecto a la finalidad última del procedimiento consultivo.

34. Igualmente, comparto la determinación de dar vista a las autoridades competentes para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, conozcan o determinen lo procedente respecto de las posibles irregularidades derivadas de ciertos hechos expuestos por algunos de los promoventes, pues ello permitirá determinar su existencia o inexistencia, a través de procedimientos sancionadores idóneos para ello, cuyas consecuencias jurídicas sancionatorias son distintas a las pretendidas en los juicios que se resuelven.
35. Sin embargo, mi consenso es únicamente en ese sentido de dar vista a tales autoridades.

IV. Razones del disenso

36. Me aparto del capítulo 11 de la sentencia que se denomina: **“Irregularidades e ilícitos denunciados. Consideraciones con perspectiva de integridad electoral”** en el que se pone de manifiesto la posible incidencia en la integridad del proceso revocatorio, porque estimo que las consideraciones que ahí se plasman no se relacionan directamente con la improcedencia de los juicios de inconformidad y, por ende, resultan innecesarias.
37. A mi juicio, tales razonamientos rebasan el objeto de la resolución que consiste en poner de manifiesto la improcedencia de los medios de impugnación al carecer de validez el ejercicio revocatorio, pues, como se determinó en la sentencia, es inviable el análisis de los argumentos y la pretensión de la parte actora para que se declare la falta de

efectos jurídicos del mismo, pues aún en el extremo de que le asistiera la razón, desde una perspectiva lógica y jurídica, no podría declararse inválido un proceso que, por no actualizarse un requisito constitucional y legal de validez, no es válido o carece de efectos jurídicos.

38. En esa medida, estimo que las referidas consideraciones son ajenas a la improcedencia determinada, porque se tratan de evidenciar “malas prácticas” sin precisar su relación con la inviabilidad de las pretensiones de la parte actora respecto a efectuar un nuevo escrutinio y cómputo y declarar la nulidad de la votación recibida en diversas casillas, así como de invalidar el proceso de revocación de mandato, dado que el ejercicio revocatorio carece de efectos jurídicos al no haberse logrado el porcentaje de participación ciudadana exigido constitucionalmente para que el proceso sea válido.
39. Ahora bien, la circunstancia de que durante el procedimiento se hayan suscitado diferentes acontecimientos relacionados con aspectos de su desarrollo u organización, no es suficiente para incluirlos como parte de una valoración de su integridad a partir de lo que se consideran malas prácticas, dado el sentido de la resolución, que se sustenta en el hecho de no haberse alcanzado el umbral de participación exigido para ese efecto.
40. Por tanto, no es congruente que se hagan señalamientos sobre lo que se consideran malas prácticas, así como consideraciones en torno a lo que se señala como "tareas pendientes" para próximos ejercicios, cuando ello no cumple ninguna función argumentativa o justificatoria respecto al punto resolutivo.



41. Tales pronunciamientos, considero que son innecesarios y no constituyen un respaldo argumentativo de la resolución que se emite, pues el deber de legislar en la materia deriva de lo ya determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021, por lo que no abona en la argumentación del sentido reiterarlo en este momento.
42. El otro aspecto escapa del sentido de la resolución que se emite y podría generar confusión sobre sus efectos en el procedimiento, aunado a que resultan sumamente generales al limitarse a señalar la necesidad de asegurar recursos presupuestales suficientes, sin determinar cuáles y a quién corresponde, lo que genera incertidumbre sobre el alcance y el sentido de tal afirmación.
43. Por lo que aun cuando coincido en que es importante que este tipo de mecanismos, al igual que los procesos electorales se desarrollen con integridad, que las autoridades, los partidos políticos y todos los que participan actúen respetando la normativa, estimo que en este momento no se puede hacer algún juicio de valor o pronunciamiento al respecto.
44. Además, en todo caso, es en los procedimientos sancionatorios donde debe plantearse la queja respectiva, a fin de que se analice y determine si, efectivamente, se incurrió en las faltas denunciadas o no.
45. Máxime que se tiene noticia de que ya existen varios procedimientos sancionadores en curso con motivo de presuntas irregularidades en el proceso de revocación de mandato. En efecto, al veintiuno del presente mes, en la Sala Regional Especializada existían un total de **326** quejas relativas al proceso de Revocación de Mandato del titular

del Ejecutivo Federal, de las cuales 177 derivan de órgano central, 93 de órgano local y 56 de órgano distrital del Instituto Nacional Electoral¹⁰⁹. De igual forma, a esa fecha, en el Instituto Nacional Electoral se encontraron 149 asuntos registrados en el Sistema Integral de Quejas y Denuncias, de los cuales existían **49** procedimientos en trámite¹¹⁰. Asimismo, como se establece en la propia sentencia, al día de ayer, en las diferentes salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encontraban **14** asuntos en instrucción relativos a la revocación de mandato.

46. En esa medida, considero que es en los procedimientos sancionadores respectivos donde debe determinarse si, efectivamente, existieron las irregularidades denunciadas o si se incurrió en algún ilícito electoral por vulneración a la integridad electoral.
47. En mérito de lo expuesto, considero que si bien el principio de integridad electoral y la metodología de estudio de ésta resultan relevantes, lo cierto es que respecto a la presente resolución son innecesarios e incongruentes con el sentido de sus puntos resolutivos, por lo que disiento de los pronunciamientos generales respecto a su supuesta incidencia en la integridad electoral o en la configuración de malas prácticas, pues tratándose de procedimientos pendientes no es conveniente ni procedente hacer pronunciamientos especulativos.

¹⁰⁹ Lo anterior de conformidad con la información contenida en el oficio TEPJF-SRE-SGA-1909/2022 remitido por el Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Especializada.

¹¹⁰ En términos de la información plasmada en el oficio INE-UT/036882022 signado por el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.



48. Por las razones plasmadas es que respetuosamente no acompaño este apartado de la sentencia, pues, insisto en que este no es el momento procesal oportuno para hacer ese tipo de consideraciones.

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: Indalfer Infante Gonzales

Fecha de Firma: 28/04/2022 10:10:41 p. m.

Hash:  CAGbyLleRgGrhjUjTUGvFUs+ZooOONICx0sjcSbsy/U=