

Voto particular parcial que emiten la Magistrada Janinne M. Otálora Malassis y el Magistrado Felipe De La Mata Pizaña
SUP-RAP-415/2021 Y ACUMULADOS

Tema: Modalidad de recolección de firmas de apoyo en el proceso de revocación de mandato.

Parte actora: Morena y otros.
Responsable: CG-INE.

¿Qué decidió la mayoría?

Respecto a los juicios ciudadanos, fueron desechados al no quedar acreditado el interés jurídico. Respecto de los planteamientos de Morena, se determinó que **revocar** parcialmente el acuerdo impugnado.

¿Cuáles son las consideraciones que sustentan el fallo?

Se declararon parcialmente fundados los siguientes planteamientos en lo concerniente a la omisión del INE relacionada con no haber previsto la posibilidad de que en todo el territorio nacional se pudieran utilizar tanto las modalidades física y digital para la recolección de firmas de apoyo de la ciudadanía para respaldar la solicitud de revocación de mandato, contraviniendo así lo dispuesto en los artículos 11 y tercero transitorio de la LFRM.

¿Por qué emití voto particular parcial?

A. Improcedencia de los juicios ciudadanos.

Los JDC debieron ser analizados porque la ciudadanía sí tiene interés jurídico para accionar la revocación de mandato como un mecanismo a través del cual puede expresar su insatisfacción hacia un representante en específico a partir de alguna causal relacionada con la pérdida de confianza.

La condición para el ejercicio de la acción prevé: **a.** Un derecho reconocido en una norma jurídica; **b.** La titularidad de ese derecho; **c.** La facultad de exigir el respeto de ese derecho, y **d.** La obligación correlativa a esa facultad de exigencia.

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

I. **Visión general.** Es incorrecto privilegiar el uso de la APP móvil para recabar el apoyo de la ciudadanía en el procedimiento de revocación de mandato, porque se debe atender al acceso a las herramientas tecnológicas y a las características territoriales de nuestro país.

II. **Composición territorial en México**

1. **México: país mixto**, pero mayoritariamente urbano. Una localidad será rural si tiene menos de 2,500 habitantes; en cambio, será urbana, si viven más de esa cantidad.

Además, la Ley General de Asentamientos Humanos contiene distintos elementos que se pueden considerar, como: a. Los centros de población; b. Las megalópolis, (áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente); y c. Zona metropolitana.

2. **El uso de internet por localidad urbana y rural:** Es importante cómo está conformado nuestro país, porque existe brecha importante de acceso a esta tecnología según el tipo de población en México entre localidades urbanas y rurales; lo cual no puede ser ignorado al implementar mecanismos para el ejercicio de un derecho mediante las TIC (dispositivos móviles que requieren de un adecuado acceso a internet)

3. **Características de las zonas rurales:** En México, el CONEVAL define a las zonas rurales como localidades alejadas de los centros urbanos, carentes de diversos servicios y estar compuesto por personas marginadas.

III. **Sistema híbrido de recolección de firmas.** Armonización de las facultades del INE y el derecho de la ciudadanía a manifestar su apoyo. Para recabar las firmas de apoyo debe considerarse orientador el criterio de la composición rural y urbana de las localidades en México.

1. **El INE es el encargado del desarrollo del procedimiento de revocación de mandato:** El INE privilegia el uso de una APP móvil porque con ello se facilita la recolección de las labores de verificación de autenticidad de firmas de apoyo, en contraste con los apoyos en formato físico; y se constriñen los mecanismos de seguridad (la fotografía viva y la recolección automatizada de una voluntad ciudadana auténtica.)

2. **Derecho de la ciudadanía a decidir cómo otorga su apoyo:** La ciudadanía tiene un derecho a elegir cómo desea expresar su apoyo, es decir, ya sea a través de herramientas modernas como lo es mediante una aplicación móvil, o bien de forma tradicional mediante formato impreso.

3. **Armonización de los dos aspectos:** Habrá participación de la ciudadanía si el INE armoniza sus facultades con el derecho de la ciudadanía a elegir cómo desea expresar su apoyo, tomando en cuenta las condiciones que existan con relación al acceso y uso de internet

IV. **Voto de los mexicanos en el extranjero:** En cuanto al derecho de las personas residentes en el extranjero de expresar su voto, la forma de hacerlo es mediante correo y por internet; y al carecer de las condiciones necesarias, se debería ordenar al INE a realizar un programa piloto para que, en futuras ocasiones, se garantice el derecho de las personas residentes en el extranjero a expresar su voto en los términos de ley, o bien de cualquier otra manera que favorezca el ejercicio de ese derecho.

Conclusión: El INE debe armonizar sus facultades del INE y el derecho de la ciudadanía a manifestar su apoyo, por lo que para recabar las firmas de apoyo debe considerarse orientador el criterio de la composición rural y urbana de las localidades en México.

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZÑA, EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-415/2021 Y SUS ACUMULADOS¹, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN².

INTRODUCCIÓN

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

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

A. Improcedencia de los juicios de la ciudadanía

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

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

Para una mejor claridad expositiva, el voto que se formula se divide en diversos apartados. En primer término, se exponen brevemente cuáles son las características del asunto que fue sometido a nuestra consideración. Enseguida, se presenta una síntesis del criterio mayoritario que prevaleció en este asunto. Y finalmente, las razones de disenso sostenidas de manera conjunta o individual, argumentando cuál

¹ Los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-1328/2021 y SUP-JDC-1336/2021.

² Colaboraron en este voto particular Alejandro Olvera Acevedo, Diego David Valadez Lam, Ismael Anaya López y Brenda Durán Soría.

es la propuesta de solución que debió adoptarse en la resolución de las demandas que nos fueron presentadas.

I. Características del asunto

Los asuntos que fueron del conocimiento de esta Sala Superior versaban sobre la impugnación promovida por el partido político MORENA así como, por su propio derecho, por una ciudadana y un ciudadano, para controvertir el acuerdo INE/CG1566/2021, por el que se modificaron los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato³ y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato⁴.

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

Por cuanto hace al recurso de apelación SUP-RAP-415/2021, el partido recurrente señaló como motivos de agravio los relacionados con: **a)** la omisión del INE de implementar en todo el territorio nacional la posibilidad de llevar a cabo la recolección de apoyos tanto en la modalidad física como digital, contraviniendo un mandato expreso de la LFRM; **b)** la incorrecta prohibición establecida a los partidos políticos para llevar a cabo actividades de promoción del ejercicio revocatorio, ya sea a favor o en contra; **c)** la indebida inclusión de requisitos adicionales para la convocatoria que en su momento sea emitida, relacionada con la fecha de inicio de promoción y difusión de la campaña de información de la revocación de mandato; **d)** la ilegal modificación a los plazos legalmente previstos para la presentación del aviso de intención para que una persona pueda sea autorizada como recolectora de apoyos de la ciudadanía; **e)** omisiones relacionadas con las modalidades de votación prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵ para la ciudadanía residente en el extranjero; **f)** la indebida inclusión de los considerandos once y quince en el acuerdo INE/CG1566/2021, al no haber sido parte del engrose solicitado durante

³ En lo sucesivo, Lineamientos.

⁴ En adelante, LFRM.

⁵ En lo subsecuente, LGIPE.

la discusión del Consejo General; **g)** inconformidades relacionadas con el formato impreso aprobado para la recolección de firmas, tanto de sus características físicas como de los requisitos exigidos para su validez; y **h)** la violación al plazo legalmente previsto para la recolección y entrega de los apoyos de la ciudadanía recabados en formato físico, en términos del artículo 100, del Anexo Técnico aprobado por el INE.

Respecto del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1328/2021, la parte actora adujo que los Lineamientos aprobados por el INE contravenían a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶ y la Ley respectiva, al mandar que la recolección de firmas debía de llevarse a cabo, por regla general, a través de la aplicación móvil habilitada para tal efecto, reservando de manera excepcional la recaudación en formato físico únicamente en aquellos municipios calificados como de alta marginación. Adicionalmente, también combatía la modificación de plazos que había llevado a cabo el INE para solicitar darse de alta como captadora de apoyos de la ciudadanía, así como el haber dispuesto requisitos adicionales a los legalmente previstos para calificar la validez de los mismos.

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

Con relación al juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1336/2021, el promovente controvertía la determinación del INE, aduciendo que el formato aprobado para la recolección de firmas era ilegal, pues contempla que los únicos autorizados para solicitar el procedimiento de revocación de mandato eran aquellas personas que hubieren perdido la

⁶ En adelante, Constitución federal.

confianza en el Ejecutivo Federal, excluyendo a la ciudadanía que legítimamente deseara su permanencia en el cargo.

CRITERIO MAYORITARIO

La resolución que fue aprobada por la mayoría de este Pleno respecto de los juicios de la ciudadanía determinó desechar de plano sus escritos de demanda, al considerar que ninguna de las personas promoventes acreditó tener interés jurídico para combatir el acuerdo y anexos aprobados por el INE⁷.

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

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

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

⁷ En términos de lo establecido por los artículos 10, párrafo primero, inciso b), y 79, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios).

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

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

MOTIVOS DEL DISENSO Y SOLUCIÓN PROPUESTA

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

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

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

A. Improcedencia de los juicios de la ciudadanía

El artículo 35 de la Constitución federal⁸, establece los derechos de la ciudadanía en materia política, entre los que se encuentra la revocación de mandato como mecanismo de participación ciudadana o de democracia directa en la que la decisión, de cumplirse los requisitos establecidos, es la terminación anticipada del cargo de las personas que fueran electas para su desempeño, a través del sufragio, libre e informado.

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

A partir de lo anterior, el Consejo General del INE mediante Acuerdo INE/CG1444/2021 aprobó los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato, mismos que fueron modificados mediante acuerdo INE/CG1566/2021 y sus anexos, con Motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato⁹, los cuales fueron materia de impugnación ante este órgano jurisdiccional.

Conforme a la LFRM, el proceso de revocación de mandato es el instrumento de participación **solicitado por la ciudadanía** para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza¹⁰.

⁸ Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

[...]

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

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

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

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

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

[...]

⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre pasado.

¹⁰ Artículo 5.

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

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

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

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

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

En este sentido, constituye una condición indispensable para el ejercicio de la acción en los diversos medios de impugnación, por ello, debe preverse¹¹

- a. Un derecho reconocido en una norma jurídica;
- b. La titularidad de ese derecho;
- c. La facultad de exigir el respeto de ese derecho, y
- d. La obligación correlativa a esa facultad de exigencia.

Así, la ciudadanía puede acudir a la jurisdicción de este Tribunal Electoral para controvertir los actos y resoluciones que vulneren sus derechos político-electorales de votar, ser votado, de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los **asuntos públicos** del país, y de asociación, en los términos que señale la Constitución federal y las leyes¹².

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

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

¹¹ SUP-JDC-12639/2011. Véase también la tesis de jurisprudencia 7/2002 de rubro: *INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO*.

¹² Ver artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución federal.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹³, al estimar que el interés jurídico se actualiza cuando el acto reclamado causa un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio (bienes jurídicos reales y objetivos); por tanto, para que exista un perjuicio, necesariamente, debe apreciarse objetivamente una afectación¹⁴.

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

Lo anterior, por que afirman que es su intención activar el mecanismo de participación ciudadana previsto en la LFRM, razón que resulta suficiente para acreditar su interés jurídico para controvertir las disposiciones emitidas por el Consejo General del INE que afirman les causan perjuicio¹⁵.

Mi postura es congruente con una consolidada línea jurisprudencial de esta Sala Superior, integrada por diversos precedentes en los que se ha admitido la posibilidad de que la ciudadanía reclame las convocatorias o los lineamientos generales¹⁶.

En efecto, este órgano jurisdiccional ha considerado en distintos precedentes que los ciudadanos que aspiran a un cargo de elección popular (aun cuando no cuentan con una constancia formal que acredite su aspiración), se encuentran en aptitud de impugnar las normas

¹³ En adelante, SCJN.

¹⁴ Tesis 1a./J. 168/2007 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

¹⁵ Conforme a lo previsto en el artículo 79, párrafo 1 de la Ley de Medios.

Artículo 79

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

¹⁶ Ver voto particular expuesto en la sentencia del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-10120/2020.

generales que emiten las autoridades administrativas electorales y que afecten su esfera de derechos. En el entendido de que la impugnación debe formularse a partir de que las normas generales aprueben o se publiquen en el medio de difusión previsto en la ley”¹⁷.

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

Considerar que los juicios ciudadanos deben desecharse porque no se acredita el interés jurídico de los promoventes, se materializa como una interpretación restrictiva del derecho de acceso a la justicia, pues los órganos jurisdiccionales como garantes de ella, deben proporcionar rutas para favorecer su aplicabilidad¹⁸.

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

Similares consideraciones fueron hechas al emitir el voto particular¹⁹ en el recurso de apelación SUP-RAP-382/2021, al sustentar la existencia de interés legítimo de las ciudadanas y ciudadanos observadores, para controvertir el acuerdo del Consejo General del INE por el que se efectuó el cómputo total, la declaratoria de resultados y se determinó el porcentaje de participación ciudadana en el Consulta Popular 2021.

¹⁷ Ver SUP-JRC-5/2019.

¹⁸ Tal conclusión, es acorde con la interpretación que ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto del artículo 8.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, al apuntar que esta disposición consagra el derecho de acceso a la justicia, de la cual se desprende que los Estados no deben interponer obstáculos a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos.

¹⁹ En forma conjunta con la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, respecto del engrose realizado al proyecto que presenté al Pleno de la Sala Superior.

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

En este orden de ideas, los conceptos de agravio formulados por la parte demandante en los juicios de la ciudadanía –no coincidentes con los expuestos por el partido político recurrente que sí son materia de estudio– requerían de pronunciamiento por esta Sala Superior.

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

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

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

a implementar estos dos mecanismos de captación en todo el país de manera lisa y llana.

I. Visión general

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

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

II. Metodología

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

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

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

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

Finalmente, se explicarán las razones que sustentan nuestra postura,

III. ¿Cuál es el criterio de la mayoría?

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

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

IV. ¿Cuál es nuestra postura?

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

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

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

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

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

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

Cuando se conoció sobre la implementación de una aplicación móvil para captar apoyos de la ciudadanía,²⁰ se determinó que era una medida constitucional y no implicaba un requisito adicional, sino un mecanismo que permite instrumentar y facilitar su obtención.

²⁰ SUP-JDC-841/2017.

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

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

Lo fundamental del criterio asumido por esta Sala Superior radica en que, el uso de aplicaciones móviles para captar apoyo de la ciudadanía se ha considerado constitucional y legalmente válido, porque favorece y facilita su obtención, al tiempo que permite al INE agilizar la verificación de las firmas.

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

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

VI. Razones que sustentan nuestro voto

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

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

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

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

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

2. ¿Qué hizo el INE?

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

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

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

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

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

Esto se explicará a profundidad enseguida.

3. Composición territorial en México

a. México: país mixto, pero mayoritariamente urbano

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

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

Hoy, de acuerdo con el último Censo de Población y Vivienda 2020, a nivel nacional hay 185,243 localidades rurales y 4,189 urbanas. A pesar de ello, la población en México mayoritariamente habita en localidades urbanas, con un 79% de la población, mientras que el 21% restante es población rural. Es decir, la población mexicana es mayoritariamente urbana²¹.

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

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

b. Las megalópolis, esto es, sistema de zonas metropolitanas y centros de población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha

²¹ De acuerdo con información publicada por el INEGI, visible en <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/distribucion.aspx?tema=me&e=15>.

geográfica y funcionalmente. En el entendido de que, el umbral mínimo de población de una megalópolis es de diez millones de habitantes.

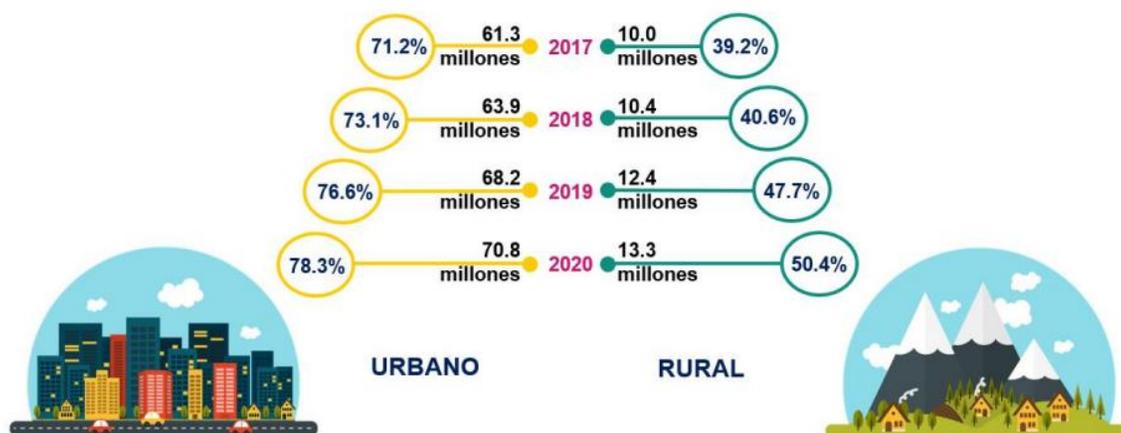
c. Zona metropolitana, es decir, los centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.

b. El uso de internet por localidad urbana y rural

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

De acuerdo con el INEGI, hay una brecha importante del uso de internet entre zonas rurales y urbanas. En localidades urbanas el 78.3% de la población es usuaria de internet; en contraste, en las zonas rurales, solo el 50.4% de las personas acceden a ese servicio²².

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



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

Es decir, que existe una brecha importante de acceso a esta tecnología según el tipo de población en México entre localidades urbanas y rurales, con una diferencia de 27.9 puntos porcentuales. Situación que no puede ser ignorada a la hora de implementar mecanismos para el

²² De conformidad con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020, con información consultable en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf

ejercicio de un derecho mediante el uso de estas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) mediante dispositivos móviles que requieren de un adecuado acceso a internet.

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

c. Características de las zonas rurales

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

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

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

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

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

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

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

La correcta interpretación de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Revocación de Mandato²³ debe permitir la armonización de las facultades del INE para implementar herramientas tecnológicas a fin de facilitar la captación del apoyo de la ciudadanía, con las particularidades geográficas y socioeconómicas de la población del país.

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

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

En estos ámbitos geográficos, en nuestra consideración, **es perfectamente posible que el INE imponga el uso exclusivo de una aplicación móvil** para captar el apoyo de la ciudadanía, sin que ello constituya una carga adicional para las personas ni los promotores.

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

Además, por el desarrollo económico y social de esas localidades, las personas están habituadas al uso de la tecnología en varios aspectos de su vida diaria, de tal manera que apoyar el procedimiento de

²³ Artículo 11. Las ciudadanas y ciudadanos interesados en presentar la solicitud deberán informar al Instituto durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República. A ese efecto, podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha señalada anteriormente. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos impresos y medios electrónicos para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

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

El formato que apruebe el Consejo General deberá contener únicamente:

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

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

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

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

revocación de mandato mediante la captación de su firma con una aplicación móvil, les resulta familiar.

De esta manera, en zonas urbanas, zonas metropolitanas y megalópolis, es perfectamente entendible que el INE haya determinado de manera exclusiva el uso de la aplicación móvil para captar el apoyo de la ciudadanía, a partir de la interpretación válida que otorgó a los preceptos 11 y 12 de la ley, así como de las características que se han descrito. A nuestra consideración dicha determinación resulta acorde con la línea jurisprudencial y de precedentes de esta Sala Superior.

b. Sistema híbrido (uso de formatos impresos o aplicación móvil).

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

Esto obedece a la realidad social y económica de ese tipo de zonas, en las cuales los servicios de internet pueden llegar a ser intermitentes o de mala señal, o bien se carece de un fácil acceso a teléfonos de los denominados inteligentes y, además, exista desconfianza en ese tipo de tecnologías, ante la falta de una habitualidad en su uso.

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

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

c. Apreciación gráfica de las posturas

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

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

Como se advierte, nuestra postura implica que de manera exclusiva se use la aplicación móvil en zonas urbanas o similares a ciudades, porque existe un mayor grado de acceso a herramientas tecnológicas, motivo por el cual la recolección de firmas es posible hacerlo exclusivamente a través de un formato digital, porque existen las facilidades para que la ciudadanía lo haga de esa manera e incluso esté habituada al uso de ese tipo de herramientas.

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

En cambio, en aquellas zonas rurales, marginadas o alejadas de centros urbanos y carentes de herramientas tecnológicas, es perfectamente

entendible permitir que la recolección de firmas se pueda hacer en tanto en formato impreso como en digital, precisamente por la ausencia de diversos elementos que permitan a la población optar por una u otra manera.

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

Conclusión

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

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

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