

VOTO RAZONADO QUE EMITEN EN FORMA CONJUNTA EL MAGISTRADO PRESIDENTE REYES ROPDRÍGUEZ MONDRAGÓN Y EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN EL CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024

Tema: Análisis de la integridad del proceso de revocación de mandato.

Consideraciones

Razonamiento de la mayoría



Se declara concluido el proceso y carente de efectos jurídicos, en virtud de que solo se obtuvo una participación del 17.77 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores, porcentaje menor al 40 % que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que el proceso sea válido.

Tesis del voto razonado



Además de exponer los resultados formales del proceso de revocación de mandato, se debió valorar el desarrollo del proceso desde una perspectiva de integridad electoral.

Justificación del voto razonado



→ La responsabilidad de Sala Superior de emitir el cómputo final de revocación de mandato y verificar la validez del proceso obliga a verificar la observancia de los principios y valores que deben regir en todo proceso democrático para considerarlo libre, auténtico y, en general, íntegro.

→ En el SUP-JIN-1/2022 y acumulados se determinó que parte de los deberes de esta Sala Superior consiste en atender cualquier hecho o conducta que pudiera haber afectado la integridad del proceso.

→ Con mayor razón ese análisis debió realizarse en el cómputo, al ser el acto formal en el que se hace el recuento del desarrollo de todo el proceso democrático y se determinan sus efectos.

Valoración de las malas prácticas del proceso desde la perspectiva de la integridad electoral que debió incorporarse a la resolución



Deficiencias normativas

Omisión legislativa al no emitirse a tiempo la ley de la materia.

Decreto interpretativo sobre concepto de propaganda gubernamental que excedió el marco constitucional.



Debilitamiento de la capacidad institucional: por la insuficiencia presupuestaria a la que se sometió al INE, problemas en la verificación de apoyos y reducción en el número de casillas instaladas.



Imposición e incumplimiento de diversas medidas cautelares por parte de diversos servidores y agentes públicos que emitieron propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato.

Conclusión: Se debió integrar a la resolución el análisis de integridad electoral.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

VOTO RAZONADO QUE FORMULAN DE FORMA CONJUNTA LOS MAGISTRADOS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN EL CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024¹

Formulamos el presente voto razonado porque, si bien coincidimos con la determinación adoptada por el pleno de esta Sala Superior al emitir la resolución relativa al cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024, consideramos que este órgano jurisdiccional electoral federal, además de exponer los resultados formales del proceso de revocación de mandato, también debió valorar el desarrollo del proceso desde una perspectiva de integridad electoral.

Justificación del voto razonado

Como se sostiene en la resolución, conforme a la Constitución general, esta Sala Superior es la autoridad responsable de emitir el cómputo final, verificar la validez del proceso de revocación de mandato y, en su caso, determinar su vinculatoriedad y efectos. Sin embargo, esta tarea no implica exclusivamente el análisis del cumplimiento de los requisitos formales previstos en la constitución y en la ley, tales como el porcentaje mínimo de participación ciudadana, sino también obliga a verificar la observancia de los principios y valores que deben regir en todo proceso democrático para considerarlo libre, auténtico y, en general, íntegro.

Al respecto, es necesario tener presente que este Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución

¹ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

general, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.²

En relación con lo anterior, en el artículo 41, párrafo tercero, fracción VI, se dispone que, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en la materia, que tiene entre sus objetivos el dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación.

Así, los artículos 41 y 99 de la Constitución general ponen de manifiesto que la principal tarea de las autoridades electorales en México —en especial, del TEPJF— es salvaguardar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, en todas sus modalidades.

Una forma de cumplir con esta función es a través del fomento de una cultura política de respeto al Estado de derecho, con la que se desincentiven las malas prácticas que afectan la confianza y participación ciudadana durante cualquier ejercicio electoral y democrático en México. Consideramos que es posible alcanzar este objetivo con la incorporación del enfoque de integridad electoral para evaluar las acciones de los actores políticos durante los procesos de participación democrática.

La integridad electoral se define como un postulado ético con el que se evalúan dos dimensiones clave para definir la calidad de una elección u otro ejercicio participativo.³

Por un lado, reconoce la importancia de analizar todos los ámbitos del ciclo electoral para definir si el proceso ocurrió de forma íntegra en cada una de sus etapas. Por el otro lado, la integridad es un postulado que evalúa **la calidad de los procesos participativos a partir de prácticas y valores**

² Artículo 99, párrafo primero, de la Constitución general.

³ Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters?*, Cambridge University Press, Cambridge, págs. 21-39.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTE.

democráticos aceptados globalmente, valores que han sido retomados por los principios constitucionales y las normas electorales de nuestro país.

Esta perspectiva de análisis tiene como eje central la confianza pública en los procesos democráticos, ya que existe una relación entre la percepción de que un proceso electoral ocurrió bajo los preceptos de integridad electoral y una mayor satisfacción de la ciudadanía con la democracia, así como un mayor respeto a los derechos humanos, confianza en las instituciones electorales y aumento en el cumplimiento voluntario de la ley.

De esta manera, la integridad electoral es un elemento base que fomenta un círculo virtuoso en las democracias, a partir del cual se generan los mecanismos que resultan representativos del interés ciudadano, fomentando una mayor participación de la ciudadanía en la vida pública.

Así, si bien la revocación de mandato no es un proceso electoral, este no deja de ser un ejercicio de democracia participativa en el que coinciden la ciudadanía, fuerzas políticas y autoridades electorales. Como resultado, también se puede analizar esta práctica desde la perspectiva de la integridad electoral, permitiendo evaluar el actuar de estos actores respecto a la calidad democrática con la que se llevó a cabo este proceso de participación ciudadana.

Fue con esta misma perspectiva que en los juicios de inconformidad promovidos en contra del cómputo total y la declaratoria de resultados emitidos por el INE en el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024,⁴ se determinó que parte de los deberes de esta Sala Superior consiste en atender cualquier hecho o conducta que pudiera haber **afectado la integridad del proceso**.

Ahora bien, es cierto que en los juicios de inconformidad referidos se realizó, en principio, un análisis del proceso de revocación de mandato desde la perspectiva de integridad electoral. No obstante, estamos convencidos de que dicho análisis con mayor razón debía incorporarse a esta resolución, pues se

⁴ Resolución dictada en los expedientes SUP-JIN-1/2022 y acumulados, el 17 de abril de 2022.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTE.

trata del acto formal en el que se hace el recuento del desarrollo de todo el proceso democrático y se determinan sus efectos.

En ese sentido, valorar todos los hechos y conductas que conformaron el proceso de revocación de mandato, así como el actuar de las instituciones y personas que intervinieron en él, con el fin de valorar su apego a los principios democráticos, resulta indispensable para, por una parte, cumplir con el deber de motivar debidamente la resolución que da por concluido el proceso de revocación de mandato y, por otra, garantizar la plena rendición de cuentas a la ciudadanía.

A continuación presentamos la valoración del proceso de revocación de mandato que, a nuestro juicio, debió incorporarse como parte de la resolución.

Valoración del proceso de revocación de mandato desde la perspectiva de la integridad electoral

Perspectiva de integridad electoral

La integridad electoral se entiende como un estándar construido a partir de los principios democráticos internacionalmente aceptados⁵ cuya finalidad es guiar la actuación de los individuos involucrados en un proceso electoral o de democracia participativa –candidaturas, partidos, autoridades y personas servidoras públicas– para garantizar un comportamiento íntegro, acorde a los valores y a las normas de los procesos democráticos.⁶

En ese sentido, la integridad electoral es comprendida como un **estándar transversal**, puesto que abarca el comportamiento de todos los actores, las determinaciones de las instituciones involucradas y se observa en las distintas etapas que integran un proceso democrático.

⁵ Norris, Pippa (2014): *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press, Cambridge. pág. 21.

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

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

La perspectiva de integridad implica analizar los mecanismos de participación política a lo largo del ciclo electoral y señalar e identificar las malas prácticas electorales que erosionan su legitimidad y calidad democrática, generando desconfianza en la política y limitando el valor social de todas las instituciones involucradas.

La revocación de mandato, al ser parte de los instrumentos de democracia participativa a partir de los cuales se fomenta la participación política de la ciudadanía, también debe sujetarse a estándares que garanticen su calidad democrática y, por ende, puede analizarse bajo la perspectiva de integridad electoral.

Razonar sobre el proceso de revocación de mandato desde la perspectiva de integridad implica valorar tanto el cumplimiento de las prácticas esenciales para su buen desarrollo, como las malas prácticas o conductas desleales que, en su caso, se hubieran presentado.

Entre las prácticas esenciales destacan la existencia de un marco normativo completo y exhaustivo que permita garantizar la secrecía y la universalidad del voto, su carácter igualitario,⁷ la libertad de expresión y de formación de preferencias, así como las condiciones de participación sin discriminación.⁸ A ello se suma la organización profesional y transparente del proceso, para que la ciudadanía y los actores políticos y sociales tengan certidumbre sobre su confiabilidad, y sus resultados sean legítimos.

Por otra parte, las malas prácticas se entienden como aquellos actos de manipulación a los procesos participativos y sus resultados con el objetivo de sustituir el interés público por un beneficio personal o partidista.⁹ Actos que afectan negativamente la manera en la que la ciudadanía expresa sus intereses, ya que generan una falta de credibilidad en las instituciones gubernamentales; reducen la legitimidad de los procesos democráticos y sus

⁷ Consiste en la garantía de la premisa de “una persona, un voto”.

⁸ Birch, S. (2011). “Chapter 1: Defining Electoral Integrity and Electoral Malpractice”, *Electoral malpractice*. Oxford University Press, pág.12.

⁹ Birch, *op. cit.*, pág. 14.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

resultados; y debilitan tanto la participación como el involucramiento ciudadano en los procesos democráticos.

En todos los casos, las malas prácticas erosionan la calidad democrática del ejercicio de participación, pues no solo significan una violación a los estándares internacionales, sino que impactan negativamente en la confianza en las instituciones y en los actores involucrados, afectan la percepción sobre la utilidad de la participación política, y, en general, tienen efectos nocivos para la democracia y la satisfacción ciudadana con ella.

En suma, el enfoque de integridad electoral reconoce que el comportamiento de todos los actores políticos a lo largo del proceso genera una mayor o menor legitimidad respecto del ejercicio y sus resultados, en la medida en que este se acerque o aleje de los valores democráticos aceptados.¹⁰

Para facilitar el análisis, conceptualmente, las malas prácticas se han caracterizado en tres grandes tipos: *i)* aquellas que afectan la normativa electoral; *ii)* aquellas que afectan a las instituciones electorales; y *iii)* aquellas que dañan la decisión electoral o el voto.¹¹

En los siguientes apartados se analizará el proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo para el periodo constitucional 2018-2024, en cada uno de los tres rubros mencionados.

Normatividad

El Estado de derecho es un elemento esencial en una democracia para medir su calidad debido a que es la condición indispensable para que el resto de las dimensiones de una democracia tengan sustancia, significado y efectividad.¹²

De entre los elementos mínimos que se deben de garantizar en un proceso democrático se encuentra tener un marco normativo en el que se definan las

¹⁰ Birch, S. (2008). "Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross national analysis", *Electoral Studies*, vol. 27, núm. 2, págs. 305-320.

¹¹ Birch, S. (2011). "Chapter 2: Typologies and Measurements of Electoral Malpractice", *Electoral malpractice*. Oxford University Press, págs. 28-51.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

reglas a las que tienen que sujetarse los sujetos involucrados.¹³ Así, la definición de un marco legal es un punto de partida crucial porque proporciona las bases sobre las cuales las instituciones y los actores políticos y sociales construyen y determinan el alcance y naturaleza de la participación política.

Por el contrario, la modificación de las reglas durante el desarrollo del proceso genera incertidumbre sobre los comportamientos legítimos y conductas aceptables, lo cual, a su vez, afecta la integridad del proceso.

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

Omisión legislativa

Durante el año 2019, se aprobó la reforma para incorporar la figura de la revocación de mandato a la Constitución general y, en el decreto para su emisión, se le ordenó al Congreso emitir la ley reglamentaria correspondiente durante los siguientes 180 días. Sin embargo, la ley se publicó hasta noviembre del año 2021, después de la intervención de esta Sala Superior al fijar un nuevo término para que el Congreso cumpliera con su obligación.

Esta circunstancia afectó las condiciones de integridad del proceso de revocación de mandato, ya que el primer momento del ciclo que retoma el enfoque de integridad electoral es el de la emisión oportuna de la normativa electoral.¹⁴

Bajo este enfoque, el Congreso, al formar parte del Estado mexicano, tiene la responsabilidad de producir, oportunamente, normas claras y regulaciones para que, de manera legítima y efectiva, se garantice que la ciudadanía esté informada sobre sus derechos y obligaciones¹⁵ y que los procesos de participación política se organicen de manera profesional y transparente.

¹³ Cabe mencionar que en el modelo de ciclo electoral, que presenta Pippa Norris en su libro *Why Electoral Integrity Matters* (2014), identifica la definición de las normas electorales como la primera etapa de las once que conforman el ciclo electoral. Véase: Norris, *op. cit.*, pág. 34.

¹⁴ Norris, P. (2015). "Chapter 1. Introduction: Why do elections fail?", *Why Elections Fail*, Cambridge University Press, pág. 8.

¹⁵ Danopoulos, *Op. cit.*, pág. 126.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTE.

Además, la emisión de regulación con poco margen temporal anterior al inicio de un proceso democrático limita la capacidad de valorar la idoneidad de su contenido y, en su caso, de corregirla o complementarla.

En el caso específico, una de las críticas principales de los expertos internacionales es que la ley reglamentaria del proceso de revocación de mandato es muy similar a la regulación de las elecciones tradicionales, siendo que la naturaleza de la revocación de mandato es distinta.¹⁶ De hecho, como recomendación en cuanto al marco normativo, se ha propuesto evaluar la posibilidad de reformar la normativa aplicable a la revocación de mandato, o a otros mecanismos de democracia directa, para adecuarla a la naturaleza propia de este tipo de ejercicios e incorporar los aspectos que la regulación vigente no contempla.¹⁷

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

Lineamientos sin ley

Dentro de las provisiones legales que se tenían que emitir para la regulación de la revocación de mandato, se encuentran los lineamientos emitidos por el INE. Este tipo de instrumentos permiten la delimitación de otros elementos que no están contenidos en la ley, por ejemplo, la estructura de la administración electoral que intervendrá en el proceso, las instrucciones destinadas a la autoridad administrativa respecto a la forma en que deberán llevar a cabo su labor, la ubicación de casillas, las características de las boletas y formatos, de entre otros.

¹⁶ OEA (2022), “Informe Preliminar de la Misión de Visitantes Extranjeros en México”, *Organización de los Estados Americanos*, pág.13. Accesible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-de-la-Mision-de-Visitantes-Extranjeros-en-Mexico-2022.pdf> (Consulta: 21 de abril de 2022).

¹⁷ *Ibidem*.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

A pesar de la relevancia de este instrumento para la operatividad del proceso, ante el retraso legislativo, el Consejo General del INE se vio en la necesidad de emitir los Lineamientos antes de que se hubiera aprobado la ley,¹⁸ por lo que no se tenía un sustento normativo sólido a retomar como base e, incluso, tuvieron que modificarse posteriormente para garantizar su compatibilidad con la LFRM.¹⁹

Para efectos de la integridad electoral y la protección a los principios democráticos, es muy importante la existencia de un marco legal en el que se establezcan de forma clara las reglas a las que tendrán que sujetarse los actores involucrados en el ejercicio participativo y que sirva de base para aplicar las acciones correctivas necesarias, en caso de que actúen de manera contraria a los principios y valores que pretenden protegerse.

Así, el hecho de que en este primer proceso de RM las disposiciones normativas se emitieran con demasiada proximidad a su inicio, aunado al hecho de que el INE se vio en la necesidad de modificar las reglas en más de una ocasión durante la organización del ejercicio, así como la falta de pronunciamiento respecto a la constitucionalidad de algunos actos, dificultaron que el desarrollo del ejercicio se hiciera con apego a la integridad electoral.

Resoluciones de la SCJN²⁰

La Suprema Corte, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021 relacionada con la LFRM, determinó, de entre otros aspectos, lo siguiente:

¹⁸ Emitidos el 27 de agosto de 2021 mediante el Acuerdo INE/CG1444/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se publicaron los “Lineamientos para la organización de la revocación de mandato”.

¹⁹ El 30 de septiembre de 2021 se emitió el Acuerdo INE/CG1566/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los “Lineamientos para la organización de la revocación de mandato” y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM).

²⁰ Al momento de la emisión de esta resolución, todavía queda pendiente que la SCJN como máximo Tribunal del país, resuelva la Controversia Constitucional 209/2021 relacionada con la omisión de proveer al INE de los recursos necesarios para el proceso de RM; las controversias constitucionales 224/2021 y 226/2021 relacionadas con el acuerdo emitido por el INE para posponer algunas actividades del proceso de revocación de mandato; así como la Acción de Inconstitucionalidad 46/2022, relacionada con el Decreto de interpretación auténtica.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

- La inconstitucionalidad del cuarto párrafo del artículo 32 de la ley, ya que los partidos políticos no pueden intervenir en la promoción de la participación ciudadana en el proceso;
- La inconstitucionalidad del artículo 59 de la ley, en virtud de que se incurrió en una omisión legislativa para establecer un sistema de medios de impugnación para sustanciar las controversias correspondientes; y
- La inconstitucionalidad del artículo 61 de la ley, pues se incurrió en una omisión legislativa para establecer un régimen sancionatorio, en el que se prevea con exactitud los supuestos y las consecuencias jurídicas para investigar y sancionar las conductas irregulares durante el proceso.

Respecto de estos dos últimos aspectos, la SCJN determinó que, ante lo avanzado del proceso, su resolución respecto a la inconstitucionalidad tendría efectos hasta diciembre de 2022. Sin embargo, le ordenó a las autoridades administrativas y jurisdiccionales sustanciar los procedimientos y controversias correspondientes con base en las vías legales existentes en las leyes electorales, en lo que resultaran aplicables.

Estas determinaciones permiten vislumbrar dos problemáticas. Primero, la falta de certeza con respecto a las normas aplicables durante el desarrollo del proceso, ya que, dado el retraso en la emisión del marco normativo, no fue posible corregir o subsanar la inconstitucionalidad detectada en diversas normas de la LFRM. Segundo, que el ejercicio se desarrolló con base en un deficiente diseño legal, puesto que, tal y como fue determinado por la SCJN, no se establecieron los medios de impugnación y los procedimientos sancionatorios correspondientes para encausar las controversias y violaciones en que se incurrieron durante el ejercicio revocatorio, atendiendo a la naturaleza de este.

Decreto de interpretación auténtica

El 17 de marzo de 2022, se publicó en el *DOF* el “Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449,

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTE.

numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato”²¹, el cual fue emitido por la Cámara de Diputados con la finalidad de flexibilizar algunas de las regulaciones sobre la propaganda gubernamental. Este decreto fue declarado inaplicable por esta Sala Superior,²² ya que pretendía modificar las reglas constitucionales del proceso de revocación de mandato una vez que este había iniciado.

El Estado de derecho implica la existencia de un cuerpo legal claro, estable y comprensible basado en principios universalmente aceptados, el cual debe ser capaz de modificarse para adaptarse a los cambios sociales. Esto no significa que los componentes normativos puedan cambiarse de forma unilateral, puesto que es indispensable para el propio fortalecimiento del Estado de derecho que esas modificaciones se realicen a través de procesos constitucionalmente previstos y respetando una temporalidad que facilite la conformidad de las personas con las normas.²³

Al respecto, con la emisión del Decreto de interpretación auténtica, el órgano legislativo excedió el marco constitucional, ya que no realizó una interpretación del concepto de “propaganda gubernamental”, sino que pretendió establecer una excepción a la prohibición de su difusión como un intento de modificar los alcances de la disposición, sin tener que realizar el procedimiento previsto para su reforma.²⁴ Además, ello ocurrió durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, lo cual sin duda incide en la oportunidad y certeza normativa que es necesaria conforme a los estándares de integridad electoral.

²¹ DOF del 17/03/2022, “Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato” en *Diario Oficial de la Federación*. Accesible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5646085&fecha=17/03/2022 (Consulta: 21 de abril de 2022).

²² Conforme a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con número de expediente: SUP-REP-96/2022 y SUP-REP-151/2022.

²³ Danopoulos, *op. cit.*, pág. 121.

²⁴ Al no hacer una interpretación del concepto y presentar una excepción, ello implicó una modificación a un aspecto fundamental del proceso de RM, por lo que se fue en contra de la prohibición establecida en el artículo 105 constitucional.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

Capacidad institucional

Otro aspecto relevante a considerar desde la perspectiva de integridad electoral se relaciona con la capacidad institucional de la autoridad electoral para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato.

La capacidad institucional tiene un efecto en la actuación y la calidad de las elecciones, ya que son el principal servicio que brindan las autoridades electorales administrativas a la ciudadanía. Para valorar este servicio que se brinda por parte de esas autoridades, resulta clave conocer los recursos a su disposición, las redes a través de las cuales se organizan, la capacidad técnica instalada de su personal y la disponibilidad de instrumentos clave para implementar los procesos democráticos.²⁵

Si bien estos elementos son variados, todos comparten un factor común a partir del cual se pueden evaluar, es decir, el presupuesto. Estudios empíricos reflejan que el presupuesto disponible impacta de forma directa en la capacidad institucional. En el caso de las autoridades electorales administrativas esta capacidad se observa en la celebración de los procesos de participación política, lo cual resulta visible al analizar los procedimientos y su cumplimiento cabal, la capacidad de instalación de los centros de votación, el conteo adecuado de los votos y la respuesta a circunstancias conflictivas que requieren de una resolución.²⁶

Asimismo, contar con el personal adecuado para llevar a cabo el proceso es otra salvaguarda de la integridad, por lo que también es probable que los costos del personal sean el gasto más significativo de la administración electoral.²⁷

²⁵ James, T. S., (2019). "Introduction" en *Comparative Electoral Management: Performance, Networks, and Instruments*, Routledge, pág. 4.

²⁶ Clark, A., (2017), "Identifying the determinants of electoral integrity and administration in advanced democracies: the case of Britain" en *European Political Science Review*, vol. 9, núm. 3, págs. 471-492.

²⁷ James, T. S., *et. al.* (2019). "Electoral management and the organizational determinants of electoral integrity: Introduction", *International Political Science Review*, vol. 40, núm. 3, págs. 295-312.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

De esta manera, la capacidad con la que se cuenta para administrar los procesos de participación política es relevante para la integridad electoral en su conjunto y para generar certeza respecto a que la elección fue justa. En ese sentido, entre mayor sea la capacidad y desempeño de la autoridad, se puede gozar de una mayor confianza en el proceso democrático.²⁸

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

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

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

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

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

²⁸ Zavadskaya, M. y Garnett, H, (2019). "Introduction", *Electoral Integrity and Political Regimes*, Routledge Studies in Elections, Democracy and Autocracy, págs. 12-13.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

No obstante, posteriormente se emitió la LFRM en la cual se estableció que se debían permitir formatos físicos en todo el país, por lo que, derivado de la emisión de esa ley reglamentaria²⁹, en una resolución de la Sala Superior se determinó que el INE tenía que modificar sus lineamientos una vez iniciado el periodo de recolección de firmas.³⁰

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

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

El incremento en las actividades necesarias para verificar los apoyos, en conjunto con las limitaciones de recursos, llevó al INE a suspender la captura y verificación de las firmas recibidas en formatos físicos, en el momento en que se cumplió con el porcentaje y la dispersión requeridas por la Constitución general. Derivado de ello, 4,228,004 (cuatro millones doscientos veintiocho mil cuatro) quedaron pendientes de captura y verificación. Si bien la Sala Superior confirmó la suspensión de las actividades de verificación por haberse superado el porcentaje requerido constitucionalmente,³¹ ello se hizo, en parte,

²⁹ Consúltense el SUP-RAP-415/2021 y acumulados.

³⁰ El periodo de recolección de firmas inició el primero de noviembre de 2021, mientras que la modificación correspondiente a los Lineamientos se emitió el diez de noviembre.

³¹ Consúltense el SUP-JDC-37/2022.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

atendiendo al déficit presupuestal del INE y a la instrucción de la SCJN de llevar a cabo el proceso conforme a la disponibilidad de recursos.³²

La suspensión de las actividades de verificación también resulta relevante, ya que, según lo reportado por el INE, de los apoyos que sí fueron analizados se advirtió una cantidad considerable de irregularidades. Del total de 3,060,001 (tres millones sesenta mil y una) firmas presentadas en formatos físicos que fueron capturadas y revisadas, se encontraron irregularidades en 693,209 (seiscientos noventa y tres mil doscientos nueve), es decir, en el 22.65 % de los apoyos. Las irregularidades incluyeron, entre otras, la presentación de apoyos bajo el nombre de personas fallecidas y con credenciales que ya no se encontraban vigentes.³³

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

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

³² Incidente de suspensión de la Controversia Constitucional 209/2021, resuelto el primero de febrero de 2022.

³³ Conforme al Informe final del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la RM, presentado por la DERFE ante el Consejo General del INE el treinta y primero de enero de 2022.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTE.

Reducción de casillas

El artículo 255 de la LEGIPE prevé que las casillas electorales deben ubicarse en lugares de fácil y libre acceso. Esto significa que debe procurarse que ningún habitante se encuentre a una distancia tan grande de una casilla que dificulte el ejercicio de su derecho al voto.

Una manera de garantizar este derecho en el proceso de revocación de mandato se encuentra en el artículo 41 de la Ley de Revocación de Mandato, en el que se contempla que deben instalarse la misma cantidad de casillas en el proceso de revocación de mandato que las que se previeron para el proceso electoral federal previo.

Al respecto, en el proceso electoral federal 2020-2021 se aprobó la instalación de 162,570 casillas.³⁴ No obstante, tal y como se señaló en apartados previos, el Consejo General decidió reducir el número de casillas disponibles al tomar como base las unidades territoriales que fueron aprobadas para el proceso de consulta popular.³⁵ Así, se instalaron 57,448 casillas para el ejercicio revocatorio.³⁶

Si bien la propia autoridad administrativa reconoció que el mandato previsto legalmente establecía otras acciones, también argumentó que, ante la insuficiencia presupuestal derivada de la falta de recursos, se encontraba en una imposibilidad material para instalar un número mayor de casillas.

³⁴ INE (2022), "Numeralia de Procesos Electorales 2020-2021" *Instituto Nacional Electoral*, México, pág. 109. Accesible en: <https://portal.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2021/> (Consulta: 20 de abril de 2022).

³⁵ El 4 de febrero de 2022 se emitió el **Acuerdo INE/CG51/2022**, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la modificación a los lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de mandato en cumplimiento al acuerdo INE/CG13/2022, y derivado de la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la solicitud de otorgar de manera excepcional recursos adicionales para el proceso de revocación de mandato. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/126858/CGex202202-04-ap-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consulta: 19 de abril de 2022).

³⁶ El 10 de abril de 2022 se publicó el **Acuerdo INE/CG202/2022**, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la república electo para el periodo constitucional 2018-2024, p. 141. Disponible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/133148/CGex202204-10-ap-7.pdf?fbclid=IwAR3e8AvKJ2_Vb09g6l2p4KIWEYtBnzgsmwmQF2mfqgoXXlxvgvITNJTinw (Consulta: 19 de abril de 2022).

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

Esta circunstancia refleja una disonancia entre las prioridades del órgano administrativo electoral y los demás Poderes de la Unión, ya que no fue posible llegar a un acuerdo presupuestal que permitiera la instalación del número completo de las casillas ordenado por la ley.

Disponibilidad de personal e insumos

El Consejo General del INE, en el Acuerdo INE/CG13/2022,³⁷ aprobó adecuaciones presupuestarias adicionales para la continuidad del proceso de revocación de mandato, las cuales, de entre otras cuestiones, implicaron la reducción de costos que impactaron en la contratación del personal suficiente para llevar a cabo diversas labores, así como en la disponibilidad de insumos para la realización del proceso de revocación de mandato.

De entre otras acciones, se llevaron a cabo los ajustes siguientes:

- Se redujeron los apoyos financieros a los consejos distritales y locales;
- No se contrató personal para la realización del conteo rápido y se trasladaron las funciones a los integrantes de la Comisión Temporal de Conteo Rápido para los procesos electorales locales;
- Se redujo la disposición de recursos para la compra de insumos sanitarios y de protección contra la COVID-19;
- No se implementó la impresión de las boletas para la jornada en papel seguridad;
- Se redujo la contratación de personal para atender el proceso de votación de las personas mexicanas residentes en el extranjero;
- No se contrató personal para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión;
- Se redujo el periodo de contratación, los honorarios, los gastos de campo y demás recursos para las personas encargadas de la capacitación y asistencia electoral, y

³⁷ El 12 de enero de 2022 se publicó el **Acuerdo INE/CG13/2022**, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban adecuaciones presupuestarias adicionales para la continuidad del proceso de revocación de mandato en cumplimiento al Acuerdo *INE/CG1798/2021*. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126486/CGex202201-12-ap-11.pdf> (Consulta: 19 de abril de 2022).

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

- Se redujeron los costos para la distribución de documentación y materiales electorales.

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

Quejas y denuncias

Por último, es importante considerar el grado de conflicto que se vivió durante el proceso de revocación de mandato, pues ello funciona como un indicador para la conformidad y claridad de las reglas, así como respecto a la actitud de los actores políticos frente a ellas.

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

Si bien en la resolución de los juicios de inconformidad a los que nos hemos venido refiriendo, se consideró que, en atención al momento en el que se emitía la sentencia, continúa la investigación de la existencia de presuntas irregularidades que serán materia formal de pronunciamiento en otros asuntos, existen ciertos hechos y circunstancias que, a manera de descripción, ameritan resaltarse y que resultan incompatibles con los estándares de integridad electoral.

A. Medidas cautelares

En el caso de la revocación de mandato, la relevancia del respeto a las normas por parte de autoridades y gobernantes reside en que, como todo proceso electoral, se debe garantizar un entorno libre de injerencias indebidas que afecte el voto de la ciudadanía y, a su vez, que asegure la legitimidad del resultado de manera que se siga confiando en la vía institucional como mecanismo de participación política ciudadana.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

A pesar de ello, en el proceso del ejercicio revocatorio se acreditaron diversos hechos que, de manera preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, fueron objeto de medidas cautelares para evitar daños irreparables al orden jurídico, relacionados con el modelo de comunicación política y la participación de personas servidoras públicas.

Es importante destacar que, según lo reportado por el INE, durante el proceso de revocación de mandato, se declaró procedentes 18 (dieciocho) medidas cautelares en contra de personas servidoras públicas³⁸, de entre ellas, el presidente de la República, personas titulares de los gobiernos estatales y de la Ciudad de México; senadurías y diputaciones federal y locales; personas titulares de diversas alcaldías de la Ciudad de México, de dependencias y entidades del Gobierno de la República, así como personas servidoras públicas del ámbito federal y local. Este Tribunal Electoral, al estudiar distintos medios de impugnación, confirmó al menos 15 (quince) medidas cautelares.³⁹

Cabe señalar que las conductas que generaron el dictado de esas medidas cautelares fueron, principalmente, denuncias por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, la vulneración a las normas de difusión del proceso de revocación de mandato y el uso indebido de recursos públicos para ello.

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

• Incumplimiento de medidas cautelares

Con independencia de que los actores políticos se encuentren conformes con las resoluciones de la autoridad, es indispensable que se respeten los mandatos de estas, puesto que de lo contrario se pone en duda la legitimidad

³⁸Conforme al Acuerdo INE/CG202/2022, página 132.

³⁹ Consúltese las sentencias de la Sala Superior SUP-REP-20/2022 y acumulados, SUP-REP-37/2022, SUP-REP-68/2022, SUP-REP-84/2022, SUP-REP-108/2022, SUP-REP-149/2022, SUP-REP-496/2021 y acumulados, SUP-REP-51/2022, SUP-REP-33/2022 y acumulados, SUP-REP-43/2022 y acumulado, SUP-REP-193/2022, SUP-REP-512/2021 y acumulado, SUP-REP-199/2022, SUP-REP-180/2022, SUP-REP-186/2022 y SUP-REP-201/2022.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

de todo el proceso democrático y se pone en riesgo el funcionamiento de las autoridades.

Según lo reportado por la autoridad administrativa, de las 18 (dieciocho) medidas cautelares en contra de personas servidoras públicas, se detectaron 15 (quince) casos de incumplimiento.⁴⁰ Asimismo, al resolver diversos recursos de revisión en el procedimiento especial sancionador, esta Sala Superior confirmó al menos 6 (seis) casos.⁴¹

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

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

Procedimientos y medios de impugnación pendientes de sustanciación y resolución

Finalmente, si bien en este momento no es posible determinar la existencia de las irregularidades denunciadas, y a los sujetos responsables de las mismas, por el momento procesal en el que se encuentran los procedimientos sancionadores y diversos medios de impugnación, el alto nivel de litigiosidad que se presentó en el presente proceso de revocación de mandato nos permite concluir que existe un alto grado de inconformidad entre los distintos actores políticos.

Como ha quedado señalado previamente, con motivo del proceso de revocación de mandato, en el periodo comprendido del dos de septiembre de

⁴⁰ Conforme al Acuerdo INE/CG202/2022, página 132.

⁴¹ Consúltese las sentencias de la Sala Superior SUP-REP-54/2022 y acumulado, SUP-REP-57/2022, SUP-REP-71/2022, SUP-REP-97/2022, SUP-REP- 174/2022, SUP-REP-210/2022 y SUP-REP-175/2022.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

dos mil veintiuno al trece de abril del año en curso, se presentaron 326 (trescientas veintiséis) quejas, de las cuales 177 (ciento setenta y siete) son de órgano central, 93 (noventa y tres) de órgano local y 56 (cincuenta y seis) de órgano distrital.⁴²

Del total de dichas quejas, en 190 (ciento noventa) se denunciaron conductas presuntamente indebidas cometidas por servidores públicos y en 120 (ciento veinte) fueron atribuidas a diversos partidos políticos.

De las quejas cuya instrucción ha finalizado, la Sala Regional Especializada ha emitido 24 (veinticuatro) sentencias de fondo⁴³, en 6 (seis) de las cuales se han acreditado infracciones consistentes en la difusión de propaganda gubernamental, la vulneración a las normas de difusión y la veda del proceso de revocación de mandato, así como la indebida recolección de firmas de apoyo a la revocación de mandato, infracciones de las que han sido responsables diversas personas servidoras públicos y la asociación civil “Que siga la democracia”.⁴⁴

Conclusiones sobre la integridad del proceso de RM

El papel de este órgano electoral en el proceso de revocación de mandato no se limita únicamente a resolver los medios de impugnación que se le presentan, sino que también tiene la labor de analizar el desarrollo íntegro del proceso de revocación de mandato.

Del análisis realizado al resolver los juicios de inconformidad, se identificaron tres situaciones que, desde la óptica de la integridad electoral, tienen implicaciones en la calidad de la democracia participativa:

- La tardanza en la emisión de legislación sobre el proceso de RM y su modificación durante el proceso;

⁴² Información proporcionada mediante oficio TEPJF-SRE-SGA-1909/2022, en alcance al diverso TEPJF-SRE-SGA-1813/2022, por el cual se desahogó el requerimiento realizado en el expediente SUP-PRM-1/2022.

⁴³ Dato extraído del informe presentado a esta Sala Superior mediante el Oficio TEPJF-SRE-SGA-1909/2022, así como del hecho notorio consistente en la sesión pública de resolución celebrada por la Sala Regional Especializada el veintiuno de abril del año en curso.

⁴⁴ Consúltense las sentencias SRE-PSC-3/2022, SRE-PSC-26/2022, SRE-PSC-49/2022, SRE-PSD-6/2022, SRE-PSL-2/2022 y SRE-PSL-4/2022.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

- La insuficiencia presupuestaria y las limitaciones generadas por esta para implementar el proceso de RM conforme a la estricta aplicación de su diseño legal, y
- El incumplimiento por parte de diversos actores políticos de las medidas cautelares tendentes a salvaguardar la regularidad del proceso.

La primera consecuencia directa de estas malas prácticas durante los procesos democráticos es con respecto a la legitimidad política. Una integridad electoral pobre en cualquier etapa del ciclo electoral puede tener efectos serios para la legitimidad de un gobierno, para las instituciones y procesos democráticos, o para el sistema político en general.

En ese sentido, a pesar de que las malas prácticas no conllevan necesariamente una transgresión a las normas electorales vigentes, sí tienen consecuencias directas en la legitimidad del sistema político e impacta en el Estado de derecho.

Esto se puede ver reflejado en una menor satisfacción con la democracia o menor confianza en el gobierno o incluso en una falta de voluntad para aceptar y cumplir las leyes de un gobierno electo. Este impacto en la percepción de la legitimidad también puede presentar consecuencias para la participación en una elección.⁴⁵

Así las malas prácticas pueden afectar la legitimidad del gobierno evaluado con el ejercicio de revocación, así como a las principales fuerzas políticas involucradas y las autoridades electorales que buscaron regular el proceso.

Otra afectación es el daño a la confianza de la ciudadanía en las instituciones, su desafección con la democracia y la percepción de que el bajo cumplimiento de las normas pueda trasladarse a la aceptación de otras leyes de la sociedad.

⁴⁵ Zavadsкая, M. y Garnett H., *op. cit.*, pág. 42.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

En términos generales, la desconfianza induce a los individuos y colectivos a pensar que no tiene beneficios el cumplir con el derecho y la ley.⁴⁶

De igual manera, la desconfianza aparece como un fenómeno de resultado, de experiencias y observaciones vividas. Estas experiencias, sin embargo, inducen a los individuos y colectivos a pensar que no tiene beneficios el cumplir con el derecho y la ley. Así, la desconfianza es de igual manera un fenómeno de entrada que motiva el fraude e incentiva y legitima, tanto individual como colectivamente, un comportamiento de fraude a la ley que termina por impactar en la calidad de la democracia en México.

Para evitar estas consecuencias negativas, es importante contribuir a la integridad de este tipo de procesos, lo que implica que las leyes y normas garanticen una competencia inclusiva y equitativa, que los procesos sean profesionalmente organizados, transparentes e imparciales durante el ciclo electoral, y que existe certeza sobre los resultados.

Se ha considerado que la integridad de los procesos electorales es tan importante para la satisfacción con la democracia como la calidad de las elecciones. En diversos estudios se ha llegado a la conclusión de que la falta de integridad y la percepción de manipulación electoral disminuye la satisfacción con la democracia.⁴⁷

Lo anterior, deja en evidencia que no solo es relevante hacer cambios para elevar los estándares de calidad de los procesos de participación como los de la revocación de mandato, sino también combatir las malas prácticas, pues sus mayores consecuencias se reflejarán en la calidad de la democracia mexicana en el largo plazo, ya que su presencia afecta la confianza de la ciudadanía, aumentando el costo de su participación e impactando, de forma negativa, en la evaluación del régimen en turno.

⁴⁶ Nohlen, Dieter, "Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral", *Desafíos*, 28 (I-2016), 429-453, pág. 441.

⁴⁷ Monsiváis Carrillo, Alejandro, "Integridad electoral, interés en la política y satisfacción con la democracia en México", *Foro Internacional*, vol. LXI, núm. 4, 2021, Octubre-diciembre, páginas 881-923, página. 910.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

En ese sentido, a fin de promover buenas prácticas, resulta imperioso reconocer que el proceso de revocación de mandato que se encuentra en su etapa final presenta las siguientes tareas pendientes para próximos ejercicios de este tipo:

- Emitir una legislación que atienda las características especiales del proceso de revocación de mandato, incluyendo los regímenes sancionatorios y los medios para impugnar, con antelación suficiente para que pueda ser revisada jurisdiccionalmente por la autoridad competente.
- Asegurar que existan los suficientes recursos presupuestales para desarrollar los futuros procesos de revocación de mandato con los estándares previstos constitucional y legalmente.
- Permitir que se desarrolle como un ejercicio auténtico de participación ciudadana.

Finalmente, debe reiterarse que el uso del enfoque de la integridad electoral para evaluar la calidad democrática que tuvo el proceso no invalida al mismo. Por el contrario, se trata del reconocimiento de la calidad de los sistemas democráticos como sistemas con la capacidad institucional de autocorregirse⁴⁸.

En consecuencia, como autoridades tenemos una corresponsabilidad institucional para el perfeccionamiento de este ejercicio de democracia participativa de manera que cumpla con sus objetivos respecto a la participación política de la ciudadanía.

Conclusión

Por lo anteriormente expuesto y dado que desde nuestro punto de vista, pese a que el proceso de revocación de mandato no reunió el porcentaje constitucionalmente requerido para su validez, como lo señalamos previamente, esta resolución no puede concretarse a un mero ejercicio numérico y estadístico, sino consideramos que es el momento en que se

48 Rijkema, B. (2018). *Militant democracy. The Limits of Democratic Tolerance*. Routledge, pp. 133-191.

CÓMPUTO FINAL Y DECLARATORIA DE CONCLUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2018-2024. VOTO CONCURRENTES.

puede y debe realizar la valoración de la integralidad del proceso, por lo que estimamos necesario incluir el análisis de las circunstancias que pudieron afectar la integridad del proceso y con ello su calidad como un ejercicio democrático, mismas que incluimos en este voto razonado.