

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO Y
DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL
ELECTORAL**

EXPEDIENTES: SUP-JDC-134/2019 Y
ACUMULADO

ACTORES: ÓSCAR HUMBERTO
GONZÁLEZ AGUIRRE Y OTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE
CHIHUAHUA

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: OMAR ESPINOZA
HOYO

COLABORÓ: JONATHAN
SALVADOR PONCE VALENCIA

Ciudad de México, a treinta y uno de julio de
dos mil diecinueve.

En el medio de impugnación indicado al rubro, la Sala
Superior dicta sentencia en el sentido de **confirmar** la
resolución reclamada¹.

¹ Resolución dictada en el expediente RAP-17/2019 Y ACUMULADOS, que confirmó la diversa resolución emitida por el Instituto Electoral del Estado de Chihuahua, identificada con la clave IEE/CE/2019 mediante la cual resolvió

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

ANTECEDENTES

De las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

1. Solicitud de inicio del instrumento de revocación de mandato. El veinticinco de marzo de dos mil diecinueve², Óscar Humberto González Aguirre³ presentó ante el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua⁴, solicitud de inicio del instrumento de revocación de mandato, respecto del titular del Poder Ejecutivo de la citada entidad, con la finalidad de terminar de manera anticipada su periodo de gestión.

2. Resolución del Instituto local⁵. El catorce de mayo, el Instituto local resolvió que era improcedente la solicitud de inicio del instrumento de revocación de mandato del actual Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.

improcedente la solicitud de inicio del instrumento de revocación de mandato, en relación con el Titular del Poder Ejecutivo de la citada entidad federativa.

² Todas las fechas se refieren al año 2019, salvo que se establezca lo contrario.

³ En lo sucesivo el solicitante o el actor.

⁴ En adelante Instituto local.

⁵ Expediente IEE/CE18/2019.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

3. Medios de impugnación locales. Inconformes, el actor, así como los partidos Revolucionario Institucional y Morena presentaron medios de impugnación locales.

4. Resolución del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua⁶. Al fallar⁷, el tribunal local confirmó la diversa resolución del Instituto local.

5. Juicio ciudadano y de revisión constitucional electoral. En desacuerdo, el ciudadano y el Partido Revolucionario Institucional promovieron medios de impugnación, los cuales fueron enviados por el Tribunal local a la Sala Regional Guadalajara.

6. Consulta competencial. El Magistrado Presidente de la Sala Regional Guadalajara ordenó remitir las constancias atinentes a esta Sala Superior, planteando una consulta competencial.

7. Recepción de los juicios y turno. El Magistrado Presidente de este Tribunal acordó integrar los expedientes SUP-JDC-134/2019 y SUP-JRC-27/2019, y turnarlos a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí

⁶ En adelante Tribunal local.

⁷ Expediente RAP-17/2019 y acumulados.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

Soto Fregoso, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁸; en el momento procesal oportuno, la Magistrada Instructora radicó, admitió y cerró instrucción.

8. Acuerdos de competencia. Oportunamente, este órgano jurisdiccional determinó que esta Sala Superior era competente para resolver los presentes medios de impugnación.

9.Tercero interesado. Durante la tramitación de los presentes medios de impugnación, Ada Miriam Aguilera Mercado, ostentándose como representante del Partido Acción Nacional, presentando escrito de comparecencia como tercero interesado.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación, en términos de los acuerdos de competencia emitidos en el momento procesal oportuno.

⁸ En lo sucesivo Ley de Medios.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

SEGUNDO. Acumulación. De la lectura de los escritos de demanda se advierte que existe conexidad entre el juicio ciudadano y el de revisión constitucional electoral, pues en ambos casos, las partes actoras controvierten la sentencia dictada por el Tribunal local al resolver los expedientes RAP-17/2019 y acumulados.

Así, dada la conexidad existente, resulta procedente su acumulación.

En consecuencia, se acumula el expediente SUP-JRC-27/2019, al diverso SUP-JDC-134/2019, por ser éste el primero que se recibió en la oficialía de partes de esta Sala Superior. Por lo tanto, deberán glosarse los puntos resolutivos de esta sentencia en el expediente acumulado.

TERCERO. Tercero interesado. El Partido Acción Nacional, a través de su representante Ada Miriam Aguilera Mercado, compareció a los presentes juicios con el carácter de tercero interesado.

La personería de quien promueve le fue reconocida por la responsable cuando ante la instancia local compareció en representación del propio instituto

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

político, también como tercero interesado, por lo que en esta instancia se reconoce la referida personería.

Igualmente, se le reconoce el carácter de tercero interesado al partido citado, ya que aduce un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que aduce la parte actora, dado que pretende que subsista el acto reclamado; además, el escrito respectivo cumple los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, en razón de que fue presentado por escrito ante la autoridad responsable, señala nombre y firma de quien comparece en representación del partido.

En cuanto a la oportunidad, cabe decir que el dos de julio del año en curso, se fijó en estrados del Tribunal local, cédula de notificación por estrados, respecto de la interposición de los presentes medios de impugnación (respecto del juicio ciudadano se fijó a las diecisiete horas con cincuenta y ocho minutos; tocante al de revisión constitucional electoral, se fijó a las veinte horas con cincuenta y nueve minutos).

Por tanto, el plazo de setenta y dos horas para que las y los terceros interesados comparecieran a alegar lo que a su interés conviniera, inició el día y hora

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

citados, y concluyó a la misma hora del cinco de julio siguiente.

En la especie, los escritos de tercero interesado fueron presentados ante la responsable a las trece horas con treinta y seis minutos el día cinco de julio de dos mil diecinueve, es decir, dentro del plazo de las setenta y dos horas contadas a partir de que se fijó la cedula en estrados por el tribunal responsable, por lo que la presentación fue oportuna.

CUARTO. Causal de improcedencia. El partido tercero interesado aduce que los juicios deben desecharse, porque de conformidad con el artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios, se desechará la demanda cuando no existan hechos y agravios, o habiéndose señalado solo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno, lo cual desde su punto de vista se actualiza en la especie en ambos medios de impugnación.

Es infundada la causa de improcedencia alegada, porque contrario a lo que se alega, en los dos juicios se expusieron hechos y agravios, y será cuestión de fondo, calificar los conceptos de queja atinentes.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

En efecto, en cuanto a los hechos, en los dos medios de impugnación se narra, entre otras cosas, que el tribunal local confirmó el acuerdo del Instituto local.

Tocante a los agravios, en el SUP-JDC-134/2019 el enjuiciante alega, por ejemplo, que le causa agravios un voto particular.

Por lo que hace al SUP-JRC-27/2019, el actor arguye, entre otras cosas, que la responsable debió haber resuelto para efectos, es decir, al considerar parcialmente fundados los motivos de inconformidad, debió haber ordenado al Instituto local que hiciera el estudio correspondiente.

Como se ve, contrario a lo que se asegura, en ambos juicios se expusieron hechos y agravios —sin que se prejuzgue sobre si les asiste o no la razón, ya que ello se analizará al estudiar en el fondo del asunto planteado—, por lo que es infundado que se actualice la causa de improcedencia que se alega.

QUINTO. Requisitos de procedencia. Los supuestos de procedibilidad de los presentes asuntos se cumplen, conforme se expone a continuación:

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

a. Forma. Se colma el requisito, pues las demandas se presentaron por escrito, y en ellas se hace constar el nombre y firma autógrafa de las partes promoventes; se identifica el acto impugnado, a la autoridad responsable y se mencionan los hechos y agravios.

b. Oportunidad. Se cumple con el requisito, toda vez que la resolución reclamada les fue notificadas a las partes actoras el veintiséis de junio, por lo que el término de cuatro días para impugnar inició el veintisiete de junio y concluyó el dos de julio, sin contar el sábado veintinueve y el domingo treinta de junio, por tratarse de días inhábiles que no se computan, porque el asunto no está relacionado con algún proceso electoral⁹.

Pues bien, en la especie, los medios de impugnación se presentaron ante la oficialía de partes del Tribunal local el día dos de julio, por lo que fueron promovidos oportunamente.

c. Interés jurídico. Las partes actoras cuentan con interés jurídico para impugnar la resolución reclamada, porque les fue desfavorable y pretenden que se revoque.

⁹ Lo anterior, de conformidad con el artículo 7 de la Ley de Medios.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

d. Legitimación y personería. Los juicios fueron promovidos por parte legítima, toda vez que figuraron como actores en el juicio en el que se emitió la sentencia impugnada.

Asimismo, se tiene por acreditada la personería de Benjamín Caraveo Yunes como representante del Partido Revolucionario Institucional, toda vez que la responsable se la reconoce al rendir el informe circunstanciado.

e. Definitividad. El requisito en cuestión se cumple, porque en la legislación electoral no está regulado algún medio de defensa previo que deba promoverse para controvertir la resolución alegada.

Requisitos especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral.

- **Vulneración a preceptos constitucionales.** Se cumple el requisito, porque la parte actora afirma que el fallo controvertido vulnera los artículos 14, 16, 17, 41 y 116 de la Constitución federal, lo cual es suficiente para satisfacer el requisito formal.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

- **Violación determinante.** Se surte tal exigencia, porque la parte actora pretende el inicio del instrumento de revocación de mandato del actual Gobernador del Estado de Chihuahua, que según lo dispone la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua¹⁰ en el artículo 53¹¹, es un instrumento de consulta a la ciudadanía a fin de que se pronuncie mediante sufragio libre, directo, secreto y universal, sobre la terminación anticipada del periodo de gestión de quienes ostenten la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, las diputaciones locales, las Presidencias Municipales y las Sindicaturas.

Dada la forma en que la ciudadanía participa (mediante sufragio libre, directo, secreto y universal), ha llevado a esta Sala Superior a considerar que los conceptos genéricos comicios y elecciones, a que se refiere la normativa aplicable a los medios de impugnación electorales, particularmente el contenido en el artículo 99, fracción IV, constitucional, que establece las bases del juicio de revisión

¹⁰ En lo sucesivo la Ley de Participación.

¹¹ Artículo 53. La revocación de mandato es el instrumento de consulta a la ciudadanía a fin de que se pronuncie mediante sufragio libre, directo, secreto y universal, sobre la terminación anticipada del periodo de gestión de quienes ostenten:

- I. La Titularidad del Poder Ejecutivo del Estado.
- II. Las Diputaciones locales.
- III. Las Presidencias Municipales.
- IV. Las Sindicaturas.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

constitucional electoral —que es el tipo de medio de impugnación que nos ocupa—, no sólo deben entenderse referidos a los procesos relacionados con la elección de representantes populares, sino a los demás procesos instaurados para la utilización de los instrumentos de democracia directa, a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante sufragio, su poder soberano originario en decisiones o actos de gobierno, toda vez que los instrumentos o procesos de democracia directa quedan comprendidos dentro de la materia electoral.

Lo anterior, de conformidad con la tesis de rubro:

PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL¹².

¹² El rubro y texto es el siguiente: *PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.- La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 3o., fracción II, inciso a); 25, 26, 39, 40, 41, fracción IV y 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que el juicio de revisión constitucional electoral, resulta procedente e idóneo para impugnar los actos emanados de procesos electorales de democracia directa, entre los que se cuenta el plebiscito. Para lo anterior, se toman como punto de partida los principios constitucionales establecidos tanto en el artículo 41, fracción IV, conforme al cual no puede haber acto o resolución trascendente de naturaleza electoral, exento de control jurisdiccional, así como el contenido en el artículo 99, fracción IV, constitucional, que establece las bases del juicio de revisión constitucional electoral, en el que los conceptos genéricos comicios y elecciones, utilizados por el precepto, no sólo deben entenderse referidos a los procesos relacionados con la elección de representantes populares, sino a los demás procesos instaurados para la utilización de los instrumentos de democracia directa, a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante sufragio, su poder soberano originario en decisiones o*

actos de gobierno, toda vez que los instrumentos o procesos de democracia directa quedan comprendidos dentro de la materia electoral, por lo siguiente: el origen y evolución de la democracia como forma de gobierno, revelan que ha operado de manera unitaria, sin haberse dividido, con la peculiaridad de que en las primeras experiencias era esencialmente a través de actos de participación directa de los ciudadanos, especialmente en la formación de leyes o en los actos más importantes, mientras que esta intervención directa fue disminuyendo en la medida en que las personas que integraban la ciudadanía fueron creciendo, ante lo cual necesariamente se incrementó la actividad indirecta de la comunidad, por medio de la representación política, el que por necesidad se ha convertido prácticamente en absoluto; lo que hace patente que no han existido diversas democracias, sino sólo una institución que, dependiendo del grado de participación directa del pueblo, suele recibir el nombre de democracia directa o representativa; esto es, que ambas denominaciones únicamente expresan las variables de comunidades democráticas, y no formas excluyentes, de modo que una democracia calificada jurídicamente en el derecho positivo como representativa, no rechaza como parte de sí misma la posibilidad de prever procesos de participación directa, sino sólo destaca la influencia decisiva de la representación política. Esta posición es aplicable al artículo 40 de la Constitución federal, que estableció desde el principio la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una forma gubernamental representativa y democrática, lo cual significa que acogió la institución de la democracia en general, pero con el carácter representativo como elemento de mayor peso, es decir, que dicho principio democrático no implica exclusivamente la tutela de procesos democráticos representativos, sino también la de los directos; lo que se corrobora con la definición amplia que posteriormente proporcionó el Poder Revisor de la Constitución del concepto democracia en el artículo 3o., en el sentido de que no debe considerarse sólo como estructura jurídica y régimen político, sino también como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, así como en los artículos 25 y 26, cuando se incluyó este principio como rector del desarrollo nacional y la planeación económica, considerando sobre este rubro la posibilidad de establecer mecanismos democráticos. Por su parte, la expresión contenida en la segunda parte de la fracción IV del artículo 99 constitucional, en el sentido de que: esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible, si bien admite la posible interpretación de que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procede para impugnar comicios en los que se elijan personas, debe interpretarse en el sentido de que su finalidad es precisar las modalidades y condiciones propias para la procedencia de la impugnación de actos, cuando se trate de elección de personas, toda vez que esta intelección resulta conforme con el principio constitucional, relativo a que todos los actos electorales, sin excepción, deben sujetarse al control de la constitucionalidad y legalidad. Asimismo, se tiene en cuenta que ordinariamente a los procedimientos de democracia directa le son aplicables los lineamientos previstos para las elecciones de representantes democráticos, por lo que en este sentido, se puede afirmar que también existe actividad electoral en estos procedimientos, puesto que la condición de elector es común para votar por una persona o por una opción. Por ende, al constituir los procesos plebiscitarios, instrumentos de ejercicio de derechos político-electorales y encontrarse inmersos en la naturaleza de la materia electoral, deben estar sujetos al control de la constitucionalidad y legalidad del sistema de medios

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

En este orden de ideas, el fallo impugnado se considera determinante en el proceso de participación ciudadana que la parte actora pretende se lleve a cabo, toda vez que impide su inicio.

En consecuencia, se cumple el requisito de que se trata.

- **Posibilidad y factibilidad de la reparación.** De resultar fundados los agravios, la reparación solicitada resultaría material y jurídicamente posible, ya que de conformidad con el artículo 32 de la Ley de Participación¹³, las votaciones en instrumentos de participación ciudadana solicitadas en año no electoral, como es el caso, se verificarán dentro de los noventa días siguientes de la emisión de la convocatoria.

En ese sentido, de llegar a ser fundada la pretensión de la parte actora, por lo que se revocara la

de impugnación en materia electoral, a través del juicio de revisión constitucional electoral, que constituye la única vía idónea y eficaz para garantizar y asegurar ese respeto y control.

¹³ Artículo 32. Las jornadas de participación ciudadana podrán verificarse simultáneamente con una jornada electoral de cargos de representación popular, siempre y cuando se soliciten a más tardar ciento ochenta días naturales antes de la jornada electoral.

Las jornadas de participación ciudadana o las votaciones en instrumentos de participación ciudadana solicitadas en año no electoral o treinta días después de la jornada electoral, se verificarán dentro de los noventa días siguientes de la emisión de la convocatoria.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

sentencia reclamada, y en supuesto de que finalmente se cumplieran los requisitos atinentes, sería jurídica y materialmente posible celebrar la jornada de participación ciudadana correspondiente.

Así, en el presente caso se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia.

SEXTO. Estudio de fondo. A continuación, se analizarán los motivos de inconformidad hechos valer.

a) Antecedentes relevantes.

Petición.

Oscar Humberto González Aguirre solicitó al Instituto local iniciara el procedimiento de revocación de mandato, del Gobernador Javier Corral Jurado, con la finalidad de que termine de manera anticipada su periodo de gestión.

Acuerdo del Instituto local.

Al resolver, el Instituto local determinó que la petición era improcedente.

Arribó a tal conclusión, ya que advirtió que la Ley de Participación, que prevé dicho Instrumento, entró en vigor el veinticuatro de junio de dos mil dieciocho.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

Empero, el actual Titular del Ejecutivo estatal fue electo por un periodo que va del cuatro de octubre de dos mil dieciséis, al siete de septiembre de dos mil veintiuno.

En ese contexto se observaba una situación jurídica acaecida con anterioridad al inicio de vigencia de la Ley de Participación, que introdujo al haber jurídico de Javier Corral Jurado, el derecho humano a ser votado, en su vertiente de ejercicio y permanencia del cargo, toda vez que a la fecha en que accedió al cargo, no existía norma que previera la posibilidad de terminar anticipadamente el mandato mediante consulta a la ciudadanía.

Por tanto, el instrumento de revocación de mandato generaría efectos retroactivos respecto del derecho adquirido por el actual Gobernador, ya que su aplicación modificaría los supuestos y condiciones jurídicas de acceso y permanencia en el cargo, lo cual se traduciría en un perjuicio de la esfera jurídica del particular.

Inconformes, el solicitante y diversos partidos impugnaron tal determinación.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

Sentencia del Tribunal local.

Al fallar los asuntos, el Tribunal local estableció, en lo conducente, que:

Era infundado que el Instituto local haya inaplicado la revocación de mandato, porque opuestamente a lo alegado, la autoridad electoral administrativa inició el trámite correspondiente, y si bien negó la solicitud correspondiente, ello no fue en razón de que inaplicara dicho instrumento al caso concreto, sino porque estimó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción IV, del artículo 19 de la Ley de Participación, en tanto que, a su juicio se pretendía someter a consulta un acto que violaba el derecho humano a ser votado, en su vertiente de ejercer y permanecer en el cargo del actual Gobernador del Estado.

En cuanto al fondo, el Tribunal local calificó los motivos de inconformidad parcialmente fundados, pero insuficientes para revocar la resolución impugnada, en virtud de que la causal relativa a la afectación de los derechos humanos no era aplicable, sino que la litis en el asunto "*versa respecto de la vigencia y aplicación de la ley*".

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

Lo anterior, en razón de que el estudio llevado a cabo por el Instituto local resultaba "inexacto", ya que la cuestión a dilucidar en el presente asunto recaía exclusivamente en determinar si la Ley de Participación, específicamente en lo tocante a la revocación de mandato, le es o no aplicable al Gobernador en turno, y no como erróneamente lo hizo la autoridad electoral administrativa, determinar la hipótesis de improcedencia del instrumento de revocación de mandato, en relación con la afectación de un derecho humano.

Sin embargo, ello era insuficiente para revocar la resolución reclamada, por lo siguiente:

La Ley de Participación fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintitrés de junio del dos mil dieciocho, esto es, un año, ocho meses y diecinueve días posteriores al inicio del mandato del Gobernador Javier Corral Jurado.

El ejercicio del cargo de cualquier autoridad electa mediante el voto popular inicia un día concreto, según lo determine la legislación aplicable, tiene un periodo de duración que inicia al tomar protesta, pero sus efectos no se surten ese mismo día, sino que

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

se trasladan en un tiempo determinado previsto por la norma, es decir, el cargo implica un periodo que transita en el tiempo y se ejerce efectivamente, día con día, durante el periodo para el que se fue electo.

En ese sentido, el mandato de la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado, si bien inicia en un momento específico bajo la vigencia de una ley determinada, el mismo está compuesto por una serie de *"derivaciones sucesivas y continuadas, algunas pueden no producirse al amparo de la norma vigente al inicio del encargo"*, que no pueden ser suprimidas, modificadas o condicionadas por una nueva ley, porque su realización no se encuentra supeditada a las modalidades de ésta, sino a la de la ley anterior pues derivan del mismo mandato.

La revocación de mandato constituye un procedimiento mediante el cual la ciudadanía o al menos una parte significativa de ella, pueden promover la destitución de las y los representantes que han sido electos mediante el voto popular, antes de que concluya su periodo, por lo que existe la posibilidad real de que una de sus consecuencias sea que la o el funcionario dure en el ejercicio de su encargo menos tiempo de lo que la norma establece, lo que entraña en sí mismo una sanción,

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

pues se somete el desempeño de la o el servidor público a una evaluación para determinar si cuenta aún con el apoyo del electorado y de no ser el caso, revocarle el mandato conferido.

De acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMONENTES DE LA NORMA, en el caso, con la promulgación de la nueva ley, no se deben suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas aún durante el mandato del actual Gobernador, pues éstas no se encuentran supeditadas a las modalidades señaladas en la misma, sino a la ley que se encontraba vigente al momento en que inició el encargo, normativa en la que no se encontraba prevista la figura de la revocación de mandato.

La responsable calificó infundado que la circunstancia de que haya sido el propio Javier Corral Jurado quien presentó la iniciativa de la Ley de Participación, implicaba que de manera expresa se está sujetando a ella o bien que ésta le es aplicable.

Lo infundado de tal argumento radica en que el acatamiento de los principios sobre los que

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

descansan las leyes, no son de cumplimiento voluntario, sino de observancia obligatoria para todas y todos, máxime que de la lectura de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el actual Gobernador, no se desprende que éste haya manifestado su voluntad expresa para sujetarse, en un momento dado, a los mecanismos de participación ciudadana.

Es cierto que el artículo primero transitorio de la Ley de Participación determina que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, lo cual ocurrió el veintitrés de junio de dos mil dieciocho y que, efectivamente no se especifica un régimen de excepción a su vigencia, pero también es verdad que al no establecerse ese régimen de excepción, se entiende que en observancia del principio de irretroactividad de la ley y en garantía de la protección del principio de seguridad jurídica, ésta no será de aplicación para aquéllas autoridades que hayan sido electas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, y en el caso, el inicio del mandato del Gobernador Javier Corral nació bajo un marco jurídico distinto al que ahora prevalece, marco jurídico que no contempla el mecanismo de revocación de mandato, por lo que su aplicación debe entenderse para quiénes en un

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

futuro contiendan y en su caso resulten electos para ejercer un cargo público mediante el sufragio, pues el inicio de su mandato verá la luz bajo la vigencia de la Ley de Participación.

b) Síntesis de agravios.

El actor del juicio ciudadano SUP-JDC-134/2019 alega que:

- Le causa agravio el voto particular, toda vez que carece de una correcta fundamentación y motivación, además de que le da una interpretación "simplista" al principio de retroactividad, lo que resulta equivocado, de conformidad con la jurisprudencia de rubro "*RETROACTIVIDAD DE LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA*".

Posteriormente, el impugnante únicamente alude a la definición de irretroactividad de la ley, así como a las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma, sin controvertir las consideraciones de la sentencia reclamada.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

El partido actor en juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-27/2019, aduce que:

- La responsable debió haber resuelto para efectos, es decir, al considerar parcialmente fundados los motivos de inconformidad, debió haber ordenado al Instituto local que hiciera el estudio correspondiente.

- "*La aplicabilidad de una ley*", es el momento de su promulgación y publicación, lo que acontece en el caso, ya que la ley no contiene algún artículo transitorio que guarde "*una temporalidad de aplicación*", sino al contrario, tal como lo dispone el artículo primero transitorio de la Ley de Participación¹⁴.

- La responsable no realiza un estudio sobre la aplicación de la norma y su espacio, por el contrario, solo se pronuncia respecto a la retroactividad e la ley, dejando pasar el tema de la aplicación y su obligatoriedad.

- Resulta suficiente el razonamiento que realiza la responsable, para que se revocara el Acuerdo primigeniamente reclamado y se aplicara e iniciara el

¹⁴ Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

mecanismo de participación ciudadana, incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación "*ha velado el supuesto de la ejecución de la norma al momento de su aplicación*", razón suficiente para que la autoridad electoral dispusiera "*su inicio vigente y aplicativo para el caso planteado ante el OPLE*"; por todo lo anterior, la resolución reclamada carece de congruencia interna y externa, así como de debida fundamentación y motivación.

c) Consideraciones de la Sala Superior.

El estudio de los motivos de inconformidad se hará en forma conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí.

Son infundados los conceptos de queja en los que se alega que la resolutora debió haber resuelto para efectos, es decir, al considerar parcialmente fundados los agravios, debió haber ordenado al Instituto local que hiciera el estudio correspondiente.

Se arriba a tal conclusión, en virtud de que si bien es verdad que en diversos asuntos en los que un órgano jurisdiccional, al calificar fundado un agravio porque le asiste la razón a la parte impugnante en cuanto a

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

que, por ejemplo, la responsable dejó de ser exhaustiva en cuanto a que omitió analizar todos los aspectos de la controversia, no fundó ni motivó el acto reclamado, o lo hizo incorrectamente, es jurídicamente factible que lo reenvié a la propia autoridad responsable para que emita un nuevo acto en el que corrija la irregularidad en la que incurrió.

Sin embargo, por regla general, tal forma de proceder no resulta obligatoria para los Tribunales que conocen y revisan actos de autoridad, pues ordinariamente no existe alguna norma que así lo disponga, como sucede en el caso.

Por tanto, en cada asunto, dadas sus particularidades, queda a criterio del órgano jurisdiccional decidir si actúa de la forma señalada o resuelve la controversia en cuanto al fondo, estableciendo si es de acogerse o no la pretensión final de la parte promovente, pudiendo hacer esto último por existir algún motivo que exija resolver de inmediato, o simplemente para evitar el reenvío.

En ese sentido, válidamente el Tribunal local determinó que a pesar de que desde su punto de vista el Instituto local argumentó en forma errónea el acuerdo que emitió, de cualquier manera, por las

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

razones que expuso, no era factible acoger la pretensión de quienes impugnaron, de iniciar el procedimiento de revocación de mandato del Gobernador del Estado, sin que esa forma de proceder, por sí sola, le provoque agravio al impugnante, lo que torna infundados los agravios de que se trata.

Por otro lado, contrario a lo que se alega, en la resolución reclamada, no se emitió algún voto particular; empero, aunque se hubiera emitido, ningún agravio le causaría al enjuiciante, dado que, solo contienen los argumentos por los cuales quien integra un órgano colegiado, no está de acuerdo con alguna decisión tomada por la mayoría de quienes lo integran.

Por tanto, los votos particulares, al contener la opinión jurídica minoritaria, no son vinculantes, por lo que no causan algún perjuicio.

Finalmente, devienen inoperantes los restantes agravios hechos valer, porque no combaten los argumentos en que se sustenta el fallo controvertido.

En efecto, esta Sala Superior ha considerado inoperantes los motivos de disenso, entre otros

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

supuestos, cuando la parte impugnante únicamente realiza afirmaciones genéricas o repite los argumentos que expuso en la instancia anterior, sin controvertir las consideraciones que sustentan el acto reclamado.

En ese sentido, si bien este propio Tribunal ha establecido que para estudiar los agravios hechos valer basta con que en los mismos se exprese la causa de pedir, empero, ello obedece a la necesidad de precisar que los motivos de inconformidad no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental.

Sin embargo, ello de manera alguna implica que quien impugna pueda limitarse a realizar meras afirmaciones genéricas o repetir los motivos de inconformidad expuestos en la instancia anterior, sin controvertir los argumentos que sustenten el sentido del acto reclamado.

En los supuestos ejemplificados, la consecuencia de la inoperancia es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable, continúen rigiendo el sentido del acto reclamado, porque los conceptos de agravio carecerían de eficacia alguna para revocar o modificar la resolución impugnada.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

En el caso, los motivos de inconformidad hechos valer, constituyen meras afirmaciones dogmáticas, que no controvierten lo argumentado por el Tribunal local.

Así es, quienes impugnan, nada dicen en cuanto a que el ejercicio del cargo de cualquier autoridad electa mediante el voto popular inicia al tomar protesta, pero sus efectos no se surten ese mismo día, sino que se trasladan en un tiempo determinado, lo que implica un periodo que transita en el tiempo y se ejerce efectivamente, día con día, durante el periodo para el que se fue electo.

En ese sentido, el mandato de la persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado, si bien inicia en un momento específico bajo la vigencia de una ley determinada, el mismo está compuesto por una serie de derivaciones sucesivas y continuadas que no pueden ser suprimidas, modificadas o condicionadas por una nueva ley, porque su realización no se encuentra supeditada a las modalidades de ésta, sino a la de la ley anterior pues derivan del mismo mandato.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

Tampoco controvierten lo considerado por la responsable, respecto a que de acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA, en el caso, con la promulgación de la nueva ley, no se deben suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas aún durante el mandato del actual Gobernador, pues éstas no se encuentran supeditadas a las modalidades señaladas en la misma, sino a la ley que se encontraba vigente al momento en que inició el encargo, normativa en la que no se encontraba prevista la figura de la revocación de mandato.

Igualmente, omiten controvertir lo establecido por la resolutora tocante a que si bien el artículo primero transitorio de la Ley de Participación determina que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, lo cual ocurrió el veintitrés de junio de dos mil dieciocho y que, efectivamente no se especifica un régimen de excepción a su vigencia, pero que al no establecerse ese régimen de excepción, se entiende que en observancia del principio de irretroactividad de la ley

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

y en garantía de la protección del principio de seguridad jurídica, ésta no será de aplicación para aquellas autoridades que hayan sido electas con anterioridad a la entrada en vigor de la misma, y en el caso, el inicio del mandato del Gobernador Javier Corral nació bajo un marco jurídico distinto al que ahora prevalece, el cual no contempla el mecanismo de revocación de mandato, por lo que su aplicación debe entenderse para quiénes en un futuro contiendan y en su caso resulten electos para ejercer un cargo público mediante el sufragio, pues, el inicio de su mandato verá la luz bajo la vigencia de la Ley de Participación.

Consideraciones que al no aparecer controvertidas, deben permanecer incólumes rigiendo el sentido de la sentencia reclamada, lo que torna inoperantes los agravios de que se trata.

En mérito de lo expuesto, lo procedente es confirmar la resolución reclamada.

Por lo expuesto y fundado, se

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

RESUELVE:

PRIMERO. Se acumula el juicio SUP-JRC-27/2019 al SUP-JDC-134/2019, por ser el más antiguo, y se ordena glosar los puntos resolutive de esta sentencia al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se confirma la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales y con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

VOTO CONCURRENTES CONJUNTO QUE FORMULAN EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-134/2019 Y SU ACUMULADO (CASO REVOCACIÓN DE MANDATO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA)¹⁵

De manera respetuosa emitimos el siguiente voto concurrente ya que, si bien, estamos de acuerdo en confirmar la sentencia impugnada, no compartimos las consideraciones aprobadas por la mayoría, por las siguientes razones:

a) Por un lado, no compartimos la afirmación que se hace en la sentencia sobre la discrecionalidad de la que gozan los tribunales para asumir plenitud de jurisdicción, ya que en el caso no se dio supuesto alguno que implicara que el Tribunal Electoral de Chihuahua se viera en la posición de decidir sobre el reenvío del asunto o resolverlo a partir de la mencionada institución jurídica, máxime que, esta Sala Superior se ha pronunciado en otras ocasiones sobre los supuestos en los que debe ejercerse.

b) Por otro lado, a diferencia de la mayoría, consideramos que, en el asunto que se nos plantea, los actores sí combaten lo sostenido por el Tribunal local

¹⁵ Colaboraron: Christopher A. Marroquín Mitre, Olivia Y. Valdez Zamudio, María Paula Acosta Vázquez y Jimena Álvarez Martínez.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

sobre si una norma que prevé la revocación de mandato puede ser aplicada a las autoridades que fueron electas previamente a su entrada en vigor, o sólo a las que sean elegidas con posterioridad, agravio que estimamos es infundado.

Es así como, –en nuestra opinión– el agravio se debió estudiar a partir de la violación al principio de irretroactividad en aras de la certeza que debe regir respecto de las condiciones bajo las cuales se eligen los cargos de elección popular.

Para desarrollar nuestra postura, en primer lugar, se describirán los hechos que originaron esta controversia; en segundo lugar, señalaremos las razones por las cuales no estamos de acuerdo con la motivación que sustenta la sentencia y, por último, analizaremos las consecuencias que la aplicación de la norma que contempla la revocación de mandato pudiera tener para el gobierno de Chihuahua.

1. Contexto del asunto

El cinco de junio de dos mil dieciséis se eligió al titular del Poder Ejecutivo en el estado de Chihuahua por un periodo de cuatro años, once meses y tres días. Posteriormente, el veintitrés de junio de dos mil dieciocho se publicó la Ley de Participación Ciudadana local, en la que se incorporó la revocación de mandato.

El veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, un ciudadano presentó, ante el Instituto Estatal Electoral de

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

Chihuahua, una solicitud de inicio de revocación de mandato del gobernador de esa entidad, con la finalidad de terminar de manera anticipada su periodo de gestión, la cual fue declarada improcedente.

En contra de lo anterior, el ciudadano actor, así como los partidos Revolucionario Institucional y MORENA, presentaron diversos medios de impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, el cual determinó confirmar la resolución impugnada.

Inconformes, los actores presentaron dos medios de impugnación ante la Sala Regional Guadalajara, los cuales fueron remitidos a esta Sala Superior.

2. Razones de nuestro disenso

2.1. Discrecionalidad de los efectos al declarar fundado un agravio

Consideramos que el actor no tiene razón en cuanto a que la revocación debió ser para efectos; sin embargo, no coincidimos en que se afirme que el Tribunal Electoral de Chihuahua podía decidir discrecionalmente si reenviaba el asunto al Instituto Estatal Electoral o asumía plenitud de jurisdicción. El Tribunal local no asumió plenitud de jurisdicción y, contrario a lo señalado en la sentencia, esta Sala Superior sí se ha pronunciado en otras ocasiones sobre los supuestos en los que debe operar esta facultad.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

En primer lugar, estimamos que **el Tribunal local no se encontraba frente a la disyuntiva de reenviar, o bien asumir plenitud de jurisdicción**. En efecto, como se señala en la sentencia, la falta de exhaustividad y la ausencia de fundamentación y motivación son ejemplos de aquellos escenarios que ordinariamente implican el reenvío del asunto para que la autoridad responsable corrija el vicio detectado, que en este caso sería el Instituto Estatal Electoral. No obstante, en el caso, el vicio advertido por el Tribunal Electoral de Chihuahua no tiene esa naturaleza.

Es cierto que el Tribunal local consideró “fundados pero insuficientes” los agravios formulados por los actores, porque, aunque coincidió con el Instituto Estatal Electoral en cuanto a la imposibilidad de aplicar retroactivamente la revocación de mandato al gobernador en turno, estimó que ello no se debía a la afectación de derechos humanos, sino únicamente a la vigencia y ámbito temporal de aplicación de la ley.

En otras palabras, el Tribunal responsable llegó a la misma conclusión que el Instituto Local, pero por una razón distinta.

En consecuencia, estimamos que, contrario a lo que argumentaron los recurrentes, lo resuelto por el Tribunal Electoral de Chihuahua no ameritaba reenvío alguno al Instituto Electoral local, porque su decisión no se sustentó en alguna deficiencia del acto reclamado que debiera subsanarse, sino exclusivamente en una consideración que estimó incorrecta.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

Ahora, respecto de que el Tribunal Electoral local ameritaba decidir si asumía o no plenitud de jurisdicción, **disentimos de la sentencia en cuanto a que esa decisión es totalmente discrecional.**

En efecto, en la **tesis XIX/2003**¹⁶ esta Sala Superior explicó que la **plenitud de jurisdicción** respecto de actos administrativos electorales opera:

- Cuando las irregularidades alegadas consistan exclusivamente en infracciones a la ley invocada y no falten actividades materiales que por disposición de la ley corresponden al órgano o ente que emitió el acto impugnado.
- Excepcionalmente, podrá asumirse plenitud cuando se trate de cuestiones materiales de realización relativamente accesible, pero en esos casos solo se justifica ese proceder cuando exista el apremio de los tiempos electorales que haga indispensable la acción rápida, inmediata y eficaz para dilucidar la materia sustancial del acto cuestionado, y no dejarlo sin materia o reducir al mínimo sus efectos reales.

Asimismo, esta Sala Superior ha justificado el análisis en plenitud de jurisdicción con diversos argumentos, por ejemplo: la urgencia en la resolución¹⁷ o la necesidad de fijar un criterio importante y trascendente¹⁸. De lo anterior, se

¹⁶ De rubro **PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES.**

¹⁷ Sentencia SUP-JRC-21/2019.

¹⁸ Sentencias SUP-REP-72/2019, SUP-RAP-29/2018 y SUP-RAP-54/2019.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

advierte que esta Sala Superior no ha considerado que la decisión sobre asumir o no plenitud de jurisdicción quede a capricho de las autoridades, sino que ha estimado necesario justificar aquellos casos en que procede actuar de esa forma.

2.1. Indebida calificación de los agravios

A diferencia de la mayoría, consideramos que en el asunto que se nos plantea sí existen las condiciones suficientes para analizar si una norma que prevé la revocación de mandato puede ser aplicada a las autoridades que fueron electas previamente a su entrada en vigor, o solo a las que sean elegidas con posterioridad.

Para los recurrentes, la norma que contempla la revocación de mandato en la Ley de Participación Ciudadana de la entidad es aplicable al gobernador en turno, porque a su consideración no existe una norma que determine lo contrario. Consideramos que tal argumento es suficiente para que esta Sala Superior emita un pronunciamiento al respecto y, por ende, resuelva lo planteado por los actores.

En ese sentido, el agravio se debió calificar como **infundado**, analizándolo a partir de la violación al principio de irretroactividad debido a la certeza que debe regir respecto de las condiciones bajo las cuales se eligen los cargos de elección popular.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

2.1.1. El principio de irretroactividad y la certeza bajo las cuales se eligen los cargos de elección popular

Como se señaló, el problema jurídico que se plantea consiste en determinar si una norma que prevé la revocación de mandato puede ser aplicada a las autoridades que fueron electas previo a su entrada en vigor –en este caso, al gobernador de la entidad–, o sólo las que sean elegidas con posterioridad.

Consideramos que no le asiste la razón a la parte actora, porque aplicar retroactivamente la revocación de mandato al gobernador en turno, afecta las condiciones bajo las cuales se eligen los cargos de elección popular.

Por disposición constitucional del artículo 14, está prohibida la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna. En ese sentido, el principio de irretroactividad de la ley significa que el nuevo ordenamiento legal rige para todos los hechos o actos producidos a partir de su vigencia, con lo cual se garantiza el respeto a los derechos, actos y relaciones jurídicas formadas válidamente bajo el imperio de una normativa legal anterior. Este principio constituye un presupuesto básico para la seguridad jurídica de la ciudadanía, puesto que determina que los derechos o actos producidos a partir de la vigencia de la ley ya no podrán ser afectados, desconocidos o violados con la aplicación de una nueva norma.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

De conformidad con la denominada teoría de los componentes de la norma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en la Constitución, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercer aquéllos y cumplir con éstas¹⁹.

Al respecto, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, la Suprema Corte ha señalado que una de las hipótesis en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica es aquella que consiste en que la **realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley** esté diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso, la Suprema Corte estima que una nueva disposición no deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

¹⁹ Véase la jurisprudencia histórica de la SCJN de rubro **IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA**. Novena Época. Apéndice (actualización 2001). Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, Pág. 109.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

En el caso concreto, consideramos que nos encontramos en esta hipótesis, tomando en cuenta que el supuesto de la norma consiste en que el ciudadano fue electo para el cargo de gobernador y que una de sus consecuencias es la temporalidad de su mandato o periodo por el que fue designado, que comprende del cuatro de octubre de dos mil dieciséis al siete de septiembre de dos mil veintiuno²⁰, y la nueva ley es la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Chihuahua, que fue publicada un año, ocho meses y diecinueve días posteriores al inicio del mandato del gobernador.

De modo que la toma de protesta del cargo del gobernador de Chihuahua es un acto que surgió en un momento en específico, pero que sigue surtiendo sus efectos durante todo el período para el cual fue electo.

Es ese sentido, el supuesto (designación al cargo de gobernador) se generó antes de la vigencia de la nueva ley, pero sus consecuencias se prolongan desde antes hasta después de la entrada en vigor de esta nueva disposición, por lo que no puede modificar o condicionar el ejercicio de los cuatro años, once meses y tres días que dura el mandato del gobernador electo, ya que la actualización de esa consecuencia no está supeditada a las modalidades señaladas en la nueva ley.

En otras palabras, el instrumento de revocación de mandato no existía en la época en que fue electo el gobernador que

²⁰ Según el artículo tercero transitorio del Decreto 917-2015 II P.O expedido por el Congreso del Estado.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

actualmente está en función, dado que la Ley de Participación Ciudadana que prevé la revocación fue emitida en una fecha posterior. Por lo tanto, si se aplicara la revocación de mandato al gobernador en turno, implicaría la retroactividad de la ley, puesto que podría reducir el periodo por el que las autoridades fueron electas, lo cual modifica sustancialmente las reglas que tanto la ciudadanía como los actores electorales conocían al momento de la elección, vulnerando el principio constitucional de certeza.

En ese sentido, la decisión de no aplicar de forma retroactiva la norma que contempla la revocación de mandato a las autoridades electas de manera previa a su entrada en vigor, **genera certeza y previsibilidad en el ordenamiento jurídico**, ya que tanto la ciudadanía como las autoridades, conocen las reglas aplicables, por lo que saben de antemano el tiempo que durarán en el cargo, así como las causas por las que podrán ser destituidos desde antes de participar en la contienda electoral.

3. Otras implicaciones

Con el fin de fortalecer nuestro razonamiento, analizaremos algunos escenarios en los cuales la aplicación retroactiva de la revocación de mandato tendría implicaciones negativas para la democracia mexicana.

Estos escenarios se dividen en tres: *i)* las condiciones diferenciadas bajo las cuales tanto los ciudadanos como los candidatos a la gubernatura de Chihuahua votaron y

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

fueron votados en la elección del dos mil dieciséis, *ii)* las condiciones bajo las cuales el gobernador de Chihuahua planificó su acción de política pública y *iii)* la condición de incertidumbre del juego democrático que permearía en las elecciones futuras.

A continuación, se explican con mayor detalle las implicaciones negativas en la democracia constitucional de México

i) La aplicación de la revocación de mandato en forma retroactiva tiene implicaciones directas sobre la certidumbre del proceso electoral con el cual se eligió al gobernador en el dos mil dieciséis.

De acuerdo con la teoría de la democracia de Adam Przeworski²¹, se puede entender a la democracia como un juego en el que los partidos pierden elecciones. Esto quiere decir que el incentivo que los perdedores tienen para aceptar los resultados de la contienda está condicionado a que saben que pueden volver a participar en un tiempo determinado y tienen posibilidad de ganar. Este juego democrático no incluye únicamente a los políticos que contienden por un puesto, sino a la ciudadanía que vota por ellos y confía en que su voto se aplicará conforme a lo que la norma dictó al momento en que lo emitieron.

²¹ Para conocer más sobre el tema, véase Przeworski, Adam, Stokes, Susan C., Manin, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, 1999.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

La democracia analizada en un contexto institucional es la completa certidumbre en los procesos (instituciones) y la completa incertidumbre en los resultados. Lo anterior quiere decir que hay incertidumbre *ex ante*, irreversibilidad *ex post* y la condición de repetir este proceso en un lapso determinado. En ese sentido, tanto los contendientes políticos como los votantes jugaron en el proceso electoral del dos mil dieciséis con una certeza basada en el conjunto de reglas y lineamientos de ese año. Éstos dejarían de ser respetados de ser aplicada la revocación de mandato de forma retroactiva, lo que perjudicaría directamente a la estabilidad del gobierno de Chihuahua y la confianza de sus ciudadanos en el efecto real de su voto.

ii) En segundo lugar, las implicaciones de la revocación de mandato están relacionadas directamente con la agenda política del gobernador, así como con el cambio de reglas y la temporalidad que tendría para actuar.

La teoría sobre los límites de tiempo que tienen los mandatos para el Poder Ejecutivo²² establece que estos límites existen con el fin de proteger a los mandatarios de la respuesta negativa de la opinión pública en el corto plazo, ante una política que parece no tener beneficio en ese momento. La teoría destaca la importancia de que un gobernante conozca el tiempo con el que cuenta para

²² Tom Ginsburg, Zachary Elkins y James Douglas Melton proponen un análisis de la teoría de los límites temporales a los mandatos en, *On the Evasion of Executive Term Limits*, *William and Mary Law Review*, 2011.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

gestionar sus políticas públicas y así pueda planificar conforme a la temporalidad de su mandato.

Un ejemplo de esto sería implementar las políticas que son costosas ante la opinión pública, al inicio de su mandato, previendo que tienen resultados positivos en el mediano y largo plazo. Esto permite que la ciudadanía tenga información más completa al momento de evaluar esa administración. Estos lineamientos son un conjunto de reglas que le dan certeza a la gubernatura sobre el tiempo que tienen para administrar la política pública planeada y al ciudadano sobre si incorpora o no el criterio de temporalidad al evaluar las políticas públicas implementadas.

iii) En última instancia, es de vital importancia recalcar las implicaciones de hacer retroactiva la Ley de Participación Ciudadana de Chihuahua en un régimen democrático.

El contexto político en el que ocurren estos acontecimientos no es un asunto menor, y se debe analizar a la luz de la posible alternancia política futura. El modificar el límite de mandato del gobernador de Chihuahua, Javier Corral Jurado, se da en un contexto en el que ya existen mecanismos de rendición de cuentas en forma tanto vertical como horizontal y que están siendo modificados en nuestro país.

Según Adam Przeworski, la rendición de cuentas vertical queda en manos del electorado en el momento de

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

participar en la elección, mientras que la rendición de cuentas horizontal es responsabilidad de los tres poderes de gobierno que deben rendir cuentas entre sí y ante la ciudadanía. En ese sentido, es deber del Tribunal actuar en favor de la protección de la rendición de cuentas vertical y evitar que la horizontal se degenere en un contexto en el que las mayorías legislativas puedan construir mecanismos legales y democráticos de destitución del Ejecutivo.

Asimismo, esta solicitud se desarrolla en un contexto nacional en el que se debe velar por un respeto de la división de poderes para que el mandato de un Ejecutivo no se vea beneficiado o perjudicado según la mayoría cambiante del Legislativo.

Finalmente, concluimos reiterando la relevancia de este asunto, porque la realización del análisis que se nos plantea tendría implicaciones sobre la aplicación de la revocación de mandato en el actual gobierno de Chihuahua y fijaría un precedente para futuras consideraciones sobre este instrumento de democracia directa en el ámbito nacional.

En consecuencia, no compartimos los argumentos que se emiten en la sentencia sobre la discrecionalidad de la que se afirma gozan los tribunales para asumir la plenitud de jurisdicción y consideramos que sí existían las condiciones suficientes para analizar los agravios sobre si una norma que prevé la revocación de mandato puede ser aplicada a las autoridades que fueron electas previo a su entrada en vigor.

SUP-JDC-134/2019 Y ACUMULADO

Por lo anterior, formulamos el presente voto concurrente.

MAGISTRADA

MAGISTRADO

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN