



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1346/2021
ENGROSE

ACTOR: Manuel Alejandro Robles Gómez.
RESPONSABLE: Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE.

Tema: Los diputados no pueden ser promotores de la solicitud de revocación de mandato.

Hechos

- 1. Aviso de intención.** El 7 de octubre, el actor presentó, ante el INE, escrito por el cual manifestó su intención de participar como promotor de la solicitud de revocación de mandato.
- 2. Respuesta controvertida.** El 13 de octubre, la Dirección de Prerrogativas declaró improcedente el aviso de intención del actor, porque, al desempeñar el cargo de diputado federal, está impedido para intervenir en cualquiera de las etapas que conforman el procedimiento de petición de revocación de mandato y de captación de firmas.
- 3. JDC.** Inconforme con la respuesta, el 18 de octubre, el actor promovió juicio ciudadano.
- 4. Turno.** En su oportunidad, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente y registrarlo con la clave SUP-JDC-1346/2021, así como turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.
- 5. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió a trámite el medio de impugnación y, al no existir mayores diligencias, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.
- 6. Engrose.** En sesión pública de 1 de noviembre, el pleno de la Sala Superior rechazó las consideraciones del proyecto sometido a su análisis y discusión y se encargó la elaboración del engrose al magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

Determinación

1. Decisión

Los agravios planteados por el actor son **infundados**, porque con la determinación de la Dirección de Prerrogativas no se vulneran sus derechos político-electorales, sino que se salvaguarda el fin que se pretende con un mecanismo de participación ciudadana como es el de revocación de mandato.

Además, la calidad del actor como legislador no se puede desprender de su persona, por lo que es autoridad o representante popular, con independencia de que señale que actúa como ciudadano.

2. Justificación

i. La naturaleza de un instrumento de participación ciudadana como la revocación de mandato

La naturaleza o fin que se pretende con la implementación de mecanismos como es el de revocación de mandato es robustecer el poder de la ciudadanía o generar las condiciones necesarias para que exprese y, en su caso, ejecute su voluntad de determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de quien ocupa un cargo público, como la presidencia de la República, lo cual implica el fortalecimiento de la democracia.

Sin que de lo anterior se pueda advertir, en forma alguna, que se considere viable o adecuado que dentro del procedimiento de revocación de mandato puedan participar entes ajenos como, por ejemplo, el propio poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial.

ii. El artículo 13 inciso c) del Anexo Técnico es constitucional y no vulnera los derechos de participación política del actor.

La norma aplicada por la Dirección de Prerrogativas cumple el criterio de **razonabilidad constitucional**, toda vez que, al ser el procedimiento de revocación de mandato un mecanismo de democracia directa, en la cual se pretende garantizar la libre participación de la ciudadanía, es razonable exigir que los integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se abstengan de intervenir, a fin de evitar cualquier presión sobre la ciudadanía.

Incluso, aun si se realiza un test de proporcionalidad, también la norma cuestionada supera la constitucionalidad, al tener un fin legítimo sustentado constitucionalmente; ser una medida idónea; necesaria, y proporcional en sentido estricto, por lo que, en modo alguno se afectan los derechos que aduce el actor, porque podrá votar en el procedimiento de revocación de mandato, toda vez que la prohibición cuestionada no implica una restricción absoluta a la participación del actor.

iii. La solicitud del actor, consistente en que se inaplique el artículo 13, inciso c, del Anexo Técnico, carece de sustento jurídico, porque, como ha quedado demostrado, la prohibición contenida en tal precepto no trastoca el núcleo esencial del derecho a participar en la revocación de mandato.

iv. Es infundado que el acto controvertido no está fundado y motivado, pues de la revisión del documento se advierte que la Dirección de Prerrogativas sí expuso los motivos y razones jurídicas para justificar su determinación, asimismo citó los preceptos legales en los cuales la

Conclusión: La determinación controvertida resulta apegada a derecho, pues el actor, al ser diputado federal está impedido para intervenir en cualquiera de las etapas que conforman el procedimiento de petición de revocación de mandato y de captación de firmas de apoyo de la ciudadanía.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1346/2021

MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE: FELIPE DE LA MATA PIZANA¹

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

Sentencia que, con motivo de la demanda presentada por **Manuel Alejandro Robles Gómez**, **confirma** la determinación emitida por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, relacionada con la petición del actor para ser promotor del procedimiento de revocación de mandato.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	1
II. COMPETENCIA	2
III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	3
IV. REQUISITOS PROCESALES	3
V. ESTUDIO DEL FONDO	4
VI. RESUELVE.....	15

GLOSARIO

Acto impugnado:	Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/10253/2021.
Actor:	Manuel Alejandro Robles Gómez.
Anexo técnico:	Anexo Técnico para las Actividades Relacionadas con la Captación y Verificación de las Firmas de Apoyo de la Ciudadanía para la Revocación de Mandato.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Dirección de Prerrogativas:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Lineamientos:	Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de la Revocación de Mandato.

I. ANTECEDENTES

1. Aviso de intención. El siete de octubre², el actor presentó, ante el INE, escrito por el cual manifestó su intención de participar como promotor de la solicitud de revocación de mandato.

¹ **Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** Cruz Lucero Martínez Peña, Ismael Anaya López, Sergio Iván Redondo Toca e Isaías Trejo Sánchez.

² Todas las fechas corresponden al año dos mil veintiuno, salvo mención expresa en contrario.

2. Respuesta controvertida. El trece de octubre, la Dirección de Prerrogativas declaró improcedente el aviso de intención del actor, porque, al desempeñar el cargo de diputado federal, está impedido para intervenir en cualquiera de las etapas que conforman el procedimiento de petición de revocación de mandato y de captación de firmas.³

3. Demanda de juicio ciudadano. Inconforme con la respuesta, el dieciocho de octubre, el actor promovió juicio ciudadano.

4. Turno. En su oportunidad, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente y registrarlo con la clave SUP-JDC-1346/2021, así como turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.

5. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió a trámite el medio de impugnación y, al no existir mayores diligencias, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

6. Engrose. En sesión pública de uno de noviembre, el pleno de la Sala Superior rechazó las consideraciones del proyecto sometido a su análisis y discusión y se encargó la elaboración del engrose al magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer de este asunto porque se trata de un juicio ciudadano, en el cual se controvierte una determinación de un órgano central del INE relacionada con la organización y participación ciudadana en la implementación de un procedimiento de revocación de mandato del Ejecutivo Federal.⁴

³ Determinación que tuvo como fundamento el inciso c), del numeral 13 del Anexo Técnico

⁴ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución; 166, fracción III, inciso a) y 169, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; 79, párrafo 1; 80, párrafo, 1, inciso f) y párrafo 2, y 83, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios.



III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁵ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución de los medios de impugnación de manera no presencial.

IV. REQUISITOS PROCESALES

El juicio ciudadano reúne los requisitos de procedencia:⁶

a. Forma. La demanda se presentó por escrito; en ella consta el nombre y firma de quien promueve, se identifica el acto reclamado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos, se expresan conceptos de agravio, y se señala la vía para recibir notificaciones.

b. Oportunidad. La demanda se presentó de forma oportuna, toda vez que el oficio impugnado fue notificado al actor el catorce de octubre, en tanto que, promovió su juicio ciudadano ante la propia responsable el dieciocho siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días establecido en la Ley de Medios de Impugnación.

c. Legitimación. Se cumple el requisito toda vez que el actor es un ciudadano que comparece por su propio derecho.⁷

d. Interés jurídico. El actor cuenta con interés jurídico, porque controvierte la determinación de la Dirección de Prerrogativas, que recayó a su solicitud relativa al inicio de un procedimiento de revocación de mandato.

⁵ Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.

⁶ Artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; y 13, párrafo 1, inciso b) de la Ley de medios.

⁷ Artículo 79, apartado 1, de la Ley de Medios.

e. Definitividad. Se satisface el requisito porque la Ley de Medios no prevé algún otro medio que deba ser agotado de manera previa a la promoción del juicio ciudadano.

V. ESTUDIO DEL FONDO

1. ¿Qué señala el acto controvertido?

En el oficio controvertido, la Dirección de Prerrogativas consideró improcedente la solicitud del actor de participar como promotor de la solicitud de revocación de mandato, al estimar que, por ser diputado federal, estaba impedido para intervenir en cualquiera de las etapas de tal procedimiento, conforme a la prohibición establecida en el artículo 13, apartado c, del Anexo Técnico⁸.

2. ¿Cuál es la pretensión y causa de pedir del actor?

El actor pretende que se revoque la determinación de la Dirección de Prerrogativas porque afirma que, en su calidad de ciudadano, puede ser promotor del procedimiento de revocación de mandato.

Así, considera que la prohibición contenida en el Anexo Técnico es inconstitucional, por lo que se vulneran sus derechos político-electorales y de participación.

3. ¿Qué decide esta Sala Superior?

a. Tesis

Los agravios planteados por el actor son **infundados**, porque con la determinación de la Dirección de Prerrogativas no se vulneran sus derechos político-electorales, sino que se salvaguarda el fin que se

⁸ **Artículo 13.** Queda prohibida la intervención en cualquiera de las etapas que conforman el procedimiento de petición de RM y de captación de firmas de apoyo de la ciudadanía, de los siguientes entes:

c. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de las entidades federativas, y los ayuntamientos;



pretende con un mecanismo de participación ciudadana como es el de revocación de mandato.

Además, la calidad del actor como legislador no se puede desprender de su persona, por lo que es autoridad o representante popular, con independencia de que señale que actúa como ciudadano.

b. Justificación

i. ¿Cuál es la naturaleza de un instrumento de participación ciudadana como la revocación de mandato?

Para una mejor comprensión, es necesario referir algunas consideraciones en torno al procedimiento de revocación de mandato.

La Suprema Corte ha señalado que la revocación de mandato⁹:

- Se puede concebir como 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.
- Es una especie de pérdida de confianza popular que lleva a que el mismo electorado retire el voto que dio lugar al desempeño del cargo.
- Implica que los ciudadanos podrían revocar el resultado de una votación democrática, bajo mecanismos democráticos directos que pudieran dejar sin efecto la decisión soberana comicial.
- No es un acto de nueva elección, sino de remoción, de modo que cada funcionario cuyo mandato se revoque sería sustituido bajo

⁹ Véase la Acción de inconstitucionalidad 8/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Octubre de 2012, T.1 p. 198. Así como la jurisprudencia P./J.21/2012 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época. Libro XIII, Octubre de 2012 p.290.

SUP-JDC-1346/2021

los mecanismos legales vigentes, como si se tratara de una ausencia absoluta del titular.

- Constituye una forma de dar por terminado el cargo de los servidores públicos.

Por su parte, en la exposición de motivos del Dictamen por el que se expidió la Ley Federal de Revocación de Mandato se precisó que tal mecanismo¹⁰:

- No es solo un mecanismo procedimental para separar a una persona servidora pública de su cargo, sino que legitima la decisión popular de hacerlo cuando estas dejen de inspirar confianza a quienes las eligieron.
- Estatuye un control permanente del electorado sobre el funcionariado público, al hacer real y efectiva la ejecución del derecho de reemplazarle.
- Es un mecanismo de rendición de cuentas que actúa como freno para que quien gobierna no entregue los recursos de la nación y las políticas públicas.
- Implica una consecuencia directa de la soberanía popular que reside esencial y originalmente en el pueblo, quien tiene el poder de elegir a sus representantes para beneficio colectivo.
- Genera condiciones para expresar la voluntad soberana, a fin de lograr una verdadera democracia, en la que el pueblo designa y remueve a quien ha dejado de priorizar los intereses de la colectividad.
- Optimiza el principio de soberanía popular, pues recupera el lugar de la ciudadanía en la vida pública, con lo que no solo fortalece la

¹⁰ Consúltese las páginas 26 a 28, del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, con Proyección de Decreto por el que se Expide la Ley Federal de Revocación de Mandato.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1346/2021

democracia directa, sino que también robustece a la democracia representativa.

- Es una forma legal de dar cauce al descontento de la ciudadanía cuando no está de acuerdo en la forma en que se gobierna el país por parte de sus autoridades.

De lo anterior, se puede concluir que la naturaleza o fin que se pretende con la implementación de mecanismos como es el de revocación de mandato es robustecer el poder de la ciudadanía o generar las condiciones necesarias para que exprese y, en su caso, ejecute su voluntad de determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de quien ocupa un cargo público, como la presidencia de la República, lo cual implica el fortalecimiento de la democracia.

Sin que de lo anterior se pueda advertir, en forma alguna, que se considere viable o adecuado que dentro del procedimiento de revocación de mandato puedan participar entes ajenos como, por ejemplo, el propio poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial; en todo caso lo que sí se puede derivar es justo la intención de evitar su participación, pues lo que se pretende es que la ciudadanía, en un ejercicio de sus derechos político-electorales, pueda determinar con plena libertad y sin influencia alguna si quiere o no que quien gobierna deje su cargo antes del periodo para el que se le eligió.

ii. El artículo 13 inciso c) del Anexo Técnico es constitucional y no vulnera los derechos de participación política del actor.

- **La Dirección Ejecutiva realizó una aplicación directa de la norma**

El artículo 13, inciso c), del Anexo Técnico prevé lo siguiente:

“Artículo 13. Queda prohibida la intervención en cualquiera de las etapas que conforman el procedimiento de petición de RM

y de captación de firmas de apoyo de la ciudadanía, de los siguientes entes:

c. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de las entidades federativas, y los ayuntamientos

En consideración de esta Sala Superior, en primer lugar, se debe precisar que, la Dirección de Prerrogativas lejos de realizar una interpretación del citado precepto, realizó una aplicación directa de lo previsto en ese.

Tarea que realizó exclusivamente mediante un ejercicio de simple subsunción, es decir, observó que el supuesto normativo se actualizaba en el caso concreto y, por ello, lo aplicó de manera directa e inmediata, sin necesidad de mayor trámite.

En efecto, ese precepto contiene un impedimento para que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial intervengan en el procedimiento de petición de revocación de mandato.

En el caso, no es objeto de controversia y, por el contrario, está plenamente reconocido que, el actor es un diputado federal y que, con ese carácter, presentó su manifestación de ser promotor de la solicitud de revocación de mandato.

Ante esa circunstancia, la Dirección de Prerrogativas observó que, en esa petición se actualizaba el impedimento previsto, porque si el actor es un integrante del Poder Legislativo, entonces se actualizaba la prohibición normativa.

Desde esa perspectiva, es claro que la Dirección de Prerrogativas no realizó una interpretación de la norma a partir de reglas y principios constitucionales, sino a partir de lo que el propio Consejo General del INE estableció en el anexo técnico.

Por ello, en este caso, no era necesario que el Consejo General del INE emitiera un pronunciamiento interpretativo sobre el artículo 13, inciso c)



del Anexo Técnico, porque fue el propio órgano central el que estableció la prohibición y, en consecuencia, correspondía a la Dirección de Prerrogativas aplicar lo que, en su momento, ya había establecido normativamente ese Consejo General.

- **La norma cumple con el criterio de razonabilidad constitucional**

Por otra parte, contrario a lo considerado por el actor, la norma aplicada por la Dirección de Prerrogativas cumple el criterio de razonabilidad constitucional, toda vez que, al ser el procedimiento de revocación de mandato un mecanismo de democracia directa, en la cual se pretende garantizar la libre participación de la ciudadanía, es razonable exigir que los integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se abstengan de intervenir, a fin de evitar cualquier presión sobre la ciudadanía.

En efecto, la prohibición de intervenir por parte de los citados poderes tiene un sustento constitucional, porque el artículo 35, fracción IX, apartado séptimo, de la Constitución, en relación con el artículo 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato establecen que queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas.

Entendido desde esta perspectiva, la finalidad de la norma constitucional y legal de impedir el uso de recursos públicos en la captación de firmas se debe entender en el sentido de evitar cualquier injerencia de los poderes públicos, a los cuales se les asignan importantes recursos provenientes del erario y que, además, tienen la posibilidad de disponer.

En ese sentido, si existe un impedimento constitucional para usar recursos públicos en la captación de firmas, es razonable desde un punto y finalidad constitucional, que se prohíba la intervención o la participación en ese acto de cualquier integrante de los citados poderes, que pueda poner en peligro el procedimiento de revocación de mandato mediante la utilización de recursos públicos.

Por ello, desde la perspectiva apuntada, la norma aplicada por la Dirección de Prerrogativas es razonable y está justificada, en tanto pretende evitar que, contrario a lo que establece el artículo 35 constitucional, el poder legislativo directamente o a través de sus miembros, movidos por sus legítimos intereses políticos del partido político o grupo parlamentario al que pertenecen, utilicen los recursos a su alcance o que inclusive recurran a prácticas que puedan ser cuestionables como el clientelismo, con el objetivo de influir en la decisión de la ciudadanía de que se realice o no el procedimiento de revocación de mandato.

Cabe señalar que, para analizar la constitucionalidad de una norma, existen diversos procedimientos reconocidos por la SCNJ.¹¹

Ahora, es necesario aclarar cuándo es preferible, más no absoluto, usar un determinado método en lugar de otro.

Así, por ejemplo, ha sido criterio que la interpretación conforme no es posible realizarla en normas que contengan categorías sospechosas o discriminatorias.¹²

Por otro lado, el examen de proporcionalidad es preferible usarlo cuando existan normas que puedan causar una restricción o limitación a un derecho humano.

O bien, el test o examen de igualdad es posible desarrollarlo cuando se trate de normas que atenten contra el derecho a la igualdad y no discriminación.

¹¹ Jurisprudencia 2ª./J. 10/2019 (10ª) de la Segunda Sala de la SCJN con el rubro “**TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL**”

¹² Tesis 2ª. X/2017 (10ª) de la Segunda Sala de la SCJN con el rubro **NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME.**



Por otra parte, el escrutinio judicial (leve, medio o intenso) ha sido empleado para casos en los cuales se prevean normas o actuaciones gubernamentales que consistan en vulneraciones a derechos humanos por categorías sospechosas.¹³

Ahora bien, también es posible analizar la constitucionalidad de una norma a partir de su razonabilidad, con base en los principios y reglas reguladoras de una institución jurídica.¹⁴

En el caso, como se explicó, el procedimiento de revocación de mandato es, por naturaleza, un procedimiento de democracia directa e, inclusive, de rendición de cuentas que tiene como finalidad someter al depositario de un poder electo popularmente al escrutinio de la voluntad popular, a fin de que éste decida si debe concluir de manera anticipada el cargo.

Desde esa perspectiva, al ser un procedimiento de democracia directa, en la cual se pretende evitar la injerencia de autoridades, salvo las estrictamente reconocidas para organizarlo, es evidente que la intervención indebida y no autorizada puede afectar o alterar la voluntad ciudadana.

Esta fue, precisamente, la causa por la cual el Poder Reformador Permanente de la Constitución estableció una norma a fin de evitar el uso de recursos públicos en los procedimientos de revocación de mandato, porque ese hecho puede, sin lugar a duda, afectar la libre decisión de la ciudadanía.

Así, es razonable desde un punto de vista constitucional que, si existe un impedimento, para usar recursos públicos en los procedimientos de revocación de mandato, en concreto para la captación de firmas de apoyo, entonces es lógico concluir que esa prohibición debe comprender

¹³ Jurisprudencia P./J. 10/2016 (10ª.) del Pleno de la SCJN de rubro **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**

¹⁴ Tesis 1ª. CXLV/2015 (10ª.) de la Primera Sala de la SCJN de rubro **ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESTÁN FACULTADOS PARA REALIZAR UN ESCRUTINIO DE RAZONABILIDAD A LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA CUANDO EN ELLA SE IMPONGAN REQUISITOS DISTINTOS PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES QUE PROTEJAN BIENES JURÍDICOS SIMILARES.**

la participación de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, especialmente de quienes son depositarios de éstos, como lo son el presidente de la República, integrantes de la administración pública, quienes ostenten una diputación o senaduría, o bien sean personas juzgadoras.

Lo anterior, porque esos depositarios cuentan con funciones de imperio y, además, con la posibilidad de disponer de recursos materiales y humanos que, en su caso, pueden afectar la voluntad de la ciudadanía en el supuesto de que pretendan intervenir en la captación de firmas.

- **Incluso, aun si se realiza un test de proporcionalidad, también la norma cuestionada supera la constitucionalidad como enseguida se demuestra.**

Conforme a esta metodología, para que la restricción sea proporcional debe satisfacer los siguientes parámetros: a) tener un fin legítimo sustentado constitucionalmente; b) la medida debe ser idónea; c) necesaria, y d) proporcional en sentido estricto.

En la especie, el artículo 13, inciso c, del Anexo Técnico satisface los parámetros contenidos en el test de proporcionalidad, toda vez que:

a) Tiene un fin legítimo¹⁵, pues pretende evitar que, contrario a lo dispuesto en la fracción IX, del artículo 35 constitucional, el Poder legislativo de forma colegiada o a través de sus miembros ya sea un senador o un diputado, utilice recursos públicos y prerrogativas a su alcance o que inclusive recurra a malas prácticas como el clientelismo, con el objetivo de influir en la decisión de la ciudadanía de que se lleve a cabo o no el procedimiento de revocación de mandato, para beneficiar los intereses políticos de un grupo o determinada fuerza política.

¹⁵ La cual implica la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. Tesis 1a.CCLXV/2016 de rubro "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA"



En ese sentido, con la disposición se evita la intromisión del Poder Legislativo y quienes lo integran en una decisión que la ciudadanía debe tomar libremente y sin injerencias que obedecen a intereses ajenos al principio democrático.

b) Es una medida idónea¹⁶, al evitar que, en contravención a la Constitución y la propia Ley Federal de Revocación de Mandato, un legislador que generalmente se encuentra ligado a una fuerza política recurra a la utilización de recursos públicos, a los afiliados o militantes de un determinado partido político, a efecto de influir en que se logre o no la revocación de mandato.

c) Es una medida necesaria¹⁷, al ser la que mejor elimina el riesgo de una injerencia del Poder Legislativo federal, a través de recursos públicos y otros medios a su alcance, en una decisión que la ciudadanía que debe tomar libremente.

Al respecto, no se advierte alguna otra medida que garantice mejor que se cumpla la finalidad que persigue la norma, pues permitir de alguna manera la participación del Poder Legislativo o de sus integrantes en el procedimiento de captación de firmas, siempre entrañará un riesgo mayor para que la ciudadanía no tome una decisión de manera libre, que si se restringe en su totalidad su intervención.

d) Es proporcional¹⁸, porque satisface en un grado medio-alto que la decisión de la ciudadanía, relativa a que se lleve a cabo o no la

¹⁶ Presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo, en general, suficiente que la medida contribuya a lograr el propósito que busca el legislador. Tesis 1a.CCLXVIII/2016 de rubro "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA"

¹⁷ Implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Tesis 1a.CCLXX/2016 de rubro "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA"

¹⁸ Debe evaluarse que la satisfacción de los principios que se busca garantizar sea mayor que los perjuicios que se puedan ocasionar al principio que se implica en sentido contrario. Es decir, una norma será proporcional siempre que los beneficios que acarren sean mayores que las afectaciones que generan. Tesis 1a.CCLXXII/2016 de rubro "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA"

revocación de mandato, sea libre, ya que reduce al mínimo que el poder Legislativo y sus integrantes a través de la utilización de recursos públicos y otras prerrogativas con las que cuentan, traten de influir a la ciudadanía para lograr sus propios fines e intereses políticos.

Por otro lado, con esa prohibición, lo cual como se menciona tiene sustento constitucional, en modo alguno se afectan los derechos que aduce el actor, porque podrá votar en el procedimiento de revocación de mandato, toda vez que la prohibición cuestionada no implica una restricción absoluta a la participación del actor.

De lo anterior, se puede concluir que el artículo controvertido se apega a lo dispuesto en el artículo 35 constitucional y los principios consagrados en la Constitución.

Así, la solicitud del actor, consistente en que se inaplique el artículo 13, inciso c, del Anexo Técnico, carece de sustento jurídico, porque, como ha quedado demostrado, la prohibición contenida en tal precepto no trastoca el núcleo esencial del derecho a participar en la revocación de mandato.

4. ¿Qué se concluye?

La determinación controvertida resulta apegada a derecho, pues el actor, al ser diputado federal está impedido para intervenir en cualquiera de las etapas que conforman el procedimiento de petición de revocación de mandato y de captación de firmas de apoyo de la ciudadanía.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que el promovente refiere que presentó su solicitud en su calidad de ciudadano y no de legislador; no obstante, este órgano jurisdiccional estima que el cargo que ostenta no se puede desprender de su persona, pues no hay certeza alguna de que su actuar o ideología política no la empleará a fin de influir en la determinación de la ciudadanía, respecto a la revocación de mandato.



Aunado a que el propio artículo 108 de la Constitución otorga la calidad de servidores públicos de la federación, entre otros, a las personas que hayan sido electas popularmente, como lo son los diputados federales.

Por último, también resulta **infundado** que el acto controvertido no está fundado y motivado, pues de la revisión del documento se advierte que la Dirección de Prerrogativas sí expuso los motivos y razones jurídicas para justificar su determinación, asimismo citó los preceptos legales en los cuales la fundamenta.

Al resultar **infundados** los conceptos de agravio, lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado se

VI. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acto controvertido.

Notifíquese como en derecho corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto particular de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del magistrado José Luis Vargas Valdez. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe, que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA SENTENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-1346/2021.

Con la debida consideración a la mayoría de este Pleno, formulamos voto particular respecto del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía identificado con la clave SUP-JDC-1346/2021, toda vez que no compartimos la determinación mayoritaria de confirmar la respuesta emitida por la persona encargada de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral a la petición del ciudadano Manuel Alejandro Robles Gómez de actuar como promovente para el inicio del procedimiento de revocación del mandato de la Presidente de la República.

Lo anterior, porque, desde nuestra perspectiva, la respuesta al señalado ciudadano implicó una interpretación normativa que limitó su derecho de participación política en el referido procedimiento, motivo por el que consideramos que esa autoridad carecía de competencia para emitirla, ya que la autoridad competente para ello era el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

I. Contexto de la controversia



El actor presentó un escrito dirigido al Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el que manifestó su intención de participar como promovente de la solicitud de revocación de mandato del actual presidente de la República.

Al respecto, la persona encargada del despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos emitió oficio en el que declaró improcedente el aviso de intención del actor, en razón de que, al desempeñar el cargo de diputado federal, se encontraba impedido para intervenir en cualquiera de las etapas que conforman el procedimiento de petición de revocación de mandato y de captación de firmas de apoyo de la ciudadanía, con fundamento en el inciso c), del numeral 13 del Anexo Técnico de los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato.

En contra de dicha determinación el enjuiciante promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con la pretensión de que se revoque el oficio impugnado para que se le permita participar en el proceso de organización de revocación de mandato, en específico en la captación de firmas de apoyo ciudadano.

Al respecto sostiene que, la función que desempeña como diputado federal no debe ser impedimento para el libre ejercicio de sus derechos político-electorales pues, la Ley que regula dicho mecanismo de participación política, no prevé algún supuesto que le impida participar.

De esta forma, en su concepto, la responsable interpretó indebidamente el numeral 13 inciso apartado c, del Anexo Técnico de los Lineamientos, ya que su pretensión la hace depender de su

calidad de ciudadano y no acude en representación del órgano legislativo al que pertenece.

Adicionalmente, el actor solicita que se inaplique la restricción contenida en el artículo 13 del señalado Anexo Técnico, ya que estima que resulta contrario a la Constitución porque, sin justificación alguna, hace nugatorio su derecho de participación política en un procedimiento democrático.

II. Consideraciones de la mayoría

Ahora bien, la Magistrada y Magistrados de la Sala Superior que conformaron la votación mayoritaria, consideraron la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos lejos de realizar una interpretación del artículo 13, inciso c) del Anexo Técnico de los Lineamientos del INE para la organización de Revocación de Mandato, realizó una aplicación directa de lo previsto en el mismo, mediante un ejercicio de simple subsunción, es decir, observó que el supuesto normativo se actualizaba en el caso concreto y, por ello, lo aplicó de manera directa e inmediata, sin necesidad de mayor trámite.

En consecuencia, procedieron al análisis del estudio de fondo y llegaron a la conclusión de que la autoridad señalada como responsable no vulneró los derechos político-electorales del recurrente, sino que salvaguardó el fin que se pretende con un mecanismo de participación ciudadana como es el de revocación de mandato, toda vez que su calidad de legislador no se puede desprender de su persona, por lo que es autoridad o representante popular, con independencia de que señale que actúa como ciudadano, y en consecuencia está prohibida su participación.



Por lo tanto, al estimar correcto que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral declarara improcedente el aviso de intención presentado por el actor, determinaron confirmar el oficio impugnado.

III. Razones de nuestro disenso

A juicio de quienes suscribimos el presente voto particular, la autoridad responsable excedió sus atribuciones, pues en realidad realiza una interpretación y aplicación del alcance que debía otorgársele a un lineamiento emitido por el Consejo General del INE.

En efecto, a partir de una prohibición dirigida a los Poderes Públicos a Nivel Federal y local, es decir a órganos del Estado, la autoridad responsable consideró que esta también se dirigía a los servidores públicos en lo individual, lo que en nuestro concepto, implica una interpretación de alcances generales que podrían impactar a todos los servidores públicos de los Poderes Legislativos, Ejecutivos y Judiciales, tanto del ámbito federal como de los locales, motivo por el que consideramos que lo procedente era dejar sin efectos el oficio impugnado para que fuera el Consejo General del Instituto Nacional Electoral quien se pronunciara respecto a los alcances de la prohibición contenida en el artículo 13 del Anexo Técnico de los lineamientos en cuestión.

A. Normatividad aplicable

Por cuanto al marco competencial correspondiente a los mecanismos de participación ciudadana, el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal contempla el ejercicio de democracia directa de revocación de mandato del Titular de la Presidencia de la República.

Al efecto, en la referida disposición constitucional se disponen, en lo que al caso interesa, que compete a la autoridad electoral nacional, entre otras cuestiones:

- La emisión de los formatos, medios y lineamientos que regulen y permitan tener por acreditada la exigencia de respaldo ciudadano para llevar a cabo dicho ejercicio.
- Verificar el requisito de apoyo popular exigido por el texto constitucional y, en caso de que se tenga por cumplido, emitir la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.
- La organización, desarrollo y cómputo de la votación, así como de la emisión de los resultados y,
- Promover la participación ciudadana y difundir el mecanismo de participación en única instancia.

En congruencia con lo anterior, la Ley Federal de Revocación de Mandato, dispone en sus artículos 4, 6, 15 a 18, 27, 28 y 29 que, en principio corresponde al INE, y a este Tribunal Electoral, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la aplicación de las disposiciones relativas a la revocación de mandato.

El ordenamiento legal reconoce al INE como la autoridad responsable de la organización, desarrollo y cómputo de la votación del referido mecanismo de democracia directa y de llevar a cabo la promoción del voto, garantizando la observancia de los principios en la materia.

En lo particular, al Consejo General le compete, entre otras cuestiones:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1346/2021

- i. Emitir la convocatoria al procedimiento de revocación de mandato a petición del porcentaje de ciudadanos señalados en la Constitución y la Ley;
- ii. Aprobar las papeletas de la revocación de mandato, así como los formatos y demás documentación necesaria para el referido proceso, y
- iii. Aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo de las revocaciones de mandato.

Por su parte, compete a las áreas operativas y de apoyo del INE, como a la Secretaría Ejecutiva el:

- i. Recibir las solicitudes de inicio del proceso de revocación de mandato;
- ii. Revisar el cumplimiento a los requisitos previstos en la Ley y los establecidos por el Consejo General mencionados en los lineamientos correspondientes;
- iii. Contabilizar las firmas para alcanzar el porcentaje, y
- iv. Presentar un informe detallado y desagregado al Consejo General, sobre el resultado de la revisión de la verificación de las firmas para la procedencia de la solicitud de inicio del señalado proceso de revocación de mandato.

En este mismo sentido los Lineamientos emitidos por el INE, disponen en su artículo 10, que corresponderá al Consejo General aprobar, los lineamientos, y demás acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo del mecanismo de participación ciudadana.

En tanto que, será la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos la encargada de la recepción y análisis de los avisos de intención presentados por las personas promoventes de la revocación, y la determinación conducente, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 18 de los Lineamientos.

De lo anterior se puede advertir que, en lo relativo a los procedimientos de revocación de mandato, corresponde al máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral, el desarrollo y emisión de los actos de mayor trascendencia a partir de los cuales se desarrollarán los procedimientos de revocación de mandato, entre los que destaca, la emisión de las normas tendentes a instrumentar el referido proceso.

Por su parte, corresponderá a las áreas operativas y de apoyo del propio Instituto, la aplicación y ejecución de las diversas actividades relacionadas con la recepción, verificación y acreditación de las firmas de los ciudadanos que suscriben la petición de inicio del proceso de revocación de mandato.

B. Caso concreto

En el caso, se cuestiona un oficio emitido por la Encargada de la Dirección de Prerrogativas, en el que atendió el escrito dirigido por el actor al Consejo General del INE a través del cual solicitó se le tuviera dando aviso de su intención de promover la solicitud de revocación de mandato para el actual Titular del Poder Ejecutivo.

La respuesta se emitió en el sentido de considerar improcedente la solicitud, y declarar que el actor se encontraba impedido para intervenir en cualquiera de las etapas del procedimiento de revocación de mandato y de captación de firmas de apoyo de la



ciudadanía debido a que ocupa el cargo de diputado federal electo por el principio de representación proporcional.

Al respecto, la funcionaria electoral señaló que, en el caso, resultaba aplicable la prohibición contemplada en el artículo 13, apartado c, del Anexo Técnico de los Lineamientos, en la cual se establece lo siguiente:

Artículo 13. Queda prohibida la intervención en cualquiera de las etapas que conforman el procedimiento de petición de RM y de captación de firmas de apoyo de la ciudadanía, se los siguientes entes:

...

c. Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

...

Ahora bien, en el oficio de respuesta impugnado, la autoridad responsable interpretó los alcances de la disposición de referencia, en el sentido de señalar que su aplicabilidad no se limitaba a los órganos que conforman los poderes ahí señalados, sino que también alcanzaba a las personas que los conforman.

En efecto, la norma transcrita alude expresamente a los poderes públicos y no a los servidores públicos que los conforman. No es lo mismo un legislador que alguna de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión o los Congresos locales, como tampoco un funcionario judicial frente a un Tribunal.

En ese sentido, una persona que ostente algún cargo público, puede llevar a cabo actos de naturaleza pública o privada que no incidan en su esfera de atribuciones, supuesto en el actúa a título y por derecho propio, y no en ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo público que desempeña.

Así, no todo acto que realice una persona que ostenta un cargo público, será en representación del órgano al que pertenece, ni en ejercicio de sus funciones.

No obstante, la responsable consideró que atendiendo a que el solicitante tiene la calidad de diputado federal por el principio de representación proporcional, debía ser considerado como un ente impedido para intervenir en cualquiera de las etapas del procedimiento de revocación de mandato, conforme lo dispuesto en la disposición previamente referida del Anexo Técnico de los Lineamientos.

Es decir, al analizar el aviso de intención presentado por el actor en su calidad de ciudadano, la responsable no solamente declaró la improcedencia del mismo por la función pública que desempeña el solicitante, como si esta la pretendiera realizar a nombre del órgano legislativo al que pertenece, sino que, por esa misma razón, determinó que se encontraba impedido para intervenir en cualquiera de las etapas del procedimiento y de recolección de firmas de apoyo.

Esto es, en todo caso, en la determinación emitida por la Encargada de la Dirección de Prerrogativas, respecto del análisis de las exigencias de una solicitud de intención presentada por un ciudadano, subyace un ejercicio de interpretación de los alcances de una restricción contenida en la normativa emitida por la autoridad electoral nacional respecto de los entes que no pueden participar en el procedimiento, entre los cuales se incluyó, no solamente al poder legislativo de la Federación, sino también a las diputadas y los diputados que lo integran.



En esta tesitura, aún y cuando la verificación y el análisis del cumplimiento de los requisitos que deben cumplir las y los ciudadanos para solicitar el inicio del proceso de revocación de mandato, encuadra dentro de las atribuciones de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, ello no implica que, con la emisión de los actos de esa naturaleza pueda determinar los alcances de la normativa emitida por el máximo órgano de dirección del Instituto, que rige la organización y desarrollo del proceso de revocación de mandato.

Es así pues, la interpretación excesiva de los alcances de la normativa y la consecuente aplicación de la norma puede generar como efecto que se modifique su contenido esencial, así como el sentido de las disposiciones que regulan el procedimiento de revocación de mandato, y ese aspecto escapa al ámbito de atribuciones de las áreas operativas y de apoyo del Instituto, pues como se señaló, compete en exclusiva al Consejo General la definición de los lineamientos y acuerdos necesarios para el desarrollo del procedimiento en su integridad.

En este sentido, esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que los órganos del Instituto Nacional Electoral a los que se les conceden facultades para la emisión de determinados actos registrales o de desahogo de consultas, no se traducen en el otorgamiento de facultades para interpretar el sentido y alcances del orden jurídico.

Sobre todo, cuando se trate de actos que tengan un carácter obligatorio, se dirijan a esclarecer el sentido del ordenamiento normativo electoral, o impliquen la emisión de normas en la materia pues, en esos supuestos, la atribución para emitir los pronunciamientos corresponde al Consejo General, por ser el

máximo órgano y quien tiene la competencia constitucional para la emisión de normas generales de carácter reglamentario e instrumental.¹⁹

Esto es, la competencia del Consejo General para realizar la interpretación del contenido y alcances de la normativa electoral adquiere aplicabilidad cuando, a partir de un acto que deba emitirse por cualquier otro órgano del INE se requiera, necesariamente, la interpretación del orden jurídico para definir el sentido del mismo y, con mayoría de razón, cuando la posible respuesta implique la privación de un derecho fundamental, como en este caso, el de participación política.

En las relatadas circunstancias, es nuestra convicción que la persona encargada del despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos no tenía competencia y, por tanto, estaba legalmente impedida para declarar improcedente el aviso de intención presentado por el actor, bajo el argumento de que se desempeña como diputado federal bajo el principio de representación proporcional, al carecer de atribuciones para interpretar y definir alcances de la normativa electoral, que pudieran incidir más allá del ámbito del interesado.

IV. Conclusión

Con base en todo lo expuesto, es que disentimos de la postura mayoritaria, pues en nuestro concepto, conforme al marco constitucional vigente, y atendiendo a las consideraciones que se

¹⁹ Ver sentencias emitidas en los expedientes SUP-JDC-1079/2021; SUP-JDC-624/2021 y acumulados; SUP-RAP-110/2021; SUP-JDC-10075/2020, y SUP-JDC-10071/2020



han expuesto a lo largo del presente voto particular, se estima que corresponde al Consejo General emitir el pronunciamiento de respuesta a la solicitud del ahora actor para actuar como promovente para el inicio del procedimiento de revocación de mandato.

Es así pues, se insiste, la respuesta sobre la procedencia de su solicitud implica interpretar y esclarecer el sentido del ordenamiento reglamentario electoral, a efecto de determinar si le resultaba aplicable alguna de las restricciones dispuestas en los Lineamientos o en su Anexo Técnico, lo que escapa de las atribuciones conferidas a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, y por lo tanto, lo procedente era dejar sin efectos el oficio impugnado.

Por lo anterior, formulamos el presente voto particular.

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