



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**JUICIO ELECTORAL, JUICIOS PARA LA
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO-ELECTORALES Y
RECURSOS DE APELACIÓN**

EXPEDIENTES: SUP-JE-282/2021, SUP-
JDC-1456/2021, SUP-JDC-1461/2021,
SUP-JDC-1466/2021, SUP-JDC-
1468/2021, SUP-RAP-491/2021 Y SUP-
RAP-494/2021

ACTORES Y RECURRENTES:
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y
OTROS¹

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL²

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: GERMAN VÁSQUEZ
PACHECO, PRISCILA CRUCES
AGUILAR, ALEJANDRO PONCE DE
LEÓN PRIETO Y FABIOLA NAVARRO
LUNA

COLABORARON: MIGUEL ÁNGEL
APODACA MARTÍNEZ Y YIGGAL
NEFTALI OLIVARES DE LA CRUZ

Ciudad de México, veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno.³

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ que **desecha de plano** la demanda de los juicios SUP-JE-282/2021, SUP-JDC-1456/2021, SUP-JDC-1461/2021, SUP-JDC-1466/2021 y SUP-JDC-1468/2021, así como el escrito del recurso de apelación SUP-RAP-494/2021. Asimismo, **revoca** 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

¹ En adelante, el recurrente, apelante o partido recurrente.

² En lo sucesivo, Consejo General del INE.

³ Todas las fechas corresponden al año dos mil veintiuno salvo mención en contrario.

⁴ En adelante Tribunal Electoral.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022, se determina posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022.

I. ASPECTOS GENERALES

El veinte de diciembre de dos mil diecinueve se aprobó la reforma constitucional en materia de revocación de mandato por la que se otorgó al INE la facultad de la organización, difusión, desarrollo y cómputo de la revocación de mandato.

Posteriormente, se publicó la Ley Federal de Revocación de Mandato⁵ y el INE emitió i) los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato de la persona titular de la Presidencia de la República electa para el periodo constitucional 2018-2024⁶, así como ii) el plan y calendario para el proceso de revocación de mandato.⁷

Por su parte, el veintinueve de noviembre, el Ejecutivo Federal publicó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el dos mil veintidós, en el que se redujo el monto originalmente solicitado por el INE. Dicho presupuesto fue cuestionado por el INE por medio de una **controversia constitucional** presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ la cual fue radicada en el expediente **209/2021**.⁹

Posteriormente, el INE emitió el acuerdo **INE/CG1796/2021** por el que, esencialmente, determinó como medida extraordinaria, posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato

⁵ En lo siguiente, LFRM.

⁶ Mediante los acuerdos INE/CG1444/2021 e INE/CG1566/2021. Este último acuerdo, fue revocado para ciertos efectos en el SUP-RAP-415/2021 y acumulados.

⁷ Véase anexo *Plan integral y calendario del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República 2021-2022* del acuerdo INE/CG1614/2021. Dicho acuerdo no fue materia de impugnación.

⁸ En adelante, SCJN.

⁹ Hecho que se invoca como notorio en términos de lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Medios. Información visible el listado de Acuerdos de la SCJN https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-15/MI_IncSuspContConst-209-2021.pdf



2021-2022 debido a la insuficiencia de recursos presupuestales. Este es el acuerdo combatido en los presentes medios de impugnación.

En contra del acuerdo mencionado la Cámara de Diputados presentó una **controversia constitucional**, la que se radicó bajo el expediente **224/2021**. El veintidós de diciembre la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰ correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones de 2021, acordó admitir la controversia a trámite y concedió la suspensión del acuerdo, lo cual surtió efectos de forma inmediata.¹¹

II. ANTECEDENTES

De lo narrado en las demandas y de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

1. Lineamientos para la revocación de mandato. El veintisiete de agosto, mediante Acuerdo INE/CG1444/2021 el Consejo General del INE aprobó los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato de la persona titular de la Presidencia de la República, electa para el periodo constitucional 2018- 2024.

2. Expedición de la LFRM. El catorce de septiembre, se publicó la Ley Federal de Revocación de Mandato en el Diario Oficial de la Federación.

3. Modificación de los Lineamientos para la revocación de mandato. El treinta de septiembre, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG1566/2021, por el que se modificaron los Lineamientos mencionados, con motivo de la expedición de la LFRM.¹²

4. Calendarización. El veinte de octubre, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG1614/2021 por el que aprobó el plan integral y

¹⁰ En adelante, SCJN.

¹¹ Hecho que se invoca como notorio en términos de lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Medios, visible https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-22/MI_IncSuspContConst-224-2021.pdf; así como https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-22/MI_ContConst-224-2021.pdf

¹² Los cuales fueron revocados en los términos del SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

calendario del proceso de revocación de mandato del presidente de la república 2021-2022.

5. Posposición del proceso de revocación de mandato (acuerdo combatido). El diecisiete de diciembre, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG1796/2021 por el que, atendiendo al principio de certeza y debido a la insuficiencia presupuestal, determinó posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022.

6. Controversia constitucional 224/2021. En contra del acuerdo precisado en el punto anterior, el veintiuno de diciembre la Cámara de Diputados presentó una controversia constitucional.

6.1. El veintidós de diciembre, la Comisión de Receso de la SCJN resolvió el **incidente de suspensión** en el sentido de **concederla** para el efecto de *“[favorecer] la continuación del procedimiento para el ejercicio del derecho ciudadano de revocación de mandato, que establece el artículo 35, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)”*.

7. Medios de impugnación. Para controvertir lo anterior, la parte recurrente interpuso diversos medios de impugnación.

III. TRÁMITE

1. Turno. Una vez recibidas las constancias respectivas en la Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar los expedientes SUP-JE-282/2021¹³, SUP-JDC-1456/2021¹⁴, SUP-JDC-1461/2021¹⁵, SUP-JDC-1466/2021¹⁶, SUP-JDC-1468/2021,¹⁷ SUP-RAP-491/2021¹⁸ y SUP-RAP-494/2021¹⁹, y turnarlos a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo

¹³ María Estela Ríos González en su calidad de consejera jurídica del ejecutivo federal, en representación de la Presidencia de la República.

¹⁴ María Esther Cruz Hernández,

¹⁵ Gabriela Georgina Jiménez Godoy.

¹⁶ Atilio Alberto Peralta Merino y otros.

¹⁷ Organización *Pilares del Bienestar*.

¹⁸ MORENA y Partido del Trabajo.

¹⁹ Organización “Que siga el presidente, A.C.”



Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²⁰

2. Radicación. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó los expedientes en su ponencia.

3. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor admitió el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-491/2021 y, no habiendo diligencias pendientes por realizar, determinó el cierre de instrucción.

IV. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicado, por tratarse de medios de impugnación promovidos para impugnar una resolución emitida por un órgano central del INE relacionado con el proceso de la revocación de mandato de la presidencia de la República.²¹ Lo anterior, además, en atención al carácter que le reconoce la Constitución general como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105, fracción II, de dicha Constitución federal.

Ello, sin que pase desapercibido para esta Sala Superior que existen dos controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionadas con el presupuesto aprobado para el INE en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el dos mil veintidós, así

²⁰ En lo sucesivo, Ley de Medios.

²¹ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 99, párrafo cuarto fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164; 166, fracciones III, incisos c) y g) y X; 169, fracciones I, incisos c) y g) y XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a); 79, párrafo 1; 80, párrafo, 1, inciso f); y 83, de la Ley de Medios; así como en lo previsto en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los cuales se determinó la integración de los expedientes denominados juicios electorales, para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controviertan actos o resoluciones en la materia que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios o recursos previstos en la legislación electoral adjetiva. Asimismo, se toma en consideración, lo previsto en el artículo 55 de la LFRM en la que se establece que este Tribunal resolverá los medios de impugnación interpuestos en contra de las determinaciones del INE en la materia.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

como en contra del mismo acuerdo objeto de controversia en los medios de impugnación motivo de esta resolución.

No obstante, se estima que esta Sala Superior puede resolver los presentes medios de impugnación sin invadir la esfera de competencia de la Suprema Corte y en absoluto respeto a las facultades de ésta, pues se trata de medios de impugnación con un objeto y finalidad diversa. Las controversias constitucionales competencia de la Suprema Corte, tienen como objeto resolver conflictos entre diferentes poderes y órganos del Estado, mientras que los medios de impugnación en materia electoral buscan garantizar la regularidad de la actuación de las autoridades electorales, así como el debido ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía. En consecuencia, es viable que ambas autoridades jurisdiccionales, en pleno respeto la una de la otra, resuelvan los asuntos interpuestos ante ellas, atendiendo a sus respectivos ámbitos de competencia y a las finalidades de los medios de impugnación, cuyo conocimiento les atribuye la Constitución general.

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020²² 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 determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución de los medios de impugnación de manera no presencial.

VI. ACUMULACIÓN

De la lectura de los escritos de demanda se advierte que existe conexidad en la causa, pues la parte actora y recurrente controvierte el acuerdo emitido por el Consejo General del INE identificado como INE/CG1796/2021 por el que atendiendo al principio de certeza y ante

²² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte.



la insuficiencia presupuestal derivada de la reducción aprobada en el anexo 32 del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2022, se determina posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022²³.

Por ello, conforme a lo previsto 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, se decreta la acumulación de los juicios SUP-JDC-1456/2021, SUP-JDC-1461/2021, SUP-JDC-1466/2021, SUP-JDC-1468/2021, SUP-RAP-494/2021 y SUP-RAP-491/2021 al diverso SUP-JE-282/2021, dado que éste fue el primero que se registró e integró en esta instancia jurisdiccional.

Por tanto, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, a los autos del expediente acumulado.

VII. DESECHAMIENTO DEL JUICIO ELECTORAL (SUP-JE-282/2021)

Esta Sala Superior advierte que, con independencia de que se actualice alguna otra causal de improcedencia, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos **no cuenta con legitimación activa** que lo faculte para cuestionar el acuerdo emitido por el Consejo General del INE, por lo que se determina desechar la demanda.

Si bien, el medio de impugnación integró un juicio electoral, este debe observar las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la Ley de Medios. En ese sentido, aunque el conocimiento de la controversia corresponde a esta Sala Superior, en el caso, la parte actora carece de legitimación activa reconocida en el marco normativo.

²³ En lo sucesivo, acuerdo INE/CG1796/2021 del Consejo General del INE, por el que pospuso temporalmente el proceso de revocación de mandato 2021-2022.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

En efecto, el juicio electoral resulta improcedente, porque se actualiza la causal de improcedencia consistente en la falta de legitimación. Lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 9, apartado 3; 10, apartado 1, inciso c); 12; y, 13 de la Ley de Medios²⁴, así como en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se establece que los **juicios electorales deben tramitarse acorde a las reglas generales de la referida Ley de Medios**.

Así, la legitimación procesal activa consistente en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado, lo cual deriva de la existencia de un derecho sustantivo atribuible al sujeto que acude, por sí o por conducto de su representante ante el órgano jurisdiccional competente, a exigir la satisfacción de una pretensión.²⁵

Por ende, la legitimación activa constituye un requisito indispensable para que se pueda iniciar un proceso; por tanto, su ausencia torna improcedente el juicio o recurso.²⁶

Si bien, conforme a la jurisprudencia 30/2016²⁷ de esta Sala, existen casos de excepción para que una autoridad cuente con legitimación para recurrir ciertos actos, en el caso no se actualiza, pues no se advierte que en el acto impugnado el recurrente haya participado como autoridad responsable ni se identifica que **en su demanda haya realizado señalamientos a fin de demostrar alguna supuesta afectación en detrimento de sus intereses, derechos o atribuciones, sea porque**

²⁴ El **artículo 12** de la Ley de Medios, establece que son parte en las impugnaciones, entre otros, la o el actor que será quien esté legitimado por sí o a través de representante; a su vez, el **artículo 13** del mismo ordenamiento establece que, la presentación de los medios de impugnación corresponde a: i) partidos políticos a través de sus representaciones legítimas; la ciudadanía y las candidaturas de partido o independiente; y, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanía, a través de sus representaciones legítimas.

²⁵ Jurisprudencia 75/97 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO".

²⁶ Véase el juicio electoral SUP-JE-63/2021 y SUP-JE-91/2020.

²⁷ De rubro: "LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL".



estime que le priva de alguna prerrogativa o le imponga una carga a título personal.

Sin embargo, esta Sala Superior ha sostenido que la acción tuitiva en materia electoral para la protección de los intereses difusos es exclusiva de los partidos políticos, debiendo satisfacer ciertos requisitos para su procedencia.²⁸

No se soslaya que el recurrente interpone el medio de impugnación en defensa del interés de la ciudadanía para lo cual manifiesta contar con una especial posición como jefe de gobierno y de la Unión con la que pretende acreditar contar con interés legítimo.

Sin embargo, el interés legítimo únicamente se tiene por satisfecho si quien promueve el medio de impugnación se encuentra en una posición especial frente al ordenamiento jurídico por pertenecer al grupo en desventaja cuya defensa se pretende, sin que en la especie el recurrente se identifique en alguno de esos grupos.²⁹

En efecto, el interés legítimo no se asocia a la existencia de un derecho subjetivo, sino a que la tutela jurídica corresponda a la "*especial situación frente al orden jurídico*".

Este tipo de interés opera cuando se trata de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo que, por ejemplo, ha padecido una discriminación histórica y estructural. En esos casos, cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio.

²⁸ Jurisprudencia 10/2005 de rubro: "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR". Consultable en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8. Así como con apoyo en lo previsto en la jurisprudencia 15/200 de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.

²⁹ Jurisprudencia 9/2015 de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN".

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

La SCJN ha sostenido que para que se surta el interés legítimo, el inconforme se debe encontrar en una situación jurídica identificable, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal.³⁰

Entonces, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que:

- a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés legítimo en beneficio de un derecho de una colectividad;
- b) el acto reclamado transgreda ese interés legítimo, por la situación que se guarda frente al ordenamiento jurídico, ya sea de manera individual o colectiva; y,
- c) el promovente pertenezca a esa colectividad.

Así, el interés legítimo supone una afectación jurídica a la esfera de derechos de quien reclama la violación, por lo cual se debe demostrar ese agravio y su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se alega en la demanda. Los elementos constitutivos del interés legítimo son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.

Asimismo, la Sala Superior ha considerado que se actualiza el interés legítimo de los promoventes cuando está en juego la garantía del ejercicio efectivo de un derecho constitucional y convencional **a la participación política mediante un mecanismo de participación ciudadana, como es la revocación de mandato, y la situación de la ciudadanía frente al ordenamiento jurídico hace necesario reconocer su interés legítimo.**³¹

Además, el interés legítimo está encaminado a permitir que una persona o grupo de personas con una afectación a derechos grupales pueda

³⁰ Véanse las dos siguientes tesis: 1) 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO", conforme al artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1598; y 2) 1a. XLIII/2013 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE", visible en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página: 690.

³¹ Ver SUP-JDC-1235/2015 y SUP-JDC-1127/2021 y acumulado.



corregir por la vía jurisdiccional las decisiones públicas que, por su especial naturaleza, es poco probable que pudieran ser atendidas por otra vía.³²

Con base en lo anterior es posible concluir que para tener acreditado un interés legítimo es necesario demostrar la afectación a un derecho grupal o la violación de un derecho que afecte especialmente a un grupo determinado y que la parte actora forme parte de dicho grupo.

En el caso, el actor acude en su carácter de titular de la Presidencia de la República, sin dirigir algún planteamiento en el que se advierta la transgresión a un derecho en individual ni la pertenencia a alguna colectividad que le faculte acudir en representación.

Por lo que al no apreciarse que el actor se encuentre en una situación relevante que le ponga en una posición especial frente al ordenamiento jurídico, ello al no acudir representando a algún grupo en situación de discriminación histórica, estructural o alguna cuestión similar del que forme parte, lo procedente es desechar la demanda que integró el juicio SUP-JE-282/2021.

VIII. DESECHAMIENTO DE LOS JUICIOS SUP-JDC-1456/2021, SUP-JDC-1461/2021, SUP-JDC-1466/2021, SUP-JDC-1468/2021 Y DEL RECURSO SUP-RAP-494/2021

Deben desecharse los mencionados medios de impugnación, en términos de lo establecido por el artículo 10, párrafo primero inciso b) de la Ley de Medios, ya que la parte actora no cuenta con interés jurídico para controvertir el acto.

³² Ver jurisprudencia 9/2015 de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

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

Sobre el particular, el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la aludida ley procesal de la materia establece que los medios de impugnación en ella previstos serán improcedentes, entre otros supuestos, cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor.

Por su parte, el artículo 79, párrafo 1, de la Ley de Medios establece que el juicio ciudadano procederá cuando la ciudadana por sí misma y en forma individual o a través de sus representantes, aduzca presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

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



Esas consideraciones están contenidas en la Jurisprudencia 7/2002 de rubro: "INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO."³³

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

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

En el caso, la parte actora controvierte el acuerdo emitido por el Consejo General del INE 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 determina posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022.

Para tal efecto, la parte actora expone diversos motivos de inconformidad como la falta de atribuciones del Consejo General del INE para suspender o posponer el proceso de revocación de mandato, la indebida interrupción del ejercicio de derechos políticos y la facultad del INE de realizar ajustes presupuestales para continuar con el proceso de revocación de mandato.

³³ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

De lo anterior se advierte que, si bien la parte actora alega una afectación a sus derechos políticos, lo cierto es que el acuerdo impugnado aún no surte sus efectos jurídicos, de manera que pudiera implicar una afectación a tales derechos.

Lo anterior es así, ya que en el acuerdo aprobado por el Consejo General del INE, tal y como se precisará más adelante, se determinó la posposición de forma temporal de todas las actividades y los plazos correspondientes para la organización del proceso de revocación de mandato, así como los plazos respectivos, **salvo la verificación de las firmas de apoyo ciudadano de apoyo de la ciudadanía.**

En ese sentido, se advierte que el acuerdo impugnado no tiene efectos jurídicos y no genera alguna afectación sobre la fase de verificación de las firmas de apoyo, la cual es previa a un eventual proceso de revocación de mandato.

No se pierde de vista que, con anterioridad, en precedentes como el SUP-RAP-415/2021 y acumulados, así como SUP-JDC-1398/2021 y acumulados, esta Sala Superior ha tenido como acreditado el interés jurídico de la ciudadanía cuando controvierte la mecánica bajo la cual se lleva a cabo el proceso de revocación de mandato y cuando las personas están acreditadas como promoventes de la revocación de mandato.

Sin embargo, en el caso, no se estima que se controvierta la mecánica del proceso y no es dable reconocer algún interés para impugnar a la parte actora, aun en el supuesto de que estuvieran acreditadas o acreditados como promoventes de la revocación de mandato, pues dicha calidad solo les genera determinadas consecuencias jurídicas y prerrogativas en las fases de recolección y verificación de firmas, las cuales, como ya se ha dicho, no han sido afectadas con el acuerdo impugnado.

Además, la realización del proceso de revocación de mandato está supeditada a ciertas condiciones necesarias y requisitos que aún no se actualizan, por lo que se está frente a un acontecimiento futuro de



realización incierta que no genera una expectativa de derecho en favor de la parte actora.

En suma, debe tenerse en cuenta que la SCJN ordenó la continuación del proceso de revocación de mandato.

En efecto, la Cámara de Diputados presentó una controversia constitucional en contra del acuerdo aquí impugnado, la que se radicó bajo el expediente 224/2021; respecto de la cual el veintidós de diciembre la Comisión de Receso de la SCJN correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones de 2021, acordó admitirla a trámite y resolvió el **incidente de suspensión** en el sentido de **concederla** para el efecto de *“[favorecer] la continuación del procedimiento para el ejercicio del derecho ciudadano de revocación de mandato, que establece el artículo 35, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)”*.

Consecuentemente, esta Sala Superior advierte que el acto que pretende combatir la parte actora no vulnera en su perjuicio ningún derecho político-electoral y, por tanto, a ningún fin eficaz llevaría el estudio de la controversia planteada, pues no existe conculcación de derechos que reparar y, por ende, en la actualidad, ningún derecho que restituir directamente a los demandantes.

No pasa desapercibido que, por lo que hace al recurso de apelación SUP-RAP-494/2021 lo procedente sería reencauzarlo a juicio de la ciudadanía al ser la vía idónea; sin embargo, por economía procesal se considera que a ningún fin práctico conduce reencauzar la demanda, dado el sentido de la presente determinación de improcedencia.

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

IX. PRESUPUESTOS PROCESALES

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

El recurso de apelación SUP-RAP-491/2021 es procedente conforme a lo siguiente:³⁴

1. Forma. El escrito del recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en el cual se hizo constar el nombre y firma autógrafa de los recurrentes, la identificación del acto impugnado, los hechos en que sustentan su impugnación, los agravios que consideran les causas el acto reclamado y los preceptos que estiman violados.

2. Oportunidad. La presentación del medio de impugnación es oportuna, porque la resolución impugnada se emitió el diecisiete de diciembre en curso y los partidos políticos MORENA y Partido del Trabajo refieren haber tenido conocimiento del acuerdo que controvierten, el mismo día³⁵, por tanto, la impugnación es oportuna debido a que el escrito del recurso fue presentado el inmediato día veintiuno, lo que implica que se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios de Impugnación.

3. Legitimación y personería. Se satisfacen ambos requisitos, porque el recurso de apelación SUP-RAP-491/2021 se promovió por los partidos políticos MORENA y del Trabajo, por conducto de sus respectivos representantes propietarios ante el Consejo General del INE, personalidad que les es reconocida en el informe circunstanciado.

4. Interés. Se surte en la especie, pues el recurso de apelación SUP-RAP-491/2021, por MORENA y el Partido del Trabajo, siendo que los partidos políticos nacionales se encuentran facultados para **deducir las acciones colectivas de grupo o tuitivas de intereses difusos** que sean necesarias para impugnar y velar porque todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales observen invariablemente los principios de constitucionalidad y legalidad, debido a que son precisamente dichas entidades de interés público a quienes se confiere

³⁴ En términos de lo previsto en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 45 párrafo 1, inciso a); 109 y 110 de la Ley de Medios.

³⁵ Toda vez que se trata de partidos políticos opera la notificación automática, sirve de sustento la Jurisprudencia 18/2009 NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. EL PLAZO PARA PROMOVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL QUE SE CONFIGURA, CON INDEPENDENCIA DE ULTERIOR NOTIFICACIÓN (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES).



la legitimación preponderante para hacer valer los medios de impugnación en la materia.³⁶

5. Definitividad. Se cumple con este requisito porque se impugna un acuerdo emitido por el Consejo General del INE que, en términos de la normativa procesal aplicable, no admite medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir ante esta Sala Superior.

X. PRETENSIÓN Y CAUSA DE PEDIR

Ahora bien, la parte recurrente realiza distintos planteamientos a fin de que sea **revocado** el acuerdo impugnado y la autoridad responsable continúe con el desarrollo del proceso de revocación de mandato del presidente de la república 2021-2022.

La **causa de pedir** se apoya en los planteamientos siguientes:

- El Consejo General del INE no tiene facultades para posponer el proceso de revocación de mandato.
- No es aplicable la jurisprudencia 16/2010 de rubro: FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES, porque la esencia del criterio es para que el INE cumpla con sus fines constitucionales y legales, como es la organización del proceso de revocación de mandato, por lo que no puede aplicarse a efecto de posponer o suspender dicho proceso.
- Tampoco es aplicable el acuerdo INE/CG82/2020 por el que se determinó como medida extraordinaria la suspensión de los plazos inherentes a las actividades de la función electoral con motivo de la contingencia sanitaria, porque esa determinación maximizó el derecho a

³⁶ Véase, jurisprudencia 15/2000 de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25; y la jurisprudencia 10/2015 de rubro: "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR". Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8. Asimismo, lo sostenido al resolver el SUP-RAP-673/2015 en la que se reconoció este tipo de acción a un partido político que cuestionó la designación de consejerías de los organismos públicos electorales locales.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

la salud y en el presente caso no hay colisión de derechos o circunstancias de la naturaleza que permita sustentar la determinación.

- Es incorrecto que la suspensión del proceso de revocación de mandato sea por fuerza mayor relacionado con aspectos presupuestales ya que, en el punto segundo del acuerdo se reconoce que el INE tiene la capacidad para generar economías que le permitan continuar con el proceso, pues cuenta con fideicomisos con los que puede cumplir sus obligaciones, o bien, si la SCJN le concede la razón en la controversia constitucional 209/2021, el problema presupuestal sería resuelto.

- Se solicita que esta Sala Superior realice el test de proporcionalidad a fin de determinar que la suspensión del proceso de revocación de mandato no es una medida necesaria, pues conforme al régimen transitorio, el INE está obligado a realizar dicho proceso con base en la disponibilidad presupuestaria con la que cuente o subsecuentes, o bien, realizar los ajustes que fueren necesarios.

El acto impugnado suspende y restringe el derecho político de participación en el proceso de revocación de mandato, lo cual es contrario al artículo 29 de la Constitución, además, el Consejo General del INE no tiene facultades, ya que es competencia del Presidente de la República con la aprobación del Congreso de la Unión.

- El INE se encuentra obligado a realizar los ajustes presupuestales necesarios para la realización de la revocación de mandato, en términos de los artículos Cuarto y Quinto transitorio del Decreto por el que se reforman disposiciones de la Constitución en materia de consulta popular y revocación de mandato publicado el DOF el 20 de diciembre de 2019, así como de los diversos cuarto y quinto del Decreto que expide la LFRM, sin que impugnara dichos preceptos transitorios ante la SCJN.

- Incorrectamente la responsable pospuso el proceso aun cuando cuenta con un presupuesto para ese ejercicio de 1,503 millones de pesos, a pesar de que en la controversia constitucional 209/2021, la SCJN les negó la suspensión respecto a que no tengan que realizar ajustes a su presupuesto, como se prevé en el artículo cuarto transitorio del decreto por el cual se expidió la LFRM.

- Cuando el INE ya no tenga disponibilidad presupuestaria, en su caso, estará en aptitud de posponer el procedimiento de revocación de mandato, pero no de manera anticipada sin comprobar dicho supuesto.

- Se transgrede el principio de objetividad porque era fundamental que previamente a la emisión del acuerdo impugnado se exploraran todas las alternativas reales para ajustar el presupuesto (conforme a las propuestas de diversos consejeros y consejeras), se trabajaran distintos escenarios antes de determinar la imposibilidad de seguir con el proceso de revocación de mandato.



- Existen actividades³⁷ que se encuentran cubiertas con los recursos correspondientes al ejercicio 2021, por lo que el INE está en condiciones de continuar con el desahogo de esas actividades que corresponden a la siguiente etapa de la revocación de mandato.
- Falta de exhaustividad para determinar una supuesta insuficiencia presupuestaria.
- El INE realizó la consulta popular 2021 sin asignación de recursos adicionales, lo cual acredita que existen alternativas que permiten la celebración de la revocación de mandato.

XI. ANÁLISIS DEL CASO

1. Planteamientos

Los conceptos de agravio se pueden agrupar en las temáticas siguientes.

- A.** Falta de atribuciones del Consejo General del INE para suspender o posponer el proceso de revocación de mandato.
- B.** Indebida interrupción del ejercicio de derechos políticos.
- C.** Obligación de realizar ajustes presupuestales para continuar con el proceso de revocación de mandato.

Dichos planteamientos serán analizados de manera conjunta sin que ello cause perjuicio a los recurrentes.³⁸

2. Tesis

Son sustancialmente **fundados** los conceptos de agravio expuestos, ya que el Consejo General del INE no tiene atribuciones para posponer el proceso de revocación de mandato, en virtud de que no ha agotado todos los medios a su disposición para cumplir con su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, incluida la implementación de las medidas y los ajustes presupuestales necesarios para que, en caso de cumplirse los requisitos constitucionales y legales, se continúe con dicho mecanismo de participación política, así como, en

³⁷ Instalación de consejos y oficinas municipales; reclutamiento, selección y capacitación de SE y CAE; documentación y materiales electorales; y voto de las y los mexicanos en el extranjero.

³⁸ Jurisprudencia 4/2020. "AGRAVIOS, SU EXAMEN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

su caso, la solicitud de la ampliación presupuestaria correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese sentido, la supuesta insuficiencia presupuestaria manifestada por la responsable no actualiza la presencia de una situación de fuerza mayor que justifique la posposición del proceso de revocación de mandato, máxime si el acuerdo constituye una medida regresiva respecto de la cual no se motivó adecuadamente la falta de recursos.

3. Justificación

A. Falta de atribuciones del Consejo General del INE para posponer el proceso de revocación de mandato

Competencia del INE para organizar el proceso de revocación de mandato

La Constitución³⁹ prevé que el INE tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación del proceso de revocación de mandato del presidente de la República.

Establece que dicho proceso será convocado por el INE a petición de la ciudadanía, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

Para tal efecto, la ciudadanía podrá recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato y el INE emitirá los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

Asimismo, se señala que el INE dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito mencionado y emitirá

³⁹ Artículo 35, fracción IX.



inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.

La jornada de revocación de mandato se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.

Se prevé que 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 solo procederá por mayoría absoluta.

Por su parte, en el régimen transitorio del Decreto que por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato⁴⁰, en lo que interesa, se previó lo siguiente:

...
Cuarto. En el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y hasta el 15 de diciembre del año 2021. La petición correspondiente deberá presentarse dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de 2021. En el supuesto de que la solicitud sea procedente, el Instituto Nacional Electoral emitirá la convocatoria dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud. La jornada de votación será a los sesenta días de expedida la convocatoria.

Quinto. El ejercicio de las atribuciones que esta Constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes

Por su parte, la LFRM en términos similares reproduce lo establecido en la Constitución.

Se establece que el INE tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación de la jornada de

⁴⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

revocación de mandato, incluyendo los consejos y juntas ejecutivas locales y distritales que correspondan⁴¹.

Se prevé que el inicio del proceso de revocación de mandato solamente procederá a petición de las personas ciudadanas en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores, siempre y cuando la solicitud corresponda a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas⁴².

Asimismo, se faculta al INE para verificar el porcentaje establecido, para ello, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dentro del plazo de treinta días naturales, contados a partir de que reciba la solicitud, verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la petición de revocación de mandato aparezcan en la lista nominal de electores y que corresponda a los porcentajes requeridos conforme a lo establecido en el artículo 7 de la LFRM⁴³.

Una vez que se haya alcanzado el requisito porcentual deberá realizar un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo a los criterios que defina al respecto la propia Dirección Ejecutiva⁴⁴.

Finalizada la verificación correspondiente, la Secretaría Ejecutiva presentará al Consejo General un informe detallado y desagregado sobre el resultado de la revisión de los ciudadanos que aparecen en la lista nominal de electores, el cual deberá contener⁴⁵:

- I. El número de ciudadanas y ciudadanos firmantes que se encuentran en la lista nominal de electores y su correspondiente porcentaje nacional y en cada entidad federativa;
- II. El número de ciudadanas y ciudadanos firmantes que no se encuentran en la lista nominal de electores y su porcentaje;
- III. Los resultados del ejercicio muestral;
- IV. El resultado final de la revisión, y

⁴¹ Artículos 4 y 27.

⁴² Artículo 7.

⁴³ Artículos 21 y 22.

⁴⁴ Artículo 23.

⁴⁵ Artículo 26.



V. Las ciudadanas y los ciudadanos que hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos previstos en la Ley General.

Para la preparación de dicho mecanismo de participación ciudadana el INE en estricta observancia a las medidas de racionalidad y presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal correspondiente, buscará el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros.

Asimismo, si de la revisión del informe se concluye que se cumplieron todos y cada uno de los supuestos previstos en el artículo 7 de la LFRM, el Consejo General deberá emitir inmediatamente la Convocatoria correspondiente, en caso contrario deberá desechar la solicitud y archivarla como asunto total y definitivamente concluido.⁴⁶

Por su parte, la jornada de votación se celebrará el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la emisión de la Convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales, de conformidad con la Convocatoria que al efecto emita el Consejo General.⁴⁷

Finalmente, en el régimen transitorio del Decreto por el que se expide la LFRM⁴⁸ se estableció lo siguiente:

...
Cuarto. El Instituto deberá garantizar la realización de la consulta establecida en el Transitorio Cuarto del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios.

Quinto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto serán cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes.

No existe causa justificada para que el Consejo General del INE posponga el proceso de revocación de mandato

En el caso concreto, como se adelantó, son **sustancialmente fundados** los agravios de la parte recurrente, porque en lo ordinario el Consejo

⁴⁶ Artículo 28.

⁴⁷ Artículo 40.

⁴⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

General del INE no tiene atribuciones para posponer o interrumpir el proceso de revocación de mandato. El único supuesto normativo regulado que en inicio justifica la interrupción del proceso comprende la falta de satisfacción de los requisitos constitucionales y legales.

En efecto, de conformidad con el marco normativo aplicable, el Consejo General del INE tiene la atribución de desechar la solicitud de revocación de mandato y archivarla como asunto total y definitivamente concluido, **siempre y cuando** no se reúnan las firmas de la ciudadanía en un número equivalente, al menos, **al tres por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores**, cuando la solicitud corresponda a por lo menos diecisiete entidades federativas y, finalmente, que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

De modo que, para que el Consejo General este en aptitud de dejar de desarrollar las actividades calendarizadas para el proceso de revocación de mandato se debe presentar un informe detallado sobre el resultado de la revisión de los ciudadanos que aparecen en la lista nominal de electores emitido por la Secretaría Ejecutiva y acreditar el incumplimiento de lo señalado anteriormente.

En ese sentido, la única hipótesis regulada para que el Consejo General interrumpa el proceso de revocación de mandato es que de la revisión del informe concluyera que no se cumplió con el porcentaje de firmas de personas equivalente al tres por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores, **supuesto que no aconteció.**

De ahí que **asiste razón** a la parte recurrente cuando sostiene que la autoridad responsable no tiene atribuciones para posponer el proceso de revocación de mandato, 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.



Ello porque de conformidad con el marco normativo señalado en el apartado que antecede, el Poder Reformador de la Constitución y el legislador establecieron que el INE para celebrar el proceso de revocación de mandato debería atender a la disponibilidad presupuestaria actual o subsecuentes y, en su caso, realizar los ajustes necesarios.

En tal virtud, a este momento no existe justificación para que la autoridad responsable pospusiera el proceso de revocación de mandato, porque del análisis del acto impugnado se advierte que para el ejercicio fiscal 2022 el INE cuenta con un total de \$1,502,998,368 (mil quinientos dos millones novecientos noventa y ocho mil trescientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.) para la realización del proceso de revocación de mandato, **sin que exista la posibilidad material de que a la fecha el INE erogara dichos recursos al corresponder al ejercicio fiscal 2022, o bien, no se encuentra acreditado en autos que la responsable implementara los ajustes necesarios para llevar a cabo dicho proceso, en términos del citado régimen transitorio.**

Máxime si se toma en cuenta que la responsable en el acuerdo impugnado reconoce que las actividades relacionadas con el reclutamiento, selección y capacitación de supervisores electorales y capacitadores de revocación de mandato, documentación y materiales electorales y el voto de las y los mexicanos en el extranjero ya se habían iniciado y fueron cubiertas con las economías obtenidas por el INE respecto de ajustes del presupuesto 2021.

Asimismo, se estima que la responsable pretendió justificar su determinación de posponer el proceso de revocación de mandato en tanto la SCJN resuelve la controversia constitucional 209/2021 en la que cuestionó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el dos mil veintidós, en el que se redujo el presupuesto originalmente solicitado por el INE.⁴⁹

⁴⁹ Hecho que se invoca como notorio en términos de lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Medios. Información visible el listado de Acuerdos de la SCJN

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

Esto porque es un hecho notorio para esta Sala Superior que el diez de diciembre, el ministro instructor de la SCJN resolvió el incidente de suspensión en el que, entre otras cuestiones, determinó improcedente la suspensión respecto a que el INE no tenga que hacer los ajustes a su presupuesto, como se prevé en el artículo cuarto transitorio del decreto por el cual se expidió la LFRM.

Debido a lo anterior, a este momento, no existe razón válida para posponer el proceso de revocación de mandato. Esto es así, porque el Órgano Reformador de la Constitución en el citado Decreto constitucional en la parte referente al transitorio quinto, precisó que en el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, el INE cubriría sus atribuciones con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes.

Por ello, para esta Sala Superior la actuación del INE no fue conforme a Derecho, cuando dicha pretensión se encuentra íntimamente vinculada con el análisis que llevó a cabo la SCJN al momento de resolver el incidente de suspensión de la controversia constitucional 209/2021⁵⁰, con el que el INE buscaba se le eximiera provisionalmente de tener que realizar ajustes presupuestales para la eventual realización de una revocación de mandato.

En aquel incidente, el entonces ministro instructor analizó que el INE, como autoridad accionante, solicitó el dictado de medidas cautelares para los siguientes efectos:

- 1) Se suspendan los mandatos contenidos en los anexos impugnados del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, así como del artículo vigésimo transitorio con el fin de que la remuneración del Presidente de la República

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-15/MI_IncSuspContConst-209-2021.pdf

⁵⁰ Acuerdo que en su versión pública es consultable en el vínculo web https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-15/MI_IncSuspContConst-209-2021.pdf



no sea el parámetro para calcular las remuneraciones de los servidores públicos del INE, sus salarios, prestaciones y remuneraciones nominales adicionales, extraordinarias o de cualquier índole;

- 2) Se suspenda la aplicación de cualquier norma de responsabilidad penal o administrativa; y
- 3) El INE no tenga que hacer ajustes a su presupuesto, como se prevé en el artículo cuarto transitorio del decreto por el cual se expidió la LFRM.

Respecto de estos últimos dos puntos, el ministro instructor apuntó que debía tenerse en consideración que el acto impugnado era la reducción de \$4'913,000,000.00 M.N. (cuatro mil novecientos trece millones de pesos 00/100), los cuales serían destinados para realizar el eventual ejercicio de revocación de mandato.

Ante dicha reducción, el INE solicitaba la medida cautelar, a fin de que se suspendiera la carga impuesta en el artículo Quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, consistente en tener que realizar los ajustes a su presupuesto para poder llevar a cabo el ejercicio revocatorio, así como que se le eximiera al INE y su personal del régimen de responsabilidades, al no estar en posibilidades presupuestales de practicar los mecanismos de participación ciudadana.

Ante dicha solicitud, el Ministro Instructor la declaró inatendible, pues argumentó que la necesidad de realizar ajustes a su presupuesto y, con ello la actualización de una probable afectación a su ámbito de atribuciones constitucionales solo se revelaría si se emite la convocatoria para votar en la jornada de revocación de mandato, para lo cual se deben de cumplir diversos requisitos y fases que aún están en curso. Aunado a ello, se concluyó que no era posible advertir que el INE estuviera sufriendo una afectación real, cierta, presente ni actual, que hiciera procedente el dictado de la medida suspensiva solicitada.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

Por lo que el INE, desde esa determinación, se encontró compelido a tener que cumplir con el mandato constitucional que le impuso el artículo Quinto transitorio del Decreto de reforma mencionado, a fin de que llevara a cabo los ajustes presupuestales que pudieran garantizar, eventualmente, la posible realización de un ejercicio revocatorio.

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

En dicho acuerdo, fue el propio Consejo General del INE quien determinó realizar distintos ajustes presupuestales a su cartera institucional de proyectos con motivo del monto que finalmente fue aprobado como presupuesto asignado para el ejercicio fiscal 2022. En dicho acuerdo, justificó la reasignación de distintos montos para la eventual realización de la revocación de mandato, en los siguientes términos:

[...] Derivado de la insuficiencia de recursos para una eventual Revocación de Mandato y considerando que el proceso de obtención de firmas requeridas para dicho ejercicio se encuentra aun dentro del periodo aprobado por este máximo órgano de dirección, el presente Acuerdo propone asignar a la DERFE \$13,611,768.00 (Trece millones seiscientos once mil setecientos sesenta y ocho pesos 00/100 M.N.), para realizar los trabajos de recepción, captura, verificación y garantía de audiencia de las firmas que presenten las y los ciudadanos promoventes; y por otro lado, \$1,262,288,232.00 (Mil doscientos sesenta y dos millones doscientos ochenta y ocho mil doscientos treinta y dos pesos 00/100 M.N.) se reservan y etiquetan precautoriamente a la celebración de este ejercicio ciudadano, asignados provisionalmente a las Juntas Locales y Distritales ejecutivas, en el entendido de que este monto se reasignará y utilizará en su momento por las unidades

⁵¹ Consultable en la página oficial del INE, en el vínculo web <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126226/CGex202112-10-ap-12.pdf>.



responsables y a los proyectos específicos que generen las áreas centrales en 2022, con aprobación de la Junta, con base en los Lineamientos para la Administración de la Cartera Institucional de Proyectos y con base en las determinaciones que adopte este Consejo General.

[...]

En consecuencia, al no asignarle recursos para la organización de la Consulta Popular, lo procedente es asignarle \$1,275,900,000 (mil doscientos setenta y cinco millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.) al proceso de revocación de mandato, situación que podría cambiar si como resultado de la controversia constitucional que promovió este Instituto contra el Presupuesto de Egresos de la Federación 2022, la SCJN determina fundados los planteamientos de este Instituto y, como consecuencia, se le proporcionen los recursos necesarios para la organización de dicho proceso democrático. [...]

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

De ahí que no sea válido que el INE haya motivado el acuerdo que ahora se combate en una aparente insuficiencia presupuestal, cuando del acuerdo controvertido no es posible advertir que los ajustes

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

presupuestales que el propio INE llevó a cabo sean insuficientes para dar continuidad a los trabajos preparatorios más próximos de un eventual proceso de revocación de mandato, así como tampoco que el INE ya haya agotado la base presupuestal que reservó y etiquetó provisionalmente para la eventual celebración del proceso de revocación de mandato, en términos de su Acuerdo INE/CG1758/2021, para el ejercicio fiscal 2022, mismo que ni siquiera ha dado inicio.

Máxime que fue el propio INE quien, en plenitud de atribuciones, fijó los plazos y fechas en los que se obligó a realizar las distintas etapas preparatorias del eventual ejercicio revocatorio, las cuales quedaron consignadas en el acuerdo INE/CG1646/2021 emitido en acatamiento a la sentencia de esta misma Sala Superior SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados.

En tal estado de cosas, se debe privilegiar una interpretación que dote de contenido efectivo dicho artículo transitorio para permitir a la ciudadanía el ejercicio del control político de los actos de sus gobernantes a través de la revocación de mandato, máxime que el Consejo General del INE no ha agotado todos los medios a su disposición para cumplir con su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, incluida la implementación de las medidas y los ajustes presupuestales necesarios para que, en caso de cumplirse los requisitos constitucionales y legales, se continúe con dicho mecanismo de participación política, así como, de ser necesario, realice la solicitud de la ampliación presupuestaria correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Inaplicabilidad de la tesis de jurisprudencia 16/2010

Asimismo, es sustancialmente **fundado** el concepto de agravio en el que la parte recurrente aduce que no es aplicable el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 16/2010 de rubro: "FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES".



Al efecto, señalan que la esencia de tal criterio es para que el INE cumpla con sus fines constitucionales y legales, como es la organización del proceso de revocación de mandato, por lo que no puede aplicarse a efecto de posponer o suspender el propio proceso.

Afirman, además, que es incorrecto que la suspensión del proceso de revocación de mandato sea por fuerza mayor relacionado con aspectos presupuestales ya que, en el punto segundo del acuerdo se reconoce que el INE tiene la capacidad para generar economías que le permitan continuar con la revocación de mandato, pues es posible que la SCJN le conceda la razón al resolver la controversia constitucional 209/2021, por lo que el problema presupuestal sería superable.

Como se advierte, la parte recurrente plantea argumentos para evidenciar una indebida motivación en el acuerdo controvertido para interrumpir los actos relacionados con la revocación de mandato y para dejar de llevar a cabo parte de la función que constitucional y legalmente tiene encomendada.

Al efecto, asiste razón a la parte recurrente, toda vez que el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 16/ 2010 no es aplicable como lo hace la responsable. Para mayor claridad en el estudio, se transcribe el texto jurisprudencial a continuación:

FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.—El Consejo General del Instituto Federal Electoral, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones y, de manera general, velar por que todos los actos en materia electoral se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

constitucionalmente. En este sentido, a fin de que el ejercicio de las citadas atribuciones explícitas sea eficaz y funcional, dicho órgano puede ejercer ciertas facultades implícitas que resulten necesarias para hacer efectivas aquellas, siempre que estén encaminadas a cumplir los fines constitucionales y legales para los cuales fue creado el Instituto Federal Electoral.

Como se puede advertir, el criterio adoptado por esta Sala Superior estableció, como ciertamente lo aduce la responsable, que la autoridad electoral tiene facultades expresamente previstas para la consecución de sus fines; sin embargo, también cuenta con otras facultades implícitas que derivan de los principios rectores que rigen su actuación previstos constitucional y legalmente, las cuales resultan necesarias para ejercitar las facultades expresas.

Tal criterio tiene su origen en las sentencias dictadas al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-20/2007, SUP-RAP-22/2007 y SUP-RAP-175/2009.

En cada uno de los dos primeros casos, se controvertió una resolución de desechamiento de un procedimiento sancionador que se sustentó en la falta de precepto jurídico para investigar conductas presuntamente ilícitas atribuidas a sujetos no previstos en el entonces vigente código electoral.

Al respecto, esta Sala Superior determinó que la autoridad electoral es un organismo encargado de velar por el desarrollo armónico del proceso electoral, así como de vigilar el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, objetividad e imparcialidad. Asimismo, que cuenta con atribuciones suficientes para hacer efectivas precisamente cada una de las obligaciones y responsabilidades que por mandato constitucional y legal tiene encomendadas. Tales atribuciones le permiten, por un lado, ordenar la integración e investigación exhaustiva de una queja en contra de cualquier sujeto y, por el otro, de actualizarse la ilicitud, imponer la sanción que diera lugar.

En el tercer caso, los recurrentes controvertieron una resolución en un procedimiento sancionador en el que se desechó la queja, entre otras



cuestiones, porque la pretensión del ejercicio de réplica de los recurrentes no se podía colmar porque aún no se emitía la legislación respectiva; sin embargo, la Sala Superior argumentó en el sentido de que existía un marco constitucional y legal en materia electoral que contenía facultades implícitas para efecto de que el entonces Instituto Federal Electoral investigara la presunta conducta considerada indebida.

Como se advierte de los precedentes que dieron origen al criterio jurisprudencial, el sentido del criterio de esta Sala Superior fue establecer un marco de facultades más amplio al que expresamente se establece en las normas, con el objeto de que la autoridad vele porque el procedimiento electoral se rija bajo los principios constitucionalmente previstos, atribuciones que están implícitamente previstas en la Constitución.

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

B. Indebida incidencia sobre derechos políticos

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

Se considera que respecto de su causa de pedir le **asiste razón** a la parte recurrente porque la determinación de posponer la celebración de la jornada consultiva de revocación de mandato y, por ende, interrumpir los trabajos preparativos y de organización de la misma, sin causa justificada -como ya se dijo-, incide en los derechos de la ciudadanía pues su derecho de participar en los actos de preparación de ese ejercicio democrático está garantizado constitucional y convencionalmente.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

En efecto el artículo 35, fracción IX de la Constitución establece el derecho humano a participar en los procesos de revocación de mandato. Asimismo, impone obligaciones específicas al INE en temporalidades específicas, pues el párrafo 2º establece que “Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.”

La norma constitucional es categórica en relación con la obligación del INE de tomar todas las medidas necesarias para implementar la revocación de mandato, esto en el artículo 41, fracción V, apartado B, inciso c), pues establece que “para los procesos de revocación de mandato, en los términos del artículo 35, fracción IX, el Instituto Nacional Electoral deberá realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación.”

En ese sentido, esas obligaciones en lo ordinario no están sujetas a condiciones como las que sostiene el INE en el acuerdo reclamado.

Al ser un derecho fundamental, el estado, los tres poderes de la unión y los órganos constitucionalmente autónomos, están obligados a cumplirlos.

Asimismo, la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos ha señalado en los casos *Castañeda Gutman vs. México* y *Yatama vs. Nicaragua* que es indispensable que los Estados generen las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

En efecto, es indispensable la creación de un marco normativo en el que se diseñe toda una estructura institucional para posibilitar el ejercicio de los derechos de participación política. Al respecto, en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también estos derechos también se califican como “oportunidades”. La Corte Interamericana de



Derechos Humanos ha entendido que esta calificación “implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos, [por lo que] es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”⁵².

Esta noción de los derechos políticos guarda estrecha relación con el alcance del deber general de garantía que se prevé en el párrafo tercero del artículo 1º. constitucional. El mencionado Tribunal internacional ha señalado que “[e]n el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención”.⁵³

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

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Yatama vs. Nicaragua* señaló que la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los

⁵² Corte IDH. Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195.

⁵³ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 159.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

Asimismo, la Corte Interamericana en el caso Castañeda Gutman vs. México sostuvo que en el sistema interamericano tampoco se impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado; esto, porque la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

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

En este sentido, la revocación del mandato es el acto que da por terminado anticipadamente el periodo del encargo que se confiere a un funcionario electo popularmente, sin necesidad de que instaure una causa de responsabilidad en su contra.

Configura una especie de pérdida de confianza popular que lleva a que el mismo electorado retire el voto que dio lugar al desempeño del cargo.

La ciudadanía podría revocar el resultado de una votación democrática, bajo mecanismos democráticos directos que pudieran dejar sin efecto la decisión popular comicial.

La Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2010, anticipó que la revocación de mandato no constituía un acto de nueva elección, sino de remoción, de modo que cada funcionario cuyo mandato se revoque sería sustituido bajo los mecanismos legales vigentes, como si se tratara de una ausencia absoluta del titular.



En esta misma línea, en la doctrina constitucional comparada⁵⁴ la revocación del mandato tiene las siguientes notas:

- Es un derecho político propio de las democracias participativas, y a la vez, un mecanismo de control político en la cual un número determinado de la ciudadanía vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional.
- En este mecanismo de participación se busca que la ciudadanía pueda controlar el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones.
- En la revocatoria del mandato confluyen elementos propios de la democracia representativa y de la democracia participativa, en tanto la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente.

En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia identifica dicho derecho desde una triple faceta: i) de carácter *subjetivo*, corresponde a un derecho político; ii) de carácter *objetivo*, porque tiene una relación directa con el principio de democracia participativa y, iii) de carácter *instrumental*, al ser un mecanismo de participación política a favor de la ciudadanía.

En esos términos, como lo recuerda la Corte Interamericana, en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.⁵⁵

⁵⁴ Véase, Sentencia T-066/15, de la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia.

⁵⁵ Véase, El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26, y Opinión Consultiva OC27/21, supra, párr. 39.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

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

Precedente de la suspensión de los procesos locales de Hidalgo y Coahuila que cita el Consejo General del INE

Los partidos políticos recurrentes señalan particularmente que los casos citados por la autoridad responsable, vinculados con la suspensión de las elecciones locales de Coahuila e Hidalgo del periodo 2019-2020 no son aplicables para sustentar la determinación de postergar el proceso de revocación de mandato pues consideran que en aquel asunto sí existía certeza respecto de la realización de las elecciones.

En el acuerdo impugnado la responsable señaló que, tal como se plasmó en el diverso acuerdo identificado con la clave INE/CG83/2020 por el que suspendieron los procesos electorales de Coahuila e Hidalgo del año pasado, la figura de la fuerza mayor forma parte del sistema normativo electoral, pues está previsto en el artículo 277 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁵⁶ para los casos en donde, el día de jornada electoral se justifica *suspender la votación* y, además, para los casos en donde se justifica entregar los paquetes electorales *fuera de los plazos legales* (artículo 299 de la LEGIPE³⁸). Así, debe concluirse que, si los órganos inferiores cuentan con tales facultades, por mayoría de razón, el CG del INE cuenta, ante casos de fuerza mayor, con la facultad de *posponer el proceso de RM*.

⁵⁶ En adelante, LEGIPE.



En ese sentido señaló que era imposible “la organización de la RM sin recursos financieros suficientes” por lo que estimó que el INE estaba compelido a hacer uso de sus facultades implícitas y de lo previsto en los artículos 4 y 6 de la LEGIPE.

Particularmente, la autoridad responsable precisó que la **causa de fuerza mayor se encontraba motivada por la insuficiencia presupuestal provocada por la Cámara de Diputados**, por lo que estimó que era *irresistible* (porque el INE no puede rechazar el presupuesto “tan es así que ha recurrido a la SCJN para tal fin”), *imprevisible* (porque no se podía prever el estado de insuficiencia presupuestaria) y *exterior* (porque la situación crítica fue causada por un agente externo).

Al respecto, se estima el planteamiento de los partidos recurrentes es **fundado** pues, aunque con el Acuerdo INE/CG83/2020 se suspendieron los procesos locales mencionados sobre la base de la existencia de una causa de fuerza mayor, ello obedeció a la situación de la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 por lo que, **contrario a lo que acontece en el presente caso**, la suspensión de los procesos locales correspondió con una **causa externa e insuperable** que incluso fue decretada con ese carácter (fuerza mayor) por la autoridad sanitaria.

En efecto, en el acuerdo de suspensión de los procesos locales mencionados, la autoridad responsable tomó en consideración que las características esenciales para una declaratoria de fuerza mayor es que el acto sea *irreversible*, *imprevisible* y *exterior*, no obstante, para la autoridad responsable fue relevante que la situación de la pandemia era *inédita y excepcional*.

Sin embargo, **en el caso** que se nos presenta, la propia autoridad responsable **reconoció como una de las características necesarias para actualizar la fuerza mayor es su irresistibilidad** y, en ese sentido, manifestó que, **aunque no puede rechazar el presupuesto de egresos aprobado, sí lo cuestionó ante la SCJN**, es decir, **reconoció la**

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

existencia de un mecanismo con el cual la autoridad responsable resistió el evento que calificó de fuerza mayor a fin de superarlo.

Si bien, la autoridad responsable motivó la postergación del proceso de revocación de mandato en la insuficiencia presupuestaria y ello lo calificó de una causa ajena y de fuerza mayor, esta Sala Superior estima que **dicha circunstancia no satisface las características necesarias para que ésta sea calificada como un acto de fuerza mayor que justifique la posibilidad del incumplimiento de ciertas obligaciones por parte de la autoridad responsable.**

En ese sentido, esta Sala Superior estima que para que las reglas que imponen obligaciones sean aplicadas de forma diferenciada **debe acreditarse fehacientemente la existencia de una situación imprevista, irresistible y de carácter exterior** que afecte o comprometa las normas y principios que rigen no solo la actuación pública sino los principios que orientan la realización del proceso de revocación de mandato, con motivo de dicha situación ajena.⁵⁷

En ese sentido, la imposibilidad debe derivar de **causas ajenas e inevitables que impidan –de forma insuperable–** cumplir con la exigencia de la Ley, las cuales están comprendidas en las figuras del caso fortuito y la fuerza mayor bajo la máxima del Derecho relativa a que “nadie está obligado a lo imposible”. Ahora bien, como la exigencia en cuestión es trascendente y de orden público, se estima que la imposibilidad material en cuanto a su cumplimiento **debe valorarse de manera estricta.**

A continuación, se precisará lo que debe entenderse por caso fortuito y fuerza mayor, así como sus características esenciales. El caso fortuito o fuerza mayor es todo acontecimiento de la naturaleza (fenómenos sin intervención humana) o del ser humano⁵⁸, imprevisible o inevitable, que

⁵⁷ Similares consideraciones a lo sostenido, entre otros, en el SUP-RAP-420/2021.

⁵⁸ La doctrina distingue entre el caso fortuito, como acontecimiento de la naturaleza, y la fuerza mayor, como un hecho en el que interviene el ser humano. Sin embargo, esa distinción es meramente teórica, pues las figuras son equivalentes desde el punto de vista técnico-jurídico. Véase, Martínez Alfaro, Joaquín. Teoría de las obligaciones. 11ª ed. México, Porrúa, 2008.



impide, en forma general y de manera insuperable, cumplir con una obligación o exigencia.

La definición expuesta implica los siguientes elementos:

- i)* Que se trate de hechos **ajenos** al sujeto obligado.
- ii)* Que los mismos sean **imprevisibles** o, siendo previsibles, **inevitables**. Ello supone que quede fuera del alcance del obligado controlar la situación para poder cumplir, esto es, que exceda de la diligencia que debía observar en cuanto a la previsión de ciertas circunstancias y de soluciones o medidas alternativas para hacerles frente.
- iii)* Que, en principio, las causas sean de **carácter general**, lo que significa que afecten de igual manera a todos los sujetos que deban cumplir con la exigencia.
- iv)* Que el impedimento sea **insuperable**, es decir, que –en definitiva– no se pueda cumplir. **Si la situación solo supusiera que el cumplimiento se hace más complejo no podría calificarse como una imposibilidad, aunque tampoco cabría exigir un esfuerzo desproporcionado y que no se corresponda con la diligencia que debe tener el sujeto obligado.**

En ese sentido, resulta aplicable el criterio sostenido en la tesis aislada de rubro: “FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO”⁵⁹ que indica que, de acuerdo con la doctrina jurídica más autorizada, el caso fortuito o fuerza mayor **exige la existencia de una imposibilidad verdadera y no que el cumplimiento de una obligación simplemente se haya hecho más difícil**, en otras palabras, que el acontecimiento que constituye el

⁵⁹ Amparo civil directo 2791/35. Orozco Morales Alfredo. 25 de marzo de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ángel González de la Vega. La publicación no menciona el nombre del ponente. Semanario Judicial de la Federación No. de Registro 341341.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

obstáculo para la ejecución de la obligación haya sido imprevisible y que el deudor no haya incurrido en ninguna culpa anterior.

En ese sentido, la primera Sala de la SCJN en la jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.) de rubro: “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE” sostuvo que cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, **la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación.**

Para lograrlo, la autoridad no solo debe justificar la carencia de recursos, sino también que realizó todos los esfuerzos posibles para obtenerlos o administrarlos a fin de demostrar la **inevitabilidad de la medida regresiva adoptada**, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano únicamente pueden justificarse si:

- i)* se acredita la falta de recursos;
- ii)* se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito y;
- iii)* se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social) y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor.

En el caso, como se señaló, la propia autoridad responsable reconoce que a pesar de que el presupuesto de egresos de la federación le es irresistible **puede ser superado con motivo de la controversia presentada ante la SCJN.**⁶⁰ Aunado a que, las circunstancias

⁶⁰ Como se indicó previamente, para esta Sala Superior, es un hecho notorio que el INE promovió una controversia constitucional en contra del presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados y dicho expediente fue radicado en el expediente 209/2021.



presupuestales en las que se desarrolla el proceso de revocación de mandato son **insuficientes para demostrar la inevitabilidad** requerida ya que la autoridad responsable omitió motivar de forma fehaciente la falta de recursos o la imposibilidad de adoptar otras medidas presupuestarias.

Como se expuso, un caso fortuito o de fuerza mayor puede derivar de un fenómeno natural o de actos humanos de diversa índole, por lo que es factible que conductas de otras autoridades generen un impedimento para el cumplimiento de las facultades, no obstante, en este caso no puede alegarse el caso fortuito o fuerza mayor para deliberadamente justificar la suspensión de llevar a cabo diversos actos en un procedimiento, máxime que sí tiene un presupuesto asignado para tal efecto.

En este tenor, la responsable aún tiene en el ámbito de sus atribuciones de **autonomía presupuestaria** el deber de explorar diversos actos para generar economías y seguir garantizando la consecución de un procedimiento con todos los requerimientos técnicos, pues si bien alude que este tipo de ejercicio de democracia directa es similar al de una elección presidencial, es evidente que no requiere que se lleven a cabo todos los actos particulares y actuaciones que las elecciones conllevan por lo que **las decisiones que adopte al respecto deben estar debidamente justificadas.**⁶¹

En este contexto, si bien lo ideal es contar con los elementos materiales, financieros y humanos de una elección presidencial para la organización de la revocación de mandato, lo cierto es que la actuación de toda autoridad, como es la electoral, se debe sujetar a la suficiencia presupuestal.

⁶¹ Al respecto, resulta aplicable *mutatis mutandi* la tesis XV/2017 de rubro: "ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EL RESPETO A LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN PRESUPUESTAL GARANTIZA LA INDEPENDENCIA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ)".

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

C. Obligación del Consejo General del INE de realizar ajustes presupuestales para continuar con el proceso de revocación de mandato

Esta Sala Superior considera que el Consejo General del INE, en el ámbito de su autonomía de gestión presupuestal, debe implementar las medidas que estime necesarias para continuar con el proceso de revocación de mandato, conforme a sus obligaciones constitucionales y convencionales de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.

En términos del artículo primero de la Constitución todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De ahí que, resulta inconcuso que la autoridad responsable, en la esfera de sus atribuciones, debe proveer lo necesario a fin de hacer realidad, en dichos términos y conforme a tales principios, el derecho de la ciudadanía de participar en los actos de preparación de la jornada de revocación de mandato.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶² ha establecido que los derechos políticos previstos en la Convención son derechos que no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención.

Es decir, si no hay registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales,

⁶² Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 159.



fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza.

Es por eso por lo que, este órgano jurisdiccional federal considera que es necesario que la autoridad responsable implemente las medidas necesarias para que pueda hacer efectivo, el derecho de la ciudadanía de participar en la jornada de revocación de mandato siempre y cuando se cumplan los requisitos constitucionales y legales para tal efecto.

Lo anterior, porque en su carácter de órgano máximo de dirección encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral,⁶³ **debe garantizar la preparación de dicho mecanismo de participación ciudadana en estricta observancia a las medidas de racionalidad y presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal correspondiente, con la finalidad de buscar el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros, en términos del artículo 26, párrafo segundo de la LFRM.**

En efecto, como ya se dijo, de conformidad con el marco normativo señalado en el apartado correspondiente, el Poder Reformador de la Constitución y el legislador establecieron que el INE para celebrar el proceso de revocación de mandato debería atender a la disponibilidad presupuestaria actual o subsecuentes y, **en su caso, realizar los ajustes necesarios.**

Para lo cual, se instruye al INE para que de conformidad con sus atribuciones de gestión presupuestaria y en observancia de las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto, así como de lo previsto en la normatividad en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria:

- i) Realice y gestione las adecuaciones presupuestales necesarias, sin afectar sus obligaciones constitucionales, legales, estatutarias y laborales, a fin de estar en posibilidad

⁶³ Artículo 35 de la Ley de Instituciones.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

de garantizar el adecuado desarrollo de las actividades calendarizadas en el proceso de revocación de mandato; o bien,

- ii) De subsistir la insuficiencia, realice las gestiones pertinentes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de solicitar las ampliaciones presupuestarias que se requieran para el adecuado desarrollo del proceso de revocación de mandato.

Para lo anterior, se toma en consideración que con apoyo en lo previsto en los artículos 44, numeral 1, inciso z), 51, numeral 1, inciso q) y 59 de la LEGIPE; 5, numeral 1, inciso m); 50, numeral 1, inciso p) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, el Consejo General cuenta con facultades para aprobar los ajustes al presupuesto de ese instituto.

Al respecto, los artículos 2, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el artículo 4, fracción V del Manual de Normas Administrativas en materia de Recursos Financieros del Instituto Nacional Electoral consideran la posibilidad de realizar adecuaciones presupuestarias, entendiendo por éstas *las **modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa, y económica, a los calendarios de presupuesto y las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.***

Para tal efecto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 58 posibilita las adecuaciones correspondientes a ampliaciones del presupuesto, remitiendo al Reglamento a fin de distinguir el procedimiento a seguir respecto de aquellos ajustes internos y aquellos externos que requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Específicamente, **respecto de los entes autónomos como es el INE**, en su artículo 60, dispone la **posibilidad de autorizar adecuaciones a sus respectivos presupuestos siempre que permitan un mejor cumplimiento de los**



objetivos y programas a su cargo, precisando la necesidad de informar a la Secretaría para efecto de la integración de los respectivos informes.

Ahora bien, el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 92 establece que las adecuaciones, tanto internas o externas, deberán informarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo mismo que los cambios que con motivo de ello impacten en las metas aprobadas.

En ese contexto, se advierte que el Manual de Normas Administrativas en materia de Recursos Financieros del Instituto Nacional Electoral, en su artículo 32, establece que corresponde a la Junta General Ejecutiva, a la Secretaría Ejecutiva y a la Dirección Ejecutiva de Administración autorizar las adecuaciones del presupuesto.

El artículo 36 del referido Manual, prevé que, en caso de nuevas prioridades, las Unidades Responsables deberán solicitar las adecuaciones presupuestales compensadas estrictamente necesarias que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y programas institucionales, observando las disposiciones normativas que correspondan.

En ese sentido, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil veintidós establece la posibilidad de que el poder ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita las autorizaciones que correspondan para que un ejecutor del gasto realice las adecuaciones de bienes.⁶⁴

En este contexto, esta Sala Superior advierte que el INE cuenta con facultades para instruir al Secretario Ejecutivo y a la Junta General Ejecutiva a efecto de que junto con las unidades responsable de gasto del Instituto definan qué tipo de adecuaciones presupuestales son necesarias a fin de asegurar el desarrollo pleno de sus atribuciones, así como la observancia de los principios inmiscuidos en el proceso de

⁶⁴ Véase, el artículo transitorio tercero.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

revocación de mandato a su cargo, **por lo que en cada punto de forma fundada y motivada deberá:**

1. Analizar el presupuesto aprobado, para lo cual, sus órganos centrales y sus áreas técnicas trabajarán en forma conjunta a fin de evaluar las adecuaciones presupuestales que efficienten el gasto y permitan la realización de las actividades necesarias para el desarrollo del proceso de revocación de mandato, sin que comprometan la realización del cúmulo de sus facultades constitucionales, legales, estatutarias y laborales;
2. Definir si las adecuaciones presupuestales a adoptar son internas o externas;
3. En caso de que las adecuaciones sean externas, solicitar su autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;⁶⁵
4. Informar de las adecuaciones presupuestales que realice a dicha Secretaría, en todo caso;
5. De forma conclusiva e integral, el Consejo General al ser el órgano máximo de decisión emitirá un acuerdo en el que informe de la estrategia de adecuación presupuestal integrada por todas las áreas.

Con base en los argumentos expuestos, esta Sala Superior determina **revocar** el acuerdo impugnado para el efecto de que el INE explore otras alternativas de gestión presupuestal para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato y garantizar la participación ciudadana.

Asimismo, **se vincula a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que**, en términos de los artículos 1, 16, 35, fracción IX, 36, Fracción III, 41, párrafo tercero, base V, APARTADO B, inciso c), de la CPEUM, así como quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve; 4, párrafo 2, de la LGIPE, así como 3, 4 y 27, cuarto y quinto transitorios de la LFRM, **para que en caso de que** el INE haga una solicitud de ampliación presupuestaria para atender dicho proceso,

⁶⁵ Conforme a lo previsto en los artículos 95 y 96 del Reglamento citado.



dé respuesta **a la brevedad de manera fundada y motivada** y siga el procedimiento respectivo que dé cauce a la solicitud para que **haga efectivo el derecho político de participación de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato**..⁶⁶

Esto, porque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad competente para gestionar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos y al igual que el INE (en el ámbito de su competencia) se encuentra obligada a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Es decir, en el ámbito de sus atribuciones debe proveer lo necesario a fin de garantizar instrumentalmente por medio de sus actuaciones, el derecho de la ciudadanía de participar en el proceso de revocación de mandato para lo cual debe observar, como parte del Estado mexicano al igual que el INE, que tiene el deber de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos, en este caso, a través del proceso de revocación de mandato.

Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶⁷ establece que, si el ejercicio de los derechos y libertades no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas que fueren necesarias para hacerlos efectivos.

Esto implica que, en el caso, las autoridades adopten todas las medidas administrativas o de otro carácter que sean necesarias para asegurar el pleno goce y ejercicio del derecho político de la ciudadanía de participar en el proceso de revocación de mandato.

En este orden de ideas, la SHCP tiene el deber propio del Estado mexicano de coadyuvar y propiciar la obtención de todos los elementos,

⁶⁶ Jurisprudencia electoral 31/2002 de rubro EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO. *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 30.

⁶⁷ Artículo 2.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

así sea dentro de una perspectiva de austeridad, disponibilidad y eficiencia presupuestal, para que sea factible garantizar la efectividad del derecho político-electoral de participación ciudadana.

Lo anterior, es una medida integral y especial para generar las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos de carácter fundamental puedan ser ejercidos de forma efectiva.

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

En conclusión, en el supuesto de que el INE solicite una ampliación presupuestaria, en la que justifique los gastos que se requieren para realizar la revocación de mandato, esa Secretaría debe:

- **Responder a la brevedad, porque el procedimiento de revocación de mandato tiene plazos específicos para su realización.**
- **Responder de manera fundada y motivada, en la que de manera pormenorizada, atienda de manera completa la petición.**
- **Al responder debe considerar que se está en presencia de una obligación de todo el Estado Mexicano, que involucra la participación de la ciudadanía en la vida pública del país.**
- **En la respuesta también deberá tomar en cuenta el deber que tiene de hacer efectivo el ejercicio del derecho político-electoral de los mexicanos para participar en la revocación.**

En tal virtud, atendiendo al principio de mayor beneficio y al considerarse fundados los agravios analizados de la parte recurrente y suficientes para



revocar el acto impugnado, se hace innecesario el estudio de los restantes conceptos de impugnación.

Lo cual, es acorde con la tesis de jurisprudencia P./J.3/2005, asumida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES".

RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los medios de impugnación en los términos de la ejecutoria.

SEGUNDO. Se **desechan de plano** las demandas que motivaron la integración de los juicios SUP-JE-282/2021, SUP-JDC-1456/2021, SUP-JDC-1461/2021, SUP-JDC-1466/2021 y SUP-JDC-1468/2021, así como el escrito del recurso de apelación SUP-RAP-494/2021.

TERCERO. Se **revoca** el acuerdo impugnado para los efectos precisados en la sentencia.

CUARTO. Se vincula a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al cumplimiento de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

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 los votos concurrentes de las magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, así como con la ausencia de los magistrados Indalfer Infante Gonzales y

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

José Luis Vargas Valdez. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe 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.



VOTO CONCURRENTE⁶⁸ QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-282/2021 Y SUS ACUMULADOS⁶⁹.

Formulo el presente voto, para explicar los motivos por los que, aun y cuando acompañé el sentido de la resolución aprobada por la mayoría del Pleno de esta Sala Superior, me separé de dos de sus apartados al no coincidir con su argumentación y respectiva conclusión.

Estos dos motivos de disenso versaron sobre: **i)** el no reconocerle interés jurídico y legitimación a las distintas personas ciudadanas que promovieron los juicios de la ciudadanía y un recurso de apelación, lo que condujo a determinar su improcedencia y respectivo desechamiento, criterio respecto del cual emito un voto particular; y **ii)** el haber analizado el total de los agravios hechos valer por los dos partidos inconformes en su recurso de apelación, cuando con el primero de ellos -relacionado con la indebida fundamentación y motivación del acuerdo controvertido- y que se declaró sustancialmente fundado era suficiente para ordenar su revocación lisa y llana, por lo que emito un voto concurrente sobre este tópico.

Para una mayor claridad expositiva, dividiré el presente voto en tres apartados. En el primero, señalaré brevemente el contexto del caso que fue analizado en estos medios de impugnación. Enseguida, señalaré en qué consistió la resolución aprobada por mayoría de este Pleno en el citado

juicio electoral SUP-JE-282/2021 y sus acumulados. Y finalmente, puntualizaré las razones por las que me separé de la decisión mayoritaria en dicha sentencia en los dos apartados referidos.

I. Contexto del caso

⁶⁸ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

⁶⁹ SUP-JDC-1456/2021, SUP-JDC-1461/2021, SUP-JDC-1466/2021, SUP-JDC-1468/2021, SUP-RAP-491/2021 y SUP-RAP-494/2021.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

El pasado veinte de diciembre de dos mil diecinueve se publicó, en el Diario Oficial de la Federación⁷⁰, el decreto por el que se expidieron las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷¹, en materia de consulta popular y revocación de mandato, previendo la obligación del Congreso de la Unión de emitir la respectiva ley reglamentaria.

Con motivo de ello, el veinte de agosto de dos mil veintiuno⁷², el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁷³ emitió el acuerdo INE/CG1444/2021, mediante el cual, ante la omisión legislativa del Congreso de la Unión de emitir la Ley que regulara la revocación de mandato, aprobó los Lineamientos para la organización de dicho proceso revocatorio, así como su Anexo Técnico.

Posteriormente, el catorce de septiembre se publicó la Ley Federal de Revocación de Mandato⁷⁴, por lo que el INE llevó a cabo la modificación respectiva a sus Lineamientos y de sus anexos, mediante acuerdos INE/CG1566/2021 e INE/CG1646/2021. En este último acuerdo, el INE realizó distintos ajustes a sus Lineamientos, incluyendo modificaciones a distintos plazos y fechas originalmente previstos para llevar a cabo los ejercicios preparatorios del proceso de revocación de mandato.

Por su parte, el veintinueve de noviembre, el Ejecutivo Federal publicó en el DOF el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, en el que se redujo el monto originalmente solicitado por el INE para sus distintas partidas presupuestarias, entre las que se encontraba presupuestada la eventual realización del proceso de revocación de mandato. Dicho presupuesto fue cuestionado por el INE por medio de una **controversia constitucional** presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁷⁵ la cual fue radicada en el

⁷⁰ En adelante, DOF.

⁷¹ En lo subsecuente, Constitución federal o CPEUM.

⁷² A partir de este momento todas las fechas se refieren al año dos mil veintiuno, salvo mención en contrario.

⁷³ En adelante, INE.

⁷⁴ En lo siguiente, LFRM.

⁷⁵ En adelante, SCJN.



expediente **209/2021**, misma que actualmente se encuentra en sustanciación.⁷⁶

Fue así que el INE emitió el acuerdo **INE/CG1796/2021** por el que, esencialmente, determinó como medida extraordinaria, posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022 debido a la insuficiencia de recursos presupuestales.

En contra del acuerdo mencionado la Cámara de Diputados presentó una **controversia constitucional**, la que se radicó bajo el expediente **224/2021**. El veintidós de diciembre la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷⁷ correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones de 2021, acordó admitir la controversia a trámite y concedió la suspensión del acuerdo, lo cual surtió efectos de forma inmediata.⁷⁸

Por su parte, ante esta Sala Superior se presentaron distintos medios de impugnación promovidos por la Presidencia de la República y de los medios de impugnación hechos valer por distintas personas ciudadanas y organizaciones civiles.

II. Decisión mayoritaria

En la resolución aprobada por la mayoría de este pleno se determinó, por un lado, acumular todos los medios de impugnación y, por otro, declarar la improcedencia del juicio electoral promovido por la Presidencia de la República y de los medios de impugnación hechos valer por distintas personas ciudadanas y organizaciones civiles. De tal manera, que únicamente resultó procedente el estudio y análisis del recurso de apelación que presentaron, conjuntamente, los partidos

⁷⁶ Hecho que se invoca como notorio en términos de lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Medios. Información visible el listado de Acuerdos de la SCJN https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-15/MI_IncSuspContConst-209-2021.pdf

⁷⁷ En adelante, SCJN.

⁷⁸ Hecho que se invoca como notorio en términos de lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Medios, [visible \[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-22/MI_IncSuspContConst-224-2021.pdf\]\(https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-22/MI_IncSuspContConst-224-2021.pdf\); así como \[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-22/MI_ContConst-224-2021.pdf\]\(https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-22/MI_ContConst-224-2021.pdf\)](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2021-12-22/MI_IncSuspContConst-224-2021.pdf)

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

Morena y del Trabajo, identificado con el número de expediente SUP-RAP-491/2021.

En el estudio del fondo, se determinó revocar el acto impugnado, a partir de diversas consideraciones, las cuales fueron agrupadas en las siguientes temáticas:

- A.** Falta de atribuciones del Consejo General del INE para posponer el proceso de revocación de mandato.
- B.** Indebida interrupción de derechos políticos; y
- C.** Obligación del Consejo General del INE de realizar ajustes presupuestales para continuar con el proceso de revocación de mandato.

En estos tres apartados, se argumentó que el INE no cuenta con atribuciones para posponer el proceso de revocación de mandato, porque al ser una autoridad en materia electoral tiene la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, para lo cual debe implementar las medidas y realizar los ajustes presupuestales necesarios para que, en caso de cumplirse los requisitos constitucionales y legales, se continúe con dicho mecanismo de participación política.

Además, de que la determinación que asumió en el acuerdo controvertido puso en riesgo el ejercicio del derecho de la ciudadanía de participar en los actos de preparación de ese ejercicio democrático, lo cual se encuentra prohibido constitucional y convencionalmente. Por lo que interrumpió de manera injustificada la continuación de las actividades previamente calendarizadas por el propio INE para garantizar el debido desarrollo de un eventual proceso revocatorio.

Y finalmente, que el Consejo General del INE, en el ámbito de su autonomía gestión presupuestal, debió de haber implementado las medidas que estimara necesarias para continuar con el proceso de revocación de mandato, conforme a sus obligaciones constitucionales y convencionales de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la



ciudadanía. Sin que sea admisible que de manera anticipada y sin una adecuada motivación, el INE haya determinado suspender dichas actividades, bajo el argumento de una insuficiencia presupuestaria, sin haber demostrado haber realizado las gestiones o acciones necesarias para evitar su interrupción.

III. Motivos de disenso

Como señalé anteriormente, me separé de la decisión mayoritaria, únicamente respecto de dos rubros particulares, cuyos motivos explico a continuación.

3.1 Sobre la falta de interés jurídico y legitimación de las personas ciudadanas para interponer medios de impugnación contra actos realizados en la fase preparatoria del proceso de revocación de mandato.

No coincido con que no se le reconozca interés jurídico y legitimación a la ciudadanía y organizaciones civiles para impugnar acuerdos del Consejo General del INE que están vinculados con el ejercicio revocatorio que actualmente está en una etapa preparatoria, ya que a mi consideración, la ciudadanía cuenta, desde esta fase previa, con un derecho político-electoral para participar en una serie de actos que, en conjunto, permiten detonar un mecanismo de democracia directa como es la Revocación de Mandato. Por lo que es un derecho susceptible de ser objeto de protección judicial, cuando la ciudadanía considere que no está siendo debidamente garantizado por la autoridad administrativa electoral.

En el caso que hoy nos ocupa, se trataba de un conjunto de personas que acudieron a esta Sala Superior a controvertir el acuerdo del Consejo General del INE que, desde su perspectiva, ponía en riesgo la realización oportuna y debida de un mecanismo de participación ciudadana de la mayor trascendencia para la vida democrática de este país. Lo que, a su juicio, podría constituir violaciones a sus derechos políticos y de

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

participación, al ser los destinatarios últimos de los instrumentos democráticos previstos en nuestra Constitución y nuestras Leyes.

La posición expuesta por la ciudadanía actora es acorde con la propia LFRM, pues en ella se define al proceso de revocación de mandato como un instrumento de participación política, cuyo objeto es garantizar el ejercicio del derecho político de la ciudadanía a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato de la persona titular del Ejecutivo Federal, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Por lo que desde mi punto de vista, válidamente se puede concluir que la ciudadanía sí goza de un interés jurídicamente reconocido para participar y, en su caso, defender en sede judicial los actos que estime puedan atentar con el adecuado ejercicio de este derecho participativo, ya que el procedimiento está confeccionado para que sea justamente la ciudadanía la que participe democráticamente en los asuntos relacionados con la rendición de cuentas a los que están sujetos los servidores públicos.

3.2 Sobre el análisis exhaustivo de todos los conceptos de agravio, cuando el primero de ellos resulta suficiente y bastante para ordenar una revocación lisa y llana del acuerdo controvertido.

En segundo lugar, también me aparté del estudio de fondo de la sentencia aprobada por la mayoría de mis colegas, al considerar que indebidamente se procedió a analizar distintos conceptos de agravio de manera innecesaria, al haberse acreditado al inicio del análisis de fondo de la sentencia, que el acuerdo controvertido carecía de una adecuada fundamentación y motivación, derivado de que el INE no contaba con atribuciones suficientes para haberlo emitido.

Es decir, que aunque coincido con la conclusión a la que arribó la sentencia aprobada, respecto a que debía revocarse el acuerdo del INE porque sin estar debidamente fundamentada y motivada su



determinación, pospuso actividades relacionadas con la preparación y organización del proceso de revocación de mandato, considero que su análisis resultó excesivo, ya que, en estricta técnica judicial, al haber resultado sustancialmente fundado el primer concepto de agravio, el mismo resultaba suficiente para que se revocara, de manera lisa y llana, el acuerdo controvertido.

Desde mi punto de vista no resultaba necesario ahondar en motivaciones o argumentos del acuerdo que, por lo mismo, ya carecían de toda validez jurídica por encontrarse viciados de origen los motivos y fundamentos en que descansó dicha determinación.

Lo anterior, porque incluso el análisis de ese primer agravio también tiene como argumento toral que el Consejo General del INE no ha agotado todos los medios a su disposición para cumplir con su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, incluida la implementación de las medidas y los ajustes presupuestales necesarios para que, en caso de cumplirse los requisitos constitucionales y legales, se continúe con dicho mecanismo de participación política, así como, de ser necesario, realice la solicitud de la ampliación presupuestaria correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además de que en dicho disenso también se estudia con suficiencia que no era válido que el INE haya motivado el acuerdo que ahora se combate en una aparente insuficiencia presupuestal, cuando del acuerdo controvertido no es posible advertir que los ajustes presupuestales que el propio INE llevó a cabo sean insuficientes para dar continuidad a los trabajos preparatorios más próximos de un eventual proceso de revocación de mandato, así como tampoco que el INE ya haya agotado la base presupuestal que reservó y etiquetó provisionalmente para la eventual celebración del proceso de revocación de mandato, en términos de su Acuerdo INE/CG1758/2021, para el ejercicio fiscal 2022, mismo que ni siquiera ha dado inicio.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

En ese sentido, considero que el proyecto debió circunscribir su análisis únicamente a determinar si el acuerdo controvertido se encuentra o no debidamente fundado y motivado.

Concluyo el presente voto, precisando que coincido con la determinación de que vincular a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que en caso de que el INE haga una solicitud de ampliación presupuestaria para atender dicho proceso, dé respuesta a la brevedad de manera fundada y motivada y siga el procedimiento respectivo que dé cauce a la solicitud para que haga efectivo el derecho político de participación de la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato.

Lo anterior, a partir de que las obligaciones de la Constitución general y las leyes respecto a dicho ejercicio son de todas las autoridades del Estado mexicano.

Por estos motivos, formulo el presente **voto concurrente**.

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. Asimismo, en el acuerdo general 8/2021.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

En primer término, debo señalar que a pesar de que coincido con la sentencia aprobada por la mayoría en cuanto acumular los medios de impugnación; desechar diversos juicios ciudadanos y un recurso de apelación, al considerar que las personas y organizaciones que los presentan no tienen interés jurídico; así como revocar el acuerdo reclamado; no comparto la decisión de desechar el medio de impugnación presentado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal; por tal razón, emito el presente voto concurrente.

Contexto del asunto. La controversia se relaciona con el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que determinó posponer temporalmente la realización del proceso de revocación de mandato 2021-2022.

Decisión. La sentencia mayoritaria, en lo que interesa, determina que:

a) Los medios de impugnación deben acumularse, dada la estrecha relación que guardan entre sí.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

b) Desechar el medio de impugnación promovido por el Presidente de la República, al estimar que carece de legitimación activa.

c) Desechar diversos juicios ciudadanos y un recurso de apelación, al considerar que las personas y organizaciones que los presentan no tienen interés jurídico.

d) Admitir el recurso interpuesto por Morena y el Partido del Trabajo, y en el fondo revocar el acuerdo reclamado.

Postura de la suscrita. Como lo dije, coincido con la sentencia aprobada por la mayoría en cuanto acumular los medios de impugnación; desechar diversos juicios ciudadanos y un recurso de apelación, al considerar que las personas y organizaciones que los presentan no tienen interés jurídico; admitir el recurso interpuesto por Morena y el Partido del Trabajo, y en el fondo revocar el acuerdo reclamado.

Sin embargo, difiero de decisión mayoritaria, de desechar el medio de impugnación promovido por el Presidente de la República, al estimar que carece de legitimación activa.

A continuación explicaré las razones de mi disenso.



La legitimación procesal activa consistente en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado, tal como lo estableció la Segunda Sala del Alto Tribunal en la jurisprudencia que enseguida se reproduce⁷⁹:

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.

⁷⁹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, Enero de 1998, página 351.

SUP-JE-282/2021 Y ACUMULADOS

En consecuencia, la legitimación activa resulta un requisito necesario para que se pueda iniciar un proceso, cuya falta provoca la improcedencia del juicio o recurso.

Estoy consciente que por regla general las autoridades carecen de legitimación para impugnar actos de otros órganos; sin embargo, estimo que el presente asunto es un supuesto de excepción, por lo siguiente.

En la especie, el Presidente de la República es el sujeto respecto de quien, en su caso, se hará la consulta en relación a si sigue o no en su cargo, dado que el proceso de revocación de mandato que nos ocupa tiene como finalidad el determinar la conclusión anticipada del cargo, en el desempeño de la persona titular del Ejecutivo Federal.

Por ello, lejos de asumir que por ese solo hecho pudiera carecer de legitimación, lo cierto es que tiene la calidad suficiente y necesaria para, en la especie, como caso de excepción, controvertir el acto que está impidiendo que continúe el desarrollo del mecanismo de democracia directa, tendente a evaluar su desempeño como mandatario y, en esa medida, cuenta con legitimación para cuestionar la determinación que impide, aunque sea temporalmente, su desarrollo, habida cuenta que su pretensión es impulsar el esquema democrático de



nuestro país, cumpliendo con la normativa constitucional atinente.

Por lo demás estoy de acuerdo con el proyecto, razón por la cual formulo voto concurrente en los presentes medios de impugnación.

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.