



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO Y
RECURSO DE APELACIÓN**

EXPEDIENTES: SUP-JDC-1398/2021,
SUP-JDC-1403/2021, SUP-JDC-
1409/2021 Y SUP-RAP-457/2021
ACUMULADOS

ACTORAS: GABRIELA GEORGINA
JIMÉNEZ GODOY Y OTROS

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DE INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO DE
LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: JUAN ANTONIO
GARZA GARCÍA, JUAN DE JESÚS
ALVARADO SÁNCHEZ Y MARIANO
ALEJANDRO GONZÁLEZ PÉREZ

COLABORÓ: ENRIQUE MARTELL
CASTRO

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

S E N T E N C I A

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los medios de impugnación indicados al rubro, en el sentido de **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG1646/2021, emitido en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-415/2021 y sus

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

acumulados, por el que ordena modificar los Lineamientos para la organización de la Revocación de Mandato y su anexo técnico.

ÍNDICE

RESULTANDO	2
CONSIDERANDO.....	5
RESUELVE.....	74

RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados por las partes actoras en sus demandas y de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente:
- 2 **A. Reformas constitucionales relacionadas con la revocación de mandato.** El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto mediante el cual se adiciona una fracción IX al artículo 35; un inciso c), al Apartado B de la Base V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; un tercer párrafo a la fracción III del Apartado A del artículo 122 de la Constitución Federal, para regular la figura de la revocación de mandato.
- 3 En dicho Decreto se destaca la atribución que se le otorga al INE de tener a su cargo, de manera directa, la organización, difusión, desarrollo y cómputo de la revocación de mandato.
- 4 **B. Sentencia dictada en el SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021 acumulados.** El veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, esta Sala Superior dictó sentencia, en la que determinó, en esencia, declarar fundada la omisión atribuida al Congreso de la Unión para emitir la Ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.



- 5 **C. Acuerdo INE/CG1444/2021.** El veintisiete de agosto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato de la persona titular de la Presidencia de la República, electa para el periodo constitucional 2018-2024, así como sus anexos, entre ellos, el “Anexo Técnico para las actividades relacionadas con la captación y verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía para la revocación de mandato”.
- 6 **D. Expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato.** El catorce de septiembre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato.
- 7 **E. Acuerdo INE/CG1566/2021.** El treinta de septiembre, el Consejo General del INE aprobó la modificación de los lineamientos para la organización de la revocación de mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato.
- 8 **F. Impugnaciones a los Lineamientos.** Mediante escritos presentados el cuatro, ocho y quince de octubre, Morena, una ciudadana y un ciudadano promovieron recurso de apelación y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para controvertir el acuerdo referido en el párrafo precedente.
- 9 **G. Sentencia SUP-RAP-415/2021 y acumulados.** El primero de noviembre, esta Sala Superior, entre otras cosas, declaró fundados diversos agravios y revocó el acuerdo reclamado.
- 10 En dicha sentencia ordenó al INE que determinara que, para recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato, deben facilitarse en todo el país los formatos físicos como en dispositivos

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

electrónicos, para que ambos tipos de formatos queden a disposición de la ciudadanía y elijan el medio a través del cual otorgarán tal apoyo; estableció que las personas mexicanas residentes en el extranjero también tienen la posibilidad de emitir su voto en forma postal, así como modificar los plazos previstos en la convocatoria para realizar todas esas acciones.

- 11 **H. Acuerdo impugnado.** En cumplimiento a lo anterior, el diez de noviembre, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG1646/2021, por el que modifica los Lineamientos para la organización de la Revocación de Mandato y su anexo técnico.
- 12 **II. Medios de impugnación.** Inconformes con lo anterior, catorce, quince, dieciséis y diecisiete de noviembre, respectivamente, las ciudadanas y ciudadanos presentaron ante esta Sala Superior sendas demandas de juicio ciudadano y MORENA un recurso de apelación.
- 13 **III. Recepción y turno.** En su oportunidad se acordó integrar y registrar los expedientes **SUP-JDC-1398/2021**, **SUP-JDC-1403/2021**, **SUP-JDC-1409/2021** y **SUP-RAP-457/2021**, y turnarlos a la Ponencia a cargo del Magistrado José Luis Vargas Valdez.
- 14 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** Posteriormente, el Magistrado Instructor radicó y admitió los expedientes y, al considerar que no existían diligencias que realizar, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto correspondiente.



CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

15 Esta Sala Superior ejerce jurisdicción y tiene competencia para conocer y resolver los presentes medio de impugnación, por tratarse de tres juicios ciudadanos y un recurso de apelación promovidos para controvertir un acuerdo de un órgano central del Instituto Nacional Electoral, como lo es, el Consejo General.

16 Lo anterior, con fundamento en los artículos 17, párrafo segundo; 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III, V y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164; 166, fracciones III, incisos a), c) y g), y X, y 169, fracciones I, incisos c) y e), y XVIII, y 180, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a); 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso g), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.

17 Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020,¹ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarían realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta, por lo

¹ Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

que se justifica la resolución de los presentes medios de impugnación de manera no presencial.

TERCERO. Acumulación.

- 18 Del análisis a los escritos de demanda se advierte que existe conexidad en la causa, pues en ellas se controvierte el acuerdo INE/CG1646/2021, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que modifica los Lineamientos para la organización de la Revocación de Mandato y su anexo técnico, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-RAP-415/2021 y acumulados.
- 19 Por lo tanto, con fundamento en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los juicios SUP-JDC-1403/2021, SUP-JDC-1409/2021 y SUP-RAP-457/2021 al diverso SUP-JDC-1398/2021, dado que éste fue el primero que se registró e integró en esta instancia jurisdiccional.
- 20 En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, a los autos del expediente acumulado.

CUARTO. Requisitos de procedencia.

- 21 En el caso, se satisfacen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79 y 80, de la Ley



General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

- 22 **a. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito, y en ellas se hace constar el nombre de las partes actoras, así como sus firmas, se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la respectiva impugnación, así como los preceptos presuntamente violados.
- 23 **b. Oportunidad.** Se debe tener por cumplido el requisito a partir de que, el acto impugnado fue emitido el diez de noviembre, mientras que las demandas de juicio ciudadano se presentaron el quince, dieciséis y diecisiete de noviembre directamente ante esta Sala Superior, mientras que la demanda de recurso de apelación se presentó por MORENA ante la autoridad responsable el catorce de noviembre del presente año.
- 24 Por lo que respecta a Gabriela Georgina Jiménez Godoy (SUP-JDC-1398/2021) refiere haber tenido conocimiento del acuerdo controvertido el doce de noviembre, sin que exista dato objetivo alguno que permita advertir que la conoció con anterioridad, por lo que, si su demanda la presentó el quince siguiente, resulta evidente su presentación oportuna, al estar dentro de los cuatro días que prevé la ley de la materia.
- 25 Por otra parte, respecto a las demandas de Ardelia Ávila Ozuna y Néstor López Espinoza, no refieren fecha en la cual hayan tenido conocimiento del acto impugnado, por lo que será tomada en cuenta aquella en la que se presentaron sus medios de impugnación ante esta Sala Superior, esto es, el dieciséis y diecisiete de noviembre.

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

26 Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que cuando no existe certidumbre sobre la fecha en que el promovente tuvo conocimiento del acto impugnado, debe tenerse como aquella, el día en que se presente el medio de impugnación.²

27 Mientras que la demanda del recurso de apelación fue presentada ante la autoridad responsable el catorce de noviembre, es decir, dentro de los cuatro días siguientes a la emisión del acuerdo controvertido.

28 Debido a lo anterior, como se indicó, los medios de impugnación fueron promovidos de manera oportuna.

29 **c. Legitimación e interés jurídico.** Se cumplen los requisitos, toda vez que las personas promoventes de los juicios ciudadanos están legitimadas y cuentan con interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, pues se trata de dos ciudadanas y un ciudadano que se ostentan con la calidad de promoventes de la revocación de mandato, acreditando tal carácter, quienes invocan una posible actuación ilegal por parte del INE en la emisión del acuerdo combatido.

30 Asimismo, quien promueve el recurso de apelación es un partido político nacional, quien acude a través de representante legítimo, cuya personería le reconoce la autoridad responsable.

31 **d. Definitividad.** Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para combatir la resolución impugnada que

² Criterio contenido en la jurisprudencia 8/2001, de rubro: “CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.”



deba agotarse de forma previa a acudir ante este órgano jurisdiccional.

QUINTO. Estudio de fondo.

A. Pretensión.

32 La pretensión de las partes actoras radica en que esta Sala Superior revoque el acuerdo controvertido y se ordene al Instituto modificar los lineamientos derivado de que, en su opinión el acuerdo controvertido adolece de las siguientes deficiencias:

- i. Exigencia inconstitucional de anexar copia del anverso y reverso de la credencial para votar de cada ciudadano que firme su respaldo a la revocación de mandato en formatos impresos.
- ii. Ilegal exclusión de las juntas locales y distritales del INE en el proceso de recepción de los formatos físicos impresos relacionados con la obtención de los apoyos de revocación de mandato.
- iii. Eliminación de la garantía de audiencia para la verificación de los apoyos de respaldo otorgado en formatos físicos.
- iv. Indebida e incongruente determinación de ejercicio muestral mediante visita domiciliaria para corroborar la autenticidad de las firmas de respaldo en formatos impresos.
- v. Incongruente determinación de aumentar el porcentaje de apoyo ciudadano al 3.5% del listado nominal.

33 Por tanto, el estudio correspondiente será realizado en diversos apartados, en el orden que ha quedado establecido, precisándose

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

que, en el caso, no se estima necesario hacer una síntesis de los lineamientos impugnados, puesto que en cada apartado se precisará la parte atinente controvertida del acuerdo, a efecto de dar respuesta a las especificidades expresadas en cada demanda, respecto de las disposiciones que en cada caso se cuestionen.

I. Inconstitucional exigencia de anexar copia del anverso y reverso de la credencial para votar de cada ciudadano que firme su respaldo a la revocación de mandato en formatos impresos.

- 34 La actora del juicio para la ciudadanía **SUP-JDC-1398/2021** señala que, resulta excesivo e innecesario el requisito establecido en el Anexo Técnico de acompañar copia legible del anverso y reverso de las credenciales para votar de las personas que utilicen el formato físico para la captación de firmas de apoyo para la solicitud de la revocación de mandato.
- 35 Señala que el requisito previsto en el artículo 8, fracción III de la Ley Federal de Revocación de Mandato para poder solicitar, participar y votar en dicho ejercicio, consiste en estar inscrita o inscrito en el Padrón Electoral y contar con credencial para votar vigente, por lo que, la autoridad electoral cuenta con los elementos necesarios para verificar que la firma asentada en el formato, corresponde al ciudadano que lo presenta, sin que sea necesario acompañar la referida copia fotostática.
- 36 Por su parte la actora del diverso juicio **SUP-JDC-1403/2021** señala que, dentro del marco legal aprobado por el Congreso de la Unión que rige la revocación del mandato, no está contemplado expresamente el requisito de anexar una copia simple de la credencial para votar, lo



que, en los Lineamientos está considerado como un requisito fundamental para la validación de las firmas recolectadas mediante formatos impresos.

- 37 Finalmente, el actor del juicio para la ciudadanía **SUP-JDC-1409/2021** señala que, resultan incongruentes los motivos que aduce la autoridad electoral por los que se entrega la copia de la credencial para votar y las consecuencias de no entregarlas porque, por una parte, en la modificación al artículo 104 del Anexo técnico se establece que la entrega de la copia fotostática es para verificar su vigencia, mientras que, por otra parte, se señala que, ante el incumplimiento en su entrega, el apoyo no será computado, al no poder verificarse que el ciudadano proporcionó su apoyo de manera libre.
- 38 Como puede advertirse de los planteamientos expuestos por los recurrentes, la inconformidad se centra, esencialmente, en considerar que la exigencia relativa a acompañar copia del anverso y reverso de la credencial de elector de las ciudadanas y ciudadanos que respalden con su firma el proceso de revocación de mandato, cuando opten por proporcionarlo en formatos impresos, constituye un requisito excesivo y desproporcionado, que no tiene asidero constitucional y legal, por lo cual solicitan a esta Sala Superior que se inapliquen los preceptos controvertidos o se declare su invalidez.
- 39 Los agravios devienen **infundados** y, por ende, no resulta procedente la solicitud de inaplicación de los preceptos de los Lineamientos y del Anexo Técnico que pretenden los promoventes, acorde con las consideraciones que se exponen enseguida.

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

Marco jurídico.

- 40 El artículo 35, fracción IX, de la Constitución,³ y la Ley Federal de Revocación de Mandato,⁴ disponen que corresponde al INE, entre otras cosas: convocar al proceso de revocación de mandato a petición de las y los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.
- 41 Asimismo, se faculta al INE para emitir los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como emitir los Lineamientos para las actividades relacionadas con dicha recopilación. En general, para

³ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

[...]

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

1o. **Será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.**

El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.

2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

[...]

7o. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

[...]

⁴ Véase artículos 1, 7, 11, 15, 21, 27 y demás aplicables de la Ley Federal de Revocación de Mandato.



aprobar los Lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo de los procesos de revocación de mandato.

- 42 De esa manera, se establece que el INE tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación, emitir los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, así como promover la participación ciudadana y ser, en el ámbito de su competencia, la única instancia a cargo de la difusión de dicho proceso.
- 43 Por su parte, la Ley Federal de Revocación de Mandato en el capítulo III,⁵ establece las atribuciones del INE en materia de revocación de mandato, tanto para la etapa de verificación del apoyo ciudadano para la solicitud de revocación,⁶ como para la organización del proceso, difusión, actos previos a la jornada, la jornada, y los resultados obtenidos.
- 44 Esto es, corresponde al INE garantizar el ejercicio del derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos a solicitar, participar, ser

⁵ **Artículo 21.** Al Instituto le corresponde verificar el porcentaje establecido en el artículo 7 de la LFRM.

Artículo 22. El Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dentro del plazo de treinta días naturales, contados a partir de que reciba la solicitud, verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la petición de revocación de mandato aparezcan en la lista nominal de electores y que corresponda a los porcentajes requeridos conforme a lo establecido en el artículo 7 de la LFRM.

Una vez concluido el requisito porcentual previsto en el artículo 7 de la ley, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá realizar un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas (Artículo 23, de la LFRM).

⁶ Finalizada la verificación correspondiente, la Secretaría Ejecutiva del INE deberá presentar al Consejo General un informe detallado y desagregado, dentro del plazo señalado en el artículo 22 de la Ley, sobre el resultado de la revisión de los ciudadanos que aparecen en la lista nominal de electores del Instituto, el cual deberá contener los requisitos que al efecto se prevén en el artículo 26 de la LFRM, a saber: I. el número de ciudadanas y ciudadanos firmantes que se encuentran en la lista nominal de electores y su correspondiente porcentaje nacional y en cada entidad federativa; II. El número de ciudadanas y ciudadanos firmantes que no se encuentran en la lista nominal de electores y su porcentaje; III. Los resultados del ejercicio muestral; IV. El resultado final de la revisión, y V. Las ciudadanas y los ciudadanos que hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos previstos en la LEGIPE.

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

consultados y votar respecto de la revocación de mandato de la persona que resultó electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Caso concreto.

45 Según se advierte de los correspondientes escritos de demanda, la pretensión de los recurrentes es que se elimine el requisito de presentar copia fotostática de la credencial para votar junto con el formato impreso de manifestación de apoyo, al considerar que se trata de un requisito excesivo impuesto por el Consejo General del INE, excediendo su facultad reglamentaria.

46 Como se indicó previamente, los agravios resultan **infundados**.

47 En primer lugar, es conveniente precisar que esta Sala Superior, al emitir la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados, cuyo cumplimiento por parte del Consejo General del INE constituye el acuerdo impugnado en el presente asunto, determinó que la facultad reglamentaria con la que cuenta la referida autoridad electoral administrativa adquiere un significado particular diverso al de la administración pública en general, pues se trata de un organismo que tiene funciones constitucionalmente asignadas y que, en ese sentido, cuenta con una libertad mayor para implementar lineamientos y reglamentos, siempre que éstos estén dirigidos a cumplir con mayor eficacia y alcance los fines que le han sido asignados.



- 48 En tales condiciones, es jurídicamente válido sostener que el INE puede desplegar su facultad reglamentaria con el objeto de optimizar sus funciones constitucional y legalmente asignadas como órgano encargado de organizar las elecciones, así como de mejorar el ejercicio de derechos político-electorales, más aún cuando en el caso, expresamente la Ley Federal de Revocación de Mandato lo autoriza a emitir los lineamientos o acuerdos necesarios para organizar y desarrollar el referido proceso de participación ciudadana.
- 49 Esta facultad reglamentaria está sujeta al principio fundamental de legalidad, del cual derivan dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica. El primero de estos, evita que la reglamentación aborde de manera novedosa materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, esto es, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular.
- 50 El segundo de los principios comprende la exigencia de que la reglamentación esté precedida de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.
- 51 En este sentido, esta Sala Superior considera que, contrario a lo que señalan las partes actoras en los presentes medios de impugnación, al emitir los Lineamientos y su Anexo Técnico y en ellos establecer la exigencia de entrega de la copia de la credencial para votar junto con los formatos impresos de manifestación de voluntad, la responsable no viola los principios de reserva y subordinación jerárquica de la ley, ni establece requisitos extralegales, en tanto que los lineamientos y su Anexo Técnico se expidieron con base en la facultad expresa que

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

el órgano legislativo le otorgó al INE, con la finalidad de organizar y desarrollar el proceso de revocación de mandato, complementando lo que la Ley Federal de la materia establece.

52 Ahora bien, contrario a lo que se alega por los promoventes, la obligación establecida por el INE, de acompañar copia de la credencial de elector de la persona que otorga su firma de apoyo a la revocación de mandato cuando se opta por utilizar un formato impreso, constituye un elemento que brinda de certeza el respaldo ciudadano requerido y, en consecuencia, al proceso de revocación de mandato en su conjunto, sin que ello resulte una carga desproporcionada que limite a la ciudadanía su derecho de consulta, y por el contrario, porque tal exigencia tiene una finalidad legítima.

53 Al efecto, debe tenerse en cuenta que, los procesos de participación ciudadana, como el de revocación de mandato previsto en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal, deben regirse, entre otros, por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, previstos en el artículo 41 constitucional.

54 En este sentido, la credencial para votar, como documento oficial y necesario para ejercer el derecho al sufragio en el proceso de revocación de mandato constituye, por mandato legal, un requisito indispensable para que la ciudadanía pueda solicitar, cumpliendo los porcentajes exigidos en el precepto constitucional, el inicio del proceso revocatorio, dado que, en la solicitud correspondiente deben asentarse los datos de la credencial de elector y, conjuntamente con la firma que de manera personal y directa se asienta en el formato



impreso por la persona que respalda el proceso de revocación de mandato, lo que permite la existencia de los elementos que generan certeza y convicción respecto a la intencionalidad de la o el ciudadano de conceder tal apoyo.

55 Esto es, tratándose de formatos impresos, la firma asentada en éste y la copia de la credencial de elector, son los elementos esenciales que dan certeza sobre la voluntad de la ciudadanía, de otorgar su apoyo al proceso de revocación de mandato.

56 Por tanto, esta Sala Superior considera que el requisito que se analiza, adoptado por la autoridad responsable en los Lineamientos y su Anexo Técnico, es razonable y acorde con las finalidades de la legislación de la materia, toda vez que dota de certeza el acto de emisión de apoyo, por lo que la referida exigencia es una cuestión que en modo alguno se puede traducir en un obstáculo insuperable o desproporcionado. Por el contrario, considerar válido que se solicite acompañar copia del anverso y reverso de la credencial para votar con el formato impreso del apoyo a la revocación de mandato, implica reconocer y hacer posible la observancia y aplicación armónica de diversos principios constitucionales que rigen a la materia.

57 Bajo esa lógica, deviene inexacta la afirmación de que los artículos correspondientes de los Lineamientos y del Anexo Técnico que se tildan de inconstitucionales no superarían el test de proporcionalidad que se exige para cualquier medida que afecte un derecho fundamental, como se demuestra enseguida.

58 Al respecto, cabe destacar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **tesis 1a. CCLXIII/2016** de rubro: “**TEST**

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL”,⁷ ha sustentado que dicho instrumento

de ponderación constitucional es útil para verificar la razonabilidad de la incidencia de disposiciones secundarias en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales, mismo que tiene cuatro componentes:

- a) **Fin constitucionalmente legítimo.** La intervención debe perseguir un fin constitucionalmente reconocido y, por ende, válido.
- b) **Idoneidad.** Que la medida resulte idónea para satisfacer el propósito constitucional.
- c) **Necesidad.** Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas las opciones que revisten al menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto.
- d) **Proporcionalidad en sentido estricto.** La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido

59 A juicio de esta Sala Superior, la solicitud de acompañar la copia fotostática legible del anverso y reverso de la credencial para votar de la persona que lo suscribe a los formatos impresos de manifestación

⁷ El criterio invocado aparece publicado en la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 36, noviembre de dos mil dieciséis, Tomo II, página 915.



de apoyo al proceso de Revocación de Mandato cumple con los referidos parámetros constitucionales, por lo siguiente.

- 60 **a. Sí persigue un fin constitucionalmente válido**, porque la exigencia tiene por objeto dar cumplimiento al principio de certeza previsto en el artículo 41, base V, de la Norma Suprema, respecto de la autenticidad de la firma y los datos de la persona que suscribe el apoyo, al constituirse en un documento demostrativo de la voluntad de quien realiza la correspondiente manifestación de apoyo, lo que permite constatar que la expresión de la voluntad de la ciudadanía es libre y auténtica, sin presiones de ninguna índole, al momento de suscribir el respaldo otorgado.
- 61 **b.** La medida cumple con la exigencia de **idoneidad**, porque se trata del documento oficial expedido por la propia autoridad electoral administrativa para la participación ciudadana en los procesos electorales y en los procesos de participación ciudadana, el cual, además de ser el instrumento de identificación personal oficial y cuya presentación para ejercer el derecho de sufragio, resulta obligatorio en los términos establecidos por la legislación de la materia. Además de ello, el uso de la información que proporcionen los ciudadanos está encaminada únicamente a la manifestación de apoyo a la revocación de mandato y no para otros fines.
- 62 **c.** Se considera **necesaria** la medida, porque es la forma óptima para contrastar el contenido del formato impreso con el Listado Nominal, además que, mediante la copia exigida del referido documento oficial es factible estar en condiciones de subsanar las inconsistencias que pudieran encontrarse en el llenado del formato de apoyo.

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

63 **d.** Finalmente, por cuanto hace a la **proporcionalidad en sentido estricto**, la medida cuestionada cumple tal parámetro, porque la entrega de copia legible por ambos lados de la credencial para votar constituye un elemento que dota de certeza la manifestación de apoyo de la ciudadanía en relación con la solicitud de Revocación de Mandato, al asegurar que esté inscrito en la Lista Nominal y que, efectivamente, proporcionó el documento básico que lo acredita no sólo como ciudadano en pleno goce de sus derechos políticos, sino que refleja la autenticidad del respaldo proporcionado, al entregar la copia del documento para evidenciar su libre voluntad de suscribir el apoyo.

64 En esas condiciones, contrario a lo expresado en las demandas, con la exigencia de acompañar copia de anverso y reverso de la credencial para votar de la persona que otorga el apoyo a la revocación de mandato, no se advierte una afectación directa al derecho de participación de la ciudadanía en la revocación de mandato, aunado a que, con la medida controvertida, no se limita su derecho a dicha participación, toda vez que, con tal exigencia se persigue garantizar la certeza de que la solicitud de las ciudadanas y ciudadanos al proceso de revocación cuenta con el apoyo mínimo requerido por la Constitución y la ley, manifestado de una manera libre, voluntaria y auténtica.

65 Además de lo anterior, esta Sala Superior, en casos semejantes, tratándose de aspirantes a candidaturas independientes, ha validado la exigencia de allegar las cédulas de respaldo ciudadano recolectadas de manera manual o física con copias de la credencial



para votar, de modo que se respalde la autenticidad de la manifestación de apoyo,⁸ por lo que válidamente tales criterios resultan aplicables en la especie, tratándose de apoyos al proceso de revocación de mandato, dado que su finalidad es la misma: patentizar la certeza del apoyo ciudadano.

66 En relación con la justificación de estas exigencias se ha sostenido, en lo que interesa, lo siguiente:

- La obligación de reunir la documentación de las cédulas de respaldo ciudadano tiene “el propósito de acreditar, en forma fehaciente, si la candidatura independiente alcanzó o no a recabar el valor porcentual de apoyo del electorado señalado por la ley, el cual es requerido para participar en la contienda con un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar, pues tampoco sería lógico que se erogaran recursos estatales por la simple intención de contender, o sin ofrecer a la ciudadanía las pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimó conveniente que el candidato luchara en la elección sin partido”.⁹
- En la especie, tiene el propósito de demostrar fehacientemente si el proceso de revocación de mandato alcanzó el apoyo necesario, ya que de otra forma no se justificaría llevarlo a cabo.
- La integración de las copias de las credenciales del electorado (en un modelo de recolección manual o física) no supone una

⁸ Por ejemplo, en el juicio ciudadano SUP-JDC-98/2018.

⁹ Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, así como la Acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas.

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

exigencia desmedida pues, “conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar tanto al interesado como a la ciudadanía, y a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección, dada la abundancia de pruebas en ese sentido y la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento, sin que pueda pretenderse que bastara con mencionar los datos de identificación de dichas credenciales”.¹⁰

- En el caso, es indispensable garantizar que el proceso de revocación de mandato tiene el apoyo necesario de la ciudadanía, pues de otra manera no se justificaría su realización.

67 De lo razonado esta Sala Superior advierte que, la justificación de la exigencia consistente en un mínimo de apoyo de la ciudadanía encuentra sustento, en esencia, en que el proceso de revocación de mandato sea reflejo de la voluntad de la propia ciudadanía, en el porcentaje establecido por la propia Constitución Federal, de modo que se justifique su participación y que se eroguen recursos públicos para tal efecto.

68 En consecuencia, el respaldo de la ciudadanía debe ser auténtico y, por ende, es indispensable que se adopten los mecanismos necesarios para asegurar la veracidad de las manifestaciones de apoyo que, como en la especie, el entregar copia de la credencial de

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, así como la Acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas.



elector, sin que sea suficiente presumirlo, como lo asegura una de las actoras en su escrito de demanda, como ya se precisó en los párrafos precedentes.

- 69 Lo expuesto se relaciona, a su vez, con otro valor fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, consistente en el principio de autenticidad de las elecciones, que se contempla en el segundo párrafo del artículo 41 constitucional. Este principio debe permear en todas las etapas del proceso de Revocación de Mandato.
- 70 Así, como finalidad principal en el procedimiento de verificación de los apoyos de la ciudadanía debe encontrarse el principio de certeza en materia electoral, esto es, facilitar a las y los interesados, como a la autoridad administrativa y a la propia sociedad, conocer la autenticidad de los apoyos de la ciudadanía que sean presentados.
- 71 Como se indicó previamente, el hecho de requerir la copia de la credencial de elector al suscribir un formato físico de apoyo persigue un fin constitucionalmente legítimo y constituye un requisito razonable, pues busca dotar de certeza la acreditación de que se alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para llevar a cabo la revocación de mandato.
- 72 Por otra parte, la dificultad que pudiera ocasionar la entrega de la fotocopia de la credencial para votar a algunas personas interesadas en cumplir con dicha obligación, no constituye un acto de molestia de los protegidos por los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que es infundado que la imposición de dicho requisito viole estas disposiciones.

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

- 73 En efecto, los actos de molestia a que se refiere el artículo 16 constitucional, no se trata de aquéllos cuyo cumplimiento pudiera dificultarse o contrariar a algunas personas, más bien son los que restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, mismo que autoriza ese precepto constitucional, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.
- 74 Tiene apoyo lo anterior, en la jurisprudencia P./J. 40/96, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION”**.¹¹

¹¹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV, Julio de 1996, página 5. 1, cuyo texto es el siguiente: *“El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional”*.



- 75 En ese sentido, como se dijo, la exigencia de acompañar la copia de la credencial de elector de la persona que proporciona el respaldo al proceso de Revocación de Mandato no constituye un acto de molestia desproporcionado de los protegidos por los artículos 14 y 16 constitucionales.
- 76 No es óbice a la anterior, lo manifestado por una de las promoventes, en el sentido de que, el artículo 8, fracción III, de la Ley Federal de Revocación de Mandato establece que, para poder solicitar, participar y votar en dicho ejercicio, se debe estar inscrita o inscrito en el Padrón Electoral y contar con credencial para votar vigente, sin que sea necesario acompañar la referida copia fotostática. Ello es así porque, como se explicó en párrafos precedentes, dicha disposición debe interpretarse armónicamente con la facultad que el órgano legislativo otorgó al INE para emitir los lineamientos y acuerdos necesarios para organizar y desarrollar el proceso de revocación de mandato.
- 77 Tampoco es obstáculo a lo antes considerado, lo alegado en el sentido de que existen otras formas menos gravosas de verificar el apoyo respectivo, como sería el cotejo que se hiciera de la firma con la información con la que ya cuenta la autoridad electoral, como sería el caso de la Lista Nominal de Electores, entre otros.
- 78 Lo anterior es así, en virtud de que se estima que, atendiendo a que el formato de respaldo no siempre es llenado por el propio ciudadano o ciudadana que proporciona el apoyo, la medida en cuestión es la que más abona a la certeza del apoyo otorgado, habida cuenta que, no se trata solamente de verificar la situación registral de quien otorga el apoyo, como señala uno de los promoventes, sino que se trata de corroborar de manera fehaciente que, haya sido la ciudadana o el

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

ciudadano que firma la solicitud correspondiente quien en realidad lo haya otorgado de manera voluntaria.

- 79 Por otra parte, tampoco asiste razón a los promoventes en el sentido de que el artículo 24 de la Ley Federal de Revocación de Mandato contempla los supuestos en los que no procedería la contabilización de las firmas de apoyo, entre los que no se encuentra el caso de no acompañar la credencial para votar al formato correspondiente, por lo que tal esta limitante no puede ser incluida en los Lineamientos o en su Anexo Técnico.
- 80 Lo anterior toda vez que, al haber quedado acreditada la validez de la procedencia del requisito de la presentación de la copia fotostática de la credencial para votar, como atendiendo a la importancia de los efectos que se generan con dicha documental, dado el cumplimiento de los principios que con ello se persiguen, es necesario que se establezcan las consecuencias ante su incumplimiento.
- 81 En este sentido es importante destacar que el Consejo General del INE emitió el acuerdo impugnado, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, en la referida ejecutoria en el sentido de “efectuar, con libertad de atribuciones”, las modificaciones necesarias a los Lineamientos para la Revocación de Mandato y su Anexo Técnico.
- 82 Por ende, resulta adecuado que el Consejo General del INE haya incluido en el Anexo Técnico, la sanción correspondiente a la no presentación de la fotocopia de la credencial para votar, situación que evidentemente no podía estar plasmada en la Ley Federal, pues en la misma tampoco se contemplaba el supuesto que da origen a la misma.



- 83 En este mismo sentido es de desestimarse lo manifestado por el actor del SUP-JDC-1409/2021, en cuanto a que resultan incongruentes los motivos que aduce la autoridad electoral para justificar la entrega la copia de la credencial para votar como las consecuencias de no entregarlas. Esto es así porque, por una parte, en la modificación al artículo 104 del Anexo técnico se establece que la entrega de la copia fotostática es para verificar su vigencia, mientras que, por otra parte, se señala que, ante el incumplimiento en su entrega, el apoyo no será computado, al no poder verificarse que el ciudadano proporcionó su apoyo de manera libre.
- 84 Lo anterior, toda vez que el referido artículo 104 establece las funciones que deberá llevar a cabo la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en la revisión y cuantificación de los formatos considerados como válidos por haber cumplido los requisitos marcados por la ley, a partir de la información con la que ya cuenta, como sería la Lista Nominal de Electores, de donde se puede desprender la vigencia de la credencial para votar
- 85 Por su parte, el artículo 107 del mismo Anexo contempla los supuestos generales en los que se no se computarán los registros de las ciudadanas y los ciudadanos que otorgaron su firma, entre los que, como se explicó en los párrafos precedentes, también se incluyó la no presentación de la copia legible de la credencial para votar, a efecto de hacer armónico el sistema.

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

II. Exclusión de las Juntas Distritales del INE en el proceso de recepción de los formatos físicos impresos

- 86 La promovente del **SUP-JDC-1398/2021** señala que le genera agravio la modificación del artículo 5, fracción XV, de los Lineamientos por cuanto hace a la exclusión aplicada a las Juntas Distritales de los procesos de recepción, procesamiento y remisión de apoyos ciudadanos mediante formatos físicos, así como en el desahogo de la garantía de audiencia, revisión y captura de los formatos físicos impresos, concentrando todas esas atribuciones en la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
- 87 Lo anterior, pues afirma que les genera una afectación directa a los promoventes de la Revocación de Mandato, al impedirles realizar la entrega de dichos formatos en las oficinas del INE más próximas a su domicilio, así como tener un acceso eficaz a ejercer su derecho a la garantía de audiencia, al establecer como responsable única y exclusivamente a la referida Dirección Ejecutiva.
- 88 Por su parte el actor del **SUP-JDC-1409/2021** señala que la eliminación de la participación de las Juntas Distritales en los procesos de recepción, procesamiento y remisión de apoyos ciudadanos mediante formatos físicos implica una violación al principio de progresividad y certeza, pues dichos órganos antes formaban parte para maximizar los derechos de la ciudadanía y ahora no.
- 89 El presente agravio resulta **infundado** toda vez que, contrario a lo manifestado por la parte actora, el Consejo General del INE realizó



los ajustes que consideró necesarios para llevar a cabo los trabajos relacionados con la captación de firmas de manera oportuna y eficaz.

90 En primer lugar, conviene precisar que, no obstante que la parte actora refiere que le agravia la modificación a la fracción XV del artículo 5 de los Lineamientos, el contenido del que se duele, en realidad es de la referida porción normativa, pero del Anexo Técnico para las Actividades relacionadas con la Captación y Verificación de las Firmas de Apoyo de la Ciudadanía para la Revocación de Mandato, tal como se puede advertir de la transcripción contenida en el escrito de demanda y, como bien lo refiere el actor del diverso juicio para la ciudadanía.

91 El citado artículo regula las atribuciones de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en el procedimiento de captación y verificación de firmas de apoyo. En particular, la fracción XV fue motivo de la siguiente modificación.

Texto original	Texto modificado
Recibir y verificar los formatos físicos y las copias de la CPV que se generen bajo el régimen de excepción dentro de los plazos señalados para recabar las firmas de apoyo de la ciudadanía.	Recibir y verificar los formatos físicos y las copias de la CPV que se generen dentro de los plazos señalados para recabar las firmas de apoyo a la ciudadanía, que sean entregados en la Secretaría Ejecutiva del INE en las oficinas con domicilio Viaducto Tlalpan No. 100 Col. Arenal Tepepan, Alcaldía Tlalpan, C.P.14610, Ciudad de México. Asimismo, recibir y verificar los formatos físicos y las copias de la CPV captados dentro de los plazos señalados para recabar las firmas de apoyo a la ciudadanía, que se hubieren entregado en las Juntas Locales Ejecutivas de las entidades que corresponda. Los formatos físicos deberán ser entregados por las o los promoventes a más tardar el 25 de diciembre del 2021.

92 Como se puede desprender de la lectura de la fracción transcrita, en el artículo en cuestión se incluyó la atribución de la Dirección Ejecutiva

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

de recibir, por parte de las Juntas Locales Ejecutivas Locales, los formatos físicos y las copias de las credenciales para votar captados.

93 Dicha modificación es acorde con la que se realizó a la fracción VII del artículo 7 del referido Anexo Técnico, en el que se establece que será a las Juntas Locales Ejecutivas a las que les corresponda recibir de los promoventes los formatos físicos relativos a la captación de firmas de apoyo de la ciudadanía para el proceso de Revocación de Mandato.

94 La modificación de referencia se realizó en uso de la atribución reglamentaria con que cuenta el Instituto Nacional Electoral, que ya fue motivo de análisis en la presente ejecutoria y, en atención al mandato dictado en el SUP-RAP-415/2021 y acumulados, en el sentido de efectuar, con libertad de atribuciones, las modificaciones necesarias a los Lineamientos y sus anexos.

95 Además, dicha determinación se encuentra debidamente motivada en el acuerdo impugnado, en el que se establece que la entrega de firmas en formatos de papel exigirá la realización de actividades que no se tenían contempladas en el Lineamiento y sus anexos anteriores, en un plazo abreviado de veinte días, para determinar si se alcanzan los porcentajes nacional y en al menos diecisiete entidades federativas previstos en la Constitución y en la ley.

96 En consecuencia, el Consejo General del INE adoptó aquellas medidas que consideró necesarias para garantizar la ejecución de estas actividades de forma completa, cabal y oportuna.



- 97 En este sentido, y dadas las circunstancias relatadas, es razonable que el envío de los formatos físicos y las copias de la credencial de elector sea una atribución de las Juntas Locales Ejecutivas, que son los órganos del INE que cuentan con la posibilidad de conocer el número total que se presenten por entidad federativa, y así los órganos centrales estén en posibilidades de conocer si se alcanzó el porcentaje requerido. Situación que haría menos eficaces los trabajos si el envío de los apoyos de cada entidad federativa se hiciera de manera fraccionada a través de las Juntas Distritales.
- 98 Si bien es cierto que, en los lineamientos anteriores sí estaba contemplada la participación de las Juntas Distritales en el proceso de recepción y envío de los formatos impresos y copias de credencial con fotografía, esto obedecía a que esta modalidad de manifestación de apoyo estaba reservada como opcional únicamente para el “régimen de excepción”, que comprendía los 204 municipios identificados como de muy alta marginación, lo que representa el 8.3% del total de municipios a nivel nacional y en los que viven tres millones quinientos diecisiete mil seiscientos habitantes, es decir el 2.8% del total de los habitantes del país, distribuidos en catorce entidades federativas.¹²
- 99 Es decir, la utilización de formatos impresos, a los que se tuviera que acompañar copia de la credencial de elector era en realidad marginal, y, por lo tanto, la participación de las Juntas Distritales en este caso no representaba mayor carga logística para las Direcciones Ejecutivas del Instituto Federal Electoral, sino al contrario, podía facilitar el acceso a los ciudadanos ubicados en zonas de alta marginación.

¹² <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124697/CGor202108-27-ap-1-a2.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

100 Sin embargo, al ordenarse al Instituto Nacional Electoral que la posibilidad de utilizar el formato impreso se extienda a la totalidad del territorio nacional, el universo de potenciales manifestantes por esa vía se incrementó exponencialmente y, por lo tanto, resultaba necesario que se realizaran ajustes en la logística para poder cumplir con las distintas etapas de la etapa de recolección de firmas en tiempo y forma.

101 Al respecto, como ya se precisó, esta Sala Superior considera que la medida de delegar la facultad de recepción y envío de los formatos físicos a las Juntas Locales Ejecutivas, resultó idóneo y necesario, lo que ayuda a brindar certeza respecto del total de apoyos recibidos por entidad federativa.

102 Por otra parte, es inexacto lo señalado por la actora, en el sentido de que se excluyó a las Juntas Distritales del desahogo de la garantía de audiencia respecto a la revisión y captura de los formatos físicos impresos, como se puede desprender del contenido del artículo 23 de los Lineamientos y que se replica en el artículo 7 del Anexo Técnico, que se transcribe a continuación, para su pronta referencia.

Artículo 7. Para el cumplimiento del objeto del presente Anexo Técnico, las **Juntas Locales y Distritales Ejecutivas** tendrán las atribuciones siguientes:

I. Recibir y remitir a la DEPPP los avisos de intención presentados por los promoventes, de inmediato por correo electrónico y físicamente dentro de las 24 horas siguientes a la recepción de los mismos. El mismo procedimiento operará para las respuestas a los requerimientos formulados a los promoventes.

II. Proporcionar la capacitación necesaria para el uso de la APP y lo referente a la captación de firmas mediante formatos físicos a las y los promoventes y sus auxiliares en su respectivo ámbito de competencia.

III. **En coordinación con la DERFE otorgar fecha y hora para el desahogo de las Garantías de Audiencia correspondientes a las**



firmas de apoyo de la ciudadanía, captadas mediante los formatos físicos que las y los promoventes requieran.

IV. Revisar en conjunto con las y los promoventes, las firmas de apoyo de la ciudadanía en las que se advierta alguna inconsistencia.

V. Revisar en conjunto con las y los ciudadanos que proporcionaron su firma mediante la modalidad de Mi Apoyo, el expediente electrónico clasificado con una inconsistencia.

VI. Levantar el Acta de la diligencia, del desahogo de la garantía de audiencia, correspondiente a las firmas de apoyo que brinde directamente la ciudadanía, para el caso de la modalidad "Mi Apoyo", la cual deberá ser firmada por los funcionarios de las Juntas Distritales Ejecutivas.

Para el caso de formatos físicos que se hubieren presentado en las Juntas Locales Ejecutivas, éstas, deberán levantar el Acta de Diligencia correspondiente a la Garantía de Audiencia, especificando el resultado de la revisión, la cual deberá ser firmada por los funcionarios que hayan intervenido, en dicha Garantía.

VII. A las Juntas Locales Ejecutivas les corresponde recibir de los promoventes los formatos físicos correspondientes a la captación de las firmas de apoyo de la ciudadanía para el proceso de RM.

VIII. Implementar las medidas de seguridad necesarias que garanticen, en todo momento, la protección de los datos personales de las firmas de apoyo de la ciudadanía consultados a través del Portal Web. Así como de los datos captados mediante los formatos físicos que sean recibidos en las Juntas Locales Ejecutivas.

103 De la lectura del anterior artículo es factible advertir que, contrario a lo manifestado por la parte actora, la responsable no excluyó a las Juntas Distritales de las actividades vinculadas con el desahogo de la garantía de audiencia, pues está considerado que actúen en conjunto con las Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores y de Prerrogativas y Partidos Políticos, para, entre otras actividades:

- Recibir y corroborar los requisitos y en caso de alguna inconsistencia programar el día y la hora para el desahogo de la audiencia correspondiente;
- Remitir la información correspondiente a las oficinas de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

104 Derivado de lo anterior, resulta **infundado** el agravio expuesto por la parte actora.

III. Eliminación de la garantía de audiencia para la verificación de los apoyos de respaldo otorgado en formatos físicos.

105 Por otra parte, en diverso agravio, la promovente del juicio **SUP-JDC-1398/2021** se duele de la derogación del artículo 110 del Anexo Técnico pues, en su opinión, se elimina la garantía de audiencia respecto de aquellas firmas entregadas en formatos físicos impresos y que no se hubieran contabilizado mediante el procedimiento de compulsas previsto en el artículo 105, con lo que se deja en estado de indefensión a los promoventes del voto y a la ciudadanía que pretende participar en la revocación de mandato.

106 El agravio resulta **infundado**, toda vez que, como claramente se señala en el acuerdo impugnado, el supuesto contenido en el artículo 110 derogado, es retomado por el artículo 112 del Anexo Técnico vigente, tal y como se precisa a continuación.

107 El artículo derogado establecía:

Artículo 110.Respecto de aquellas firmas de apoyo de la ciudadanía que correspondan al régimen de excepción y que no hayan sido contabilizadas de conformidad con lo establecido en el artículo 102 del presente Anexo Técnico, podrán ser sujetas de garantías de audiencia hasta el 30 de diciembre de 2021.

108 Por su parte, el artículo 102 al que remitía el precepto transcrito, señalaba lo siguiente:

Artículo 102. Conforme avance la captura de datos, la DERFE realizará la compulsas de los registros de las firmas de apoyo capturadas con la Lista Nominal de Electores, a más tardar en las siguientes 72 horas, con la finalidad de determinar la situación registral de la firma de apoyo que corresponda al régimen de excepción.

Los registros que no sean localizados en la Lista Nominal de Electores, serán revisados contra la documentación fuente, con la finalidad de descartar posibles



errores de captura. De ser el caso, se procederá con la corrección de los datos y los registros serán sujetos de una segunda compulsión.

109 Ahora bien, el vigente artículo 112 del Anexo Técnico establece:

Artículo 112. Las personas promoventes que soliciten Garantía de Audiencia de las firmas de apoyo captadas mediante formatos físicos, deberán hacerlo de conocimiento al INE a través de la DERFE, quien les informará el día y la hora para el desahogo de la misma.

El desahogo de esta Garantía de Audiencia únicamente corresponderá a los registros referidos en los artículos 105 y 107 del presente Anexo Técnico”.

110 De la lectura del artículo transcrito en último término se puede advertir que no se eliminó la posibilidad de que las y los promoventes puedan ejercer su derecho de garantía de audiencia sobre los registros que anteriormente se establecían en el párrafo segundo del artículo 102, sino que únicamente se hicieron los ajustes correspondientes, a partir de lo ordenado por esta Sala Superior en la ejecutoria dictada al resolver el SUP-RAP-415/2021 y acumulados, mismos que quedaron asentados en el artículo 105, que se transcribe a continuación:

Artículo 105. Conforme avance la captura de datos, la DERFE realizará la compulsión de los registros de las firmas de apoyo capturadas con la Lista Nominal de Electores, a más tardar en las siguientes 72 horas, con la finalidad de determinar la situación registral de la firma de apoyo que corresponda a los formatos físicos.

Los registros que no sean localizados en la Lista Nominal de Electores, serán revisados contra la documentación fuente, con la finalidad de descartar posibles errores de captura. De ser el caso, se procederá con la corrección de los datos y los registros serán sujetos de una segunda compulsión.

111 De lo transcrito resulta evidente que, durante la revisión de los datos capturados en los formatos impresos, en aquellos casos en los que algún registro no sea localizado en la Lista Nominal de Electores, las personas promoventes podrán solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores el desahogo de su garantía de audiencia.

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

112 En consecuencia, no le asiste la razón a la parte actora cuando afirma que se determinó eliminar la garantía de audiencia respecto a las firmas de apoyo ciudadano que fueron presentadas a través de los formatos impresos, y de ahí lo infundado del presenta agravio.

113 Por otra parte, respecto a la afirmación en el sentido de que no se establece plazo durante el cual se pueda ejercer el derecho de audiencia de la ciudadanía para ratificar su firma para solicitar el inicio del procedimiento de revocación de mandato, de igual manera resulta **infundado**.

114 Lo anterior toda vez que, si bien el plazo que establecía el anterior artículo 110 del Anexo técnico fue derogado, también se modificó la fracción III del artículo 23 de los Lineamientos, para establecer que las Juntas Locales y Distritales tendrán la atribución de, en coordinación con la DERFE otorgar fecha y hora para el desahogo de las Garantías de Audiencia correspondientes a las firmas de apoyo de la ciudadanía, captadas mediante los formatos físicos que las y los promoventes requieran.

115 Dicha disposición se replica en el artículo 7, fracción III, del Anexo técnico, como se analizó previamente en la presente ejecutoria.

116 Por cuanto hace a los elementos para el desahogo de la garantía de audiencia, el Anexo Técnico contempla las siguientes disposiciones:

Artículo 16.

...

Adicionalmente, a través del micrositio se publicarán los reportes correspondientes a los formatos físicos que presenten algún tipo de inconsistencia para que en su caso los promoventes puedan ejercer el derecho de Garantía de Audiencia.



Artículo 102. Los formatos físicos que no cumplan con los requisitos señalados en los artículos 97 y 104 del presente Anexo Técnico, serán clasificados y cuantificados por tipo de causa. De ser el caso, se publicará a través del micrositio el estadístico que dé cuenta de la cantidad de formatos y tipo de inconsistencia que se ubiquen en este supuesto.

Artículo 104. La DERFE revisará y cuantificará como válidos los formatos y registros que cumplan con los siguientes criterios:

....

La DERFE cuantificará los formatos y registros que no cumplan con los criterios previamente señalados, lo que se hará del conocimiento de las personas promoventes a través del micrositio para que en su caso se pronuncien respecto a dichos casos.

...

Artículo 106. Para el caso de los registros clasificados con algún tipo de inconsistencia o no encontrados se harán del conocimiento de las personas promoventes, a más tardar en las siguientes 72 horas de realizar la segunda compulsas, a través del micrositio, para que, en su caso, puedan solicitar la Garantía de Audiencia para su revisión y subsane de dichos registros.

Artículo 120.

...

Por lo que corresponde a la captación de las firmas de apoyo de la ciudadanía para la RM, mediante formatos físicos, a más tardar el 29 de enero de 2022, serán publicados los reportes de avance en el micrositio.

Artículo 126.

...

La DERFE entregará a la Secretaría Ejecutiva el informe final de verificación del porcentaje de firmas requerido para convocar a la RM a más tardar el 03 de febrero de 2022.

Artículo 128. Al haberse agotado el periodo de solicitud de firmas, tener la notificación de la petición y la Garantía de Audiencia a la ciudadanía, el informe de procedencia mediante la verificación del cumplimiento del porcentaje del 3% de todos los promoventes de la ciudadanía inscrita en la Lista Nominal de Electores, se tendrá por presentada la solicitud, por lo que, en caso de ser procedente, el INE emitirá la convocatoria el 04 de febrero de 2022.

117 Como se puede observar, en los artículos 16, 102, 104, 106 del Anexo Técnico, se prevé que para el caso de los registros que presentaran alguna inconsistencia o no encontrados en la Lista Nominal de

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

Electores, deberán hacerse del conocimiento de las personas promoventes a través del microsítio del INE para que puedan solicitar el ejercicio de la referida garantía de audiencia.

- 118 Asimismo, en el 120 del propio Anexo Técnico, se establece la obligación, de publicar periódicamente, y a más tardar el veintinueve de enero de dos mil veintidós, en el microsítio del INE los reportes de avance en el proceso de recolección de firmas de apoyo para garantizar el derecho de audiencia de las y los promoventes,
- 119 Además, conforme a los artículos 126 y 128, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá entregar a la Secretaría Ejecutiva el informe final de verificación del porcentaje de firmas requerido para convocar a la revocación de mandato a más tardar el tres de febrero de dos mil veintidós, una vez agotado el periodo de solicitud de firmas, tener la notificación de la petición y la garantía de audiencia a la ciudadanía.
- 120 A su vez, la Secretaría Ejecutiva deberá entregar al Consejo General del INE el informe que contenga el resultado de la verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía y del ejercicio muestral a más tardar el mismo tres de febrero, la emisión de la convocatoria para la Revocación de Mandato el siguiente día cuatro de febrero
- 121 Por lo tanto, resulta evidente que la autoridad responsable estableció, en ejercicio de su facultad constitucional y legal, así como de su libertad de atribuciones, las bases, los elementos y las fechas límite para la instrumentación y el ejercicio de la garantía de audiencia respecto de las firmas recabadas en formatos físicos que presenten inconsistencias o no sean encontradas en la Lista Nominal de



Electores y, en consecuencia, no le asiste la razón a la actora al dolerse de la supuesta existencia de dichas omisiones.

- 122 Por otra parte, en cuanto a lo planteado en el escrito de demanda del SUP-JDC-1409/2021 respecto a que con la determinación de que la notificación a las personas promoventes de aquellos apoyos presentados en formato físico que presenten inconsistencias o no hayan sido localizados en la Lista Nominal se realice a través del micrositio del INE, no se otorga una debida garantía de audiencia, también se considera **infundado**.
- 123 Lo anterior toda vez que, como ya ha quedado precisado, en el SUP-RAP-415/2021, esta Sala Superior dispuso que la autoridad responsable cuenta con una libertad mayor para implementar los lineamientos y reglamentos, siempre que éstos estén dirigidos a cumplir con mayor eficacia y alcance los fines que les han sido asignados. En tales condiciones, es jurídicamente válido sostener que el INE puede desplegar su facultad reglamentaria con el objeto de optimizar sus funciones constitucional y legalmente asignadas como órgano encargado de organizar y desarrollar el proceso de revocación de mandato.
- 124 En los efectos de dicha sentencia, se determinó que la autoridad responsable contaba con libertad de atribuciones para efectuar las modificaciones necesarias a los Lineamientos para la revocación de mandato y sus anexos técnicos, así como a los plazos previstos en los mismos para realizar todas las acciones necesarias para cumplir, de entre otras cuestiones, con determinar que para recabar las firmas de apoyo, deben facilitarse en todo el país, tanto formatos físicos como en dispositivos electrónicos.

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

- 125 Ahora bien, en el artículo 16, fracción III de la Ley Federal de Revocación de Mandato se prevé como posibilidad que la autoridad responsable lleve a cabo las notificaciones de forma electrónica en la página oficial del INE a las y los solicitantes del proceso de revocación de mandato. Asimismo, el artículo 25 de los Lineamientos se establece que el INE creará un micrositio en su página de internet oficial para informar a la ciudadanía sobre la organización de la revocación de mandato.
- 126 Cabe destacar que, a través de dicho medio, la autoridad administrativa electoral pone a disposición de la ciudadanía diversos insumos como son el aviso de privacidad simplificado e integral, el formato físico para la captación de firmas y los reportes de avances respectivos.
- 127 Así, en el caso, se advierte que el notificar a los promoventes y/o solicitantes, a través del micrositio del INE, de las firmas con inconsistencias o no encontrados para que hagan valer su garantía de audiencia no es una medida que, en sí mismo, implique una vulneración al principio de certeza y al derecho de audiencia.
- 128 La autoridad responsable previó lo anterior en el marco de su facultad constitucional y legal para organizar y desarrollar la revocación de mandato, así como de la libertad de atribuciones que le reconoció esta Sala Superior para modificar los Lineamientos, anexos y plazos, para hacer frente, en un periodo breve, a las actividades y tareas que implica la entrega de firmas en formato físico, tal y como lo establece la autoridad responsable en las consideraciones del acuerdo impugnado.



129 Por lo anterior, y atendiendo a la naturaleza, reglamentación y celeridad del procedimiento de verificación de apoyos ciudadanos para la revocación de mandato, no es posible imponer ciertas obligaciones a la autoridad administrativa para que lleve a cabo la notificación de las firmas con inconsistencias a través de otro medio.

IV. Verificación muestral de la autenticidad de las firmas.

130 En el caso, tanto Gabriela Georgina Jiménez Godoy como MORENA se quejan de que, con la modificación determinada en el acuerdo controvertido se pretende generar actos de molestia a las personas que respalden con su firma el proceso de revocación de mandato, al ser innecesario por excesivo el ejercicio muestral domiciliario y que, de antemano, puede inhibir a la ciudadanía.

131 Al respecto, consideran que, no está prevista en la ley ni en la Constitución esa atribución, *“a manera de requisito o condición de procedencia de la solicitud, máxime que la firma de los ciudadanos y ciudadanas electores se tienen resguardadas en la base de datos del padrón electoral”*.

132 Por otra parte, consideran que las modificaciones realizadas por el INE se traducen en vulneración al derecho humano de la ciudadanía a participar en el proceso de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, a los principios de presunción de inocencia, reserva de ley y subordinación jerárquica, así como a los de igualdad y no discriminación, certeza, legalidad y objetividad electorales y a las garantías de seguridad jurídica, competencia, motivación y fundamentación.

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

133 Finalmente, MORENA argumenta que le causa agravio la determinación de seleccionar la muestra una vez que se haya reunido al menos la mitad del número mínimo de firmas requeridas para la presentación de la solicitud de revocación de mandato, al considerar que, con ello, se contraviene lo establecido en la Ley Federal de Revocación de Mandato.

134 Los agravios expuestos por las recurrentes se estiman **infundados**, acorde con las consideraciones siguientes.

Marco Jurídico

135 El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

136 Por su parte, los artículos 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen, en términos similares, que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

137 Respecto al derecho a la intimidad prevista en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de los Derechos Humanos, en la Observación General 16, estableció diversas cuestiones que resulta relevante tener en cuenta.

- El derecho de toda persona a ser protegida contra injerencias arbitrarias e ilegales, entre otras, de su domicilio, debe estar



garantizado respecto a cualquier tipo de injerencia o ataque, provengan de autoridades estatales o particulares.

- La injerencia autorizada por los Estados solo puede tener lugar por virtud de una ley, que a su vez debe atender a las disposiciones, propósitos y objetivos del pacto.
- El concepto de injerencia arbitraria implica que incluso aquellas que se encuentren previstas en una ley deben ser consistentes con los propósitos del pacto, además de ser razonables en cada caso concreto.
- La legislación de cada Estado debe especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse tales actos de molestia, la cual deberá ser emitida por la autoridad competente mediante el examen de cada caso en particular.

138 Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la inviolabilidad del domicilio constituye una expresión del derecho a la intimidad, prevista en los artículos 16 de la Constitución y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹³

139 En el mismo sentido, la Segunda Sala del Máximo Tribunal ha considerado que, la finalidad de la inviolabilidad del domicilio es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los

¹³ Ver tesis: INVOLABILIDAD DEL DOMICILIO. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA INTIMIDAD. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro VIII, Mayo de 2012; Tomo 1; Pág. 1100. 1a. CIV/2012 (10a.).

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades.¹⁴

140 De las disposiciones que han quedado expuestas se aprecia que tanto a nivel constitucional como convencional el derecho a la intimidad, y dentro de éste, la protección e inviolabilidad del domicilio, gozan de una protección relevante, por lo que cualquier transgresión a los mismos debe estar debidamente justificada.

141 La inviolabilidad del domicilio es el derecho fundamental que permite disfrutar de la vivienda sin interrupciones ilegítimas y desarrollar la vida privada sin ser objeto de molestias. En este sentido, es el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima; motivo por el que no sólo es objeto de protección el espacio físico, sino lo que en él se encuentra, lo que supone una protección a la vivienda y a la vida privada. Al respecto, la Constitución señala de manera limitativa las excepciones a este derecho, a saber: órdenes de cateo, visitas domiciliarias y la provisión a favor de militares en tiempo de guerra.

142 Bajo estas consideraciones, toda limitación a este derecho fundamental, por la relevancia que tiene la vida privada de los gobernados, debe analizarse de manera estricta y, solo en casos debidamente justificados y razonables, la autoridad estatal podrá interferir con estos derechos.

¹⁴ Ver tesis: DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Localización: [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Mayo de 2008; Pág. 229. 2a. LXIII/2008.



- 143 En tales circunstancias, toda injerencia deberá estar prevista en la ley, ser emitida por la autoridad facultada para ello, y estar debidamente fundada y motivada, es decir, deberá establecer con precisión los elementos, circunstancias y situaciones de hecho, que llevan a la autoridad a emitir la orden de verificación o visita domiciliaria, de no cumplirse con tales extremos, el acto de molestia o injerencia deberá considerarse arbitrario e injustificado.
- 144 De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, la orden de visita domiciliaria expedida por autoridad administrativa debe satisfacer los siguientes requisitos: 1. Constar en mandamiento escrito; 2. Ser emitida por autoridad competente; 3. Expresar el nombre de la persona respecto de la cual se ordena la visita y el lugar que debe inspeccionarse; 4. El objeto que persiga la visita; y 5. Llenar los demás requisitos que fijan las leyes de la materia.¹⁵
- 145 No es óbice a lo anterior lo manifestado en el sentido de que las formalidades que el precepto constitucional de mérito establece se refieren únicamente a las órdenes de visita expedidas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales pero no para las emitidas por autoridad administrativa, ya que en la parte final del párrafo segundo de dicho artículo se establece, en plural, "*...sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos*" y evidentemente se está refiriendo tanto a las órdenes de visitas administrativas en lo general como a las específicamente

¹⁵ Véase la tesis por contradicción 2a./J.59/97, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, Diciembre de 1997, página 333.

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

fiscales, pues, de no ser así, la expresión se habría producido en singular.¹⁶

Caso concreto

146 Los recurrentes se quejan de las modificaciones realizadas por el INE en los artículos 17, fracción X, de los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato, así como 5, fracción XIX, 38, párrafos segundo y tercero, 126, párrafo cuarto, 127 y 132 del Anexo Técnico para las actividades relacionadas con la captación y verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía para la revocación de mandato, al considerar que el ejercicio muestral mediante visita domiciliar constituye un acto de molestia para los ciudadanos que otorgan su respaldo mediante firma de formatos impresos, ya que dicha muestra no es una actividad necesaria para efectos del ejercicio del derecho humano de participación política, puesto que puede hacerse de gabinete.

147 El contenido del artículo 17, fracción IX, de los Lineamientos era del tenor siguiente:

Artículo 17. Para el cumplimiento del objeto de los presentes Lineamientos, la DERFE tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

IX. Establecer los mecanismos para la atención de usuarios ante situaciones relacionadas con el Portal Web y la APP

148 Por su parte, con las modificaciones realizadas por el Consejo General del INE, la redacción del mencionado numeral quedó en los siguientes términos:

¹⁶ *Ibidem.*



Artículo 17. Para el cumplimiento del objeto de los presentes Lineamientos, la DERFE tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

IX. Elaborar y remitir a la Secretaría y a la Comisión competente el Informe relativo a la verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía que respalda la solicitud de revocación de mandato, incluyendo el resultado de la revisión de la muestra.

- 149 Como puede advertirse, la modificación al referido numeral tuvo como propósito establecer de manera precisa la obligación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores de elaborar y remitir el informe de la verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía, añadiendo la porción normativa relativa a la inclusión en dicho informe los resultados de la revisión de la muestra respecto de los apoyos captados mediante formatos impresos, lo cual deriva, precisamente, del imperativo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-415/2021, por lo cual dicha adición no resulta indebida, como lo señalan los recurrentes.
- 150 Por su parte, los artículos del Anexo Técnico, cuyas modificaciones se cuestionan son los numerales 5, fracción XIX; 38; 126, párrafo tercero (anterior artículo 124; 127 (anterior artículo 125); y 132, que señalan:

Texto original	Texto124 modificado
<p>5. Para el cumplimiento del objeto del presente Anexo Técnico, la DERFE tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>XVII. Desahogar las garantías de audiencia y levantar el acta de la diligencia solicitadas por las personas promoventes correspondientes al régimen de excepción, de aquellos formatos físicos que se hubieren entregado a la Secretaría Ejecutiva del INE en las oficinas con domicilio Viaducto Tlalpan No.100 Col. Arenal Tepepan, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14610, Ciudad de México</p>	<p>Artículo 5. Para el cumplimiento del objeto del presente Anexo Técnico, la DERFE tendrá las atribuciones siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>XIX. Integrar el informe final de resultados en el que se detalle la cantidad de apoyos recibidos (APP y formatos físicos), el resultado de la verificación de situación registral y del ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas.</p> <p>(Se adicionó la fracción XIX)</p>
<p>Artículo 38. La DERFE brindará capacitación a la persona promovente que haya cumplido con todos los requisitos solicitados por el Instituto y que se encuentre registrado en el sistema de captación y verificación, así como al personal designado por los mismos sobre el uso de la APP y del Portal Web, así como sobre los objetivos y alcance del ejercicio de revocación de mandato, entre el 25 y 30 de octubre</p>	<p>Artículo 38. La DERFE brindará capacitación a la persona promovente que haya cumplido con todos los requisitos solicitados por el Instituto y que se encuentre registrado en el sistema de captación y verificación, así como al personal designado por los mismos sobre el uso de la APP, del Portal Web, de los objetivos y alcance del ejercicio de revocación de mandato y de los formatos físicos, entre el 25 y 30 de</p>

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

<p>de 2021. Asimismo, pondrá a disposición el material didáctico en la página del INE. Adicionalmente y conforme a lo dispuesto en el Artículo 23 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, la DERFE deberá realizar un ejercicio muestral de revisión en gabinete para corroborar la autenticidad de las firmas de las y los ciudadanos que manifiestan su respaldo al Proceso de Revocación de Mandato, con respecto a las firmas que se tienen resguardadas en la base de datos del Padrón Electoral.</p>	<p>octubre de 2021. Asimismo, pondrá a disposición el material didáctico en la página del INE. Adicionalmente y conforme a lo dispuesto en el Artículo 23 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, la DERFE realizará un ejercicio muestral mediante visitas domiciliarias para corroborar la autenticidad de las firmas de las y los ciudadanos que manifiestan su respaldo al Proceso de Revocación de Mandato, con respecto a las firmas que se tienen resguardadas en la base de datos del Padrón Electoral captados mediante formatos físicos. Dicha muestra será seleccionada una vez que se haya reunido al menos la mitad del número mínimo de firmas requeridas para la presentación de la solicitud de revocación de mandato.</p>
<p>Artículo 124. [...] (Párrafo Tercero) El informe que presente la DERFE, contendrá únicamente datos estadísticos, omitiendo la incorporación de datos personales, respecto a la firma de apoyo de la ciudadanía presentado, con la finalidad de salvaguardar los datos personales de la ciudadanía que proporcionó su firma de apoyo al mecanismo de participación ciudadana de RM.</p>	<p>Artículo 126. Si a partir del avance del proceso de captación y verificación de las firmas de apoyo ciudadano mediante la App Móvil y de formatos físicos de los promoventes registrados, se advierte que se cuenta con el porcentaje equivalente a 3.5% de registros válidos inscritos en la Lista Nominal de Electores, entre todos los promoventes y también se cumpla el requisito del 3.5% de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, en al menos 17 entidades, se dará por cubierto el porcentaje de firmas de apoyo ciudadano que se requiere para solicitar la petición de RM y se suspenderán las actividades de revisión y verificación en Mesa de Control, así como de la captura de datos del apoyo ciudadano de formatos físicos, para dar inicio a las actividades relacionadas con la Garantía de Audiencia y la integración del informe final. La DERFE entregará a la Secretaría Ejecutiva el informe final de verificación del porcentaje de firmas requerido para convocar a la RM a más tardar el 03 de febrero de 2022. El informe que presente la DERFE, contendrá únicamente datos estadísticos, omitiendo la incorporación de datos personales, respecto a la firma de apoyo de la ciudadanía presentado, con la finalidad de salvaguardar los datos personales de la ciudadanía que proporcionó su firma de apoyo al mecanismo de participación ciudadana de revocación de mandato. Asimismo, contendrá el resultado de la verificación muestral implementado para corroborar la autenticidad de las firmas de apoyo de la ciudadanía captadas mediante formatos físicos. Una vez entregado el informe final a la Secretaría Ejecutiva y, en caso de que sea necesario continuar con la revisión del 100% de los registros, la revisión se llevará a cabo en un plazo máximo de 90 días hábiles, para poder identificar posibles irregularidades de los registros captados por los promoventes con el fin de dar vista a las autoridades competentes.</p>
<p>Artículo 125. La Secretaría Ejecutiva entregará a las y los integrantes del Consejo General y a los promoventes el informe que contenga el resultado de</p>	<p>Artículo 127. La Secretaría Ejecutiva entregará a las y los integrantes del Consejo General y a los promoventes el informe que contenga el resultado de la verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía</p>



la verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía, a más tardar el 11 de enero de 2022.	y del ejercicio muestral a más tardar el 03 de febrero de 2022.
	Artículo 132. El Instituto como receptor de los datos personales que le transfieren las y los auxiliares y/o directamente por la ciudadanía que apoyan la RM será el responsable de su tratamiento, y una vez recibidos en el servidor central del INE o mediante formatos físicos, serán protegidos conforme a lo dispuesto por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, el Reglamento del INE en Materia de Protección de Datos Personales y demás normatividad que resulte aplicable, los cuales serán utilizados para ejercer las facultades de verificación de situación registral y el ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas conforme a la normatividad electoral vigente.

- 151 Tales modificaciones no resultan contrarias a lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, constitucional, como tampoco a la Ley Federal de Revocación de Mandato, puesto que regulan aspectos establecidos en la propia ley y están encaminadas a proporcionar los elementos objetivos e idóneos a efecto de que la verificación de las firmas de apoyo se realice de manera eficaz y eficiente, a efecto de cumplir plenamente con las atribuciones que tiene el INE para la verificación de los respaldos para la revocación de mandato, así como para precisar las acciones y medidas que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe llevar a cabo en ese proceso de verificación, así como del informe que al respecto debe elaborar para su remisión a la Secretaría Ejecutiva.
- 152 En tal sentido, como ya se indicó, a juicio de esta Sala Superior no asiste la razón a los recurrentes, respecto a la incongruencia que aducen existe en lo establecido en el artículo 38 del Anexo Técnico de los lineamientos controvertidos, como en los demás preceptos tildados de ilegales, puesto que, las modificaciones relativas a la inclusión de la visitas domiciliarias para la verificación de firmas en

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

tratándose de apoyos en formatos impresos, como los ejercicios muestrales y el informe que en ellos se precisan, no resultan contrarias a lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal ni a lo dispuesto en la Ley Federal de Revocación de Mandato.

153 En efecto, contrario a lo argumentado por las recurrentes, las modificaciones realizadas a los Lineamientos y al Anexo Técnico, a efecto de llevar a cabo la verificación y muestra de las firmas correspondientes respecto de aquellos ciudadanos y ciudadanas que optaron por elegir brindar su respaldo para la revocación de mandato mediante los formatos impresos, que se contienen en las disposiciones normativa cuestionadas, cumplen con los parámetros de regularidad constitucional, convencional y legal, que han quedado apuntados en el marco normativo.

154 Esto es así, porque con ello se permite que una autoridad competente, como en el caso es el Consejo General del INE, determine el mecanismo adecuado para la verificación eficaz de la autenticidad de las firmas acompañadas como respaldo a la solicitud de revocación de mandato, mediante una visita domiciliaria a la ciudadanía que formalizó su intención de apoyar la realización del referido ejercicio ciudadano, sin que tal acto, en sí mismo, genere una injerencia indebida en el domicilio de dichas personas, como lo pretenden argumentar las recurrentes, dado que tal circunstancia deviene de la facultad que al efecto se dispone en la propia Ley Federal de Revocación de Mandato



- 155 En efecto, la Ley establece que, para recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato, deben emplearse en todo el país, tanto formatos físicos como en dispositivos electrónicos, para que queden a disposición de las personas interesadas en recabar apoyos y, en su caso, las y los ciudadanos interesados en apoyar el proceso de revocación de mandato, elijan el medio —formato en papel o en dispositivo electrónico—, a través del cual otorgarán tal apoyo. pues lo que se debe privilegiar es la voluntad de la ciudadanía de optar por uno u otro formato.
- 156 Esto es, con independencia del ingreso individual, condiciones de calle u otras condiciones particulares de cada ciudadana o ciudadano, lo que se debe privilegiar es que esté en posibilidad de manifestar su apoyo para promover el proceso de revocación de mandato. En ese sentido, puede ser a través de formatos físicos o a través de la aplicación, pues lo relevante es que la mayor parte de la población participe en el procedimiento de revocación de mandato.
- 157 Para ello, el Consejo General consideró que, la entrega de firmas en formatos en papel exigiría la realización de actividades que no se tenían contempladas en los Lineamientos y Anexo técnico aprobados originalmente, previo a la emisión de la sentencia del SUP-RAP-415/2021 y acumulados. Al respecto, señaló que, entre las tareas que tendrían que regularse se encontraban las siguientes, que no son necesarias con el uso de la aplicación:
- Revisar la documentación fuente para determinar si los formatos en los que se presentan las firmas corresponden al aprobado.

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

- Revisar que los datos de las y los ciudadanos relacionados en los formatos, incluyendo la firma o huella dactilar estén completos y sean legibles.
- En su caso, clasificar y cuantificar los formatos y registros que no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley y, en su caso, en los Lineamientos aprobados.
- Elaborar y presentar el informe de recepción del expediente, en el que se detalle la cantidad de formatos y registros que lo conforman (emisión del acuse de recepción del expediente).
- Preparar los paquetes con los formatos para realizar la captura de datos.
- Realizar la captura de datos.
- Realizar un primer cruce con la base de datos del padrón electoral. Del resultado que se obtenga, revisar los registros que no sean localizados, para descartar posibles errores de captura, actividad que implica extraer los formatos de los paquetes.
- Realizar la clarificación de los datos mediante un proceso de recaptura.
- Realizar un segundo cruce con la base de datos del padrón electoral.



- **Generar y revisar una muestra para corroborar la autenticidad de las firmas de apoyo ciudadano para poder integrar el informe final.**

- 158 En tal sentido, es evidente que, el incremento de actividades y procesos supone, dado el carácter secuencial de varios de ellos entre sí, el necesario aumento del tiempo requerido para su ejecución y conclusión. Esta situación se aprecia de manera clara si se toman en consideración la duración de ejercicios equivalentes en el pasado, cuando no se ha contemplado el empleo de la aplicación.
- 159 Por ende, dado que esta Sala Superior mandató al INE efectuar con libertad de atribuciones, las modificaciones necesarias a los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Revocación de Mandato y sus anexos técnicos y los plazos previstos en los mismos para realizar todas las acciones necesarias para cumplir con lo determinado en la ejecutoria del SUP-RAP-415/2021 y acumulados, el Consejo General del INE estimó necesario realizar diversos ajustes, en los términos en que se exponen en el Acuerdo controvertido.
- 160 Máxime que el manejo de las solicitudes en papel tiene también muchas implicaciones operativas que hacen necesario realizar la revisión de que la documentación cumpla con los requisitos establecidos antes de llevar a cabo la captura y revisión de las firmas respecto de su vigencia en la Lista Nominal, por lo que el tiempo requerido para su revisión es mayor y solo puede iniciarse hasta que se recibe la solicitud correspondiente.
- 161 Así, es claro que, la revisión respecto a corroborar que quienes suscribieron los formatos de apoyo se encuentran en el listado

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

nominal de electores, y si alcanzan los porcentajes nacional y en al menos diecisiete entidades federativas previstos en la Constitución y en la ley, así como para efectuar el ejercicio muestra sobre la autenticidad de las firmas, debe permitir que el INE garantice su ejecución de forma completa, cabal y oportuna, extremo que justifica la adopción del modelo contemplado en los Lineamientos, sin que tal ejercicio muestral implique una injerencia desmedida o desproporcionada en el domicilio de las personas sobre las que recaerá dicho ejercicio muestral mediante visita domiciliaria.

162 En efecto, como se señaló en el marco constitucional y convencional que quedó enunciado en párrafos precedentes, en que se establece la necesidad de que todo acto de molestia o injerencia en el derecho a la intimidad de los ciudadanos, entre ellos lo relativo a la protección del domicilio, debe ser conforme a los criterios de necesidad y razonabilidad, lo cual en el caso acontece.

163 Si bien estas disposiciones deben armonizarse con el contenido de la normativa constitucional que regula las facultades concedidas por la Constitución a la autoridad electoral, con la finalidad de garantizar el adecuado desarrollo del proceso de revocación de mandato, mediante disposiciones y acciones que cumplan con los extremos de licitud previstos en las disposiciones constitucionales y legales atinentes, se hace necesario que esto se realice sin trastocar las garantías fundamentales de los gobernados, como en el caso, la inviolabilidad del domicilio.

164 En este sentido, a efecto de evitar una actuación discrecional o arbitraria de la autoridad electoral para ordenar o realizar visitas de



verificación, el ejercicio de esta atribución se encuentra limitada por el contenido propio del artículo 16, párrafo primero de la Constitución.

165 En términos de lo dispuesto en los artículos 16, párrafo primero de la Constitución; 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se aprecia que la autoridad electoral debe precisar el lugar en el que habrá de realizarse la visita, con la finalidad de salvaguardar el derecho a la intimidad de los gobernados y la inviolabilidad del domicilio.

166 No obstante lo anterior, a efecto de no limitar, de manera injustificada, las facultades de verificación y revisión de las autoridades electorales, con la finalidad de asegurar la veracidad de las firmas que se acompañan a la solicitud, así como para el cumplimiento de las disposiciones en materia de revocación de mandato, relacionadas con la muestra correspondiente para la verificación de la emisión de las firmas recabadas mediante los formatos impresos al efecto expedidos por el INE, se estableció como mecanismo una visita a los domicilios, precisándose en los lineamientos expedidos por el Instituto Nacional Electoral, de manera fundada y motivada, la necesidad de tal medida.

167 Por ello, la realización del ejercicio de muestra con visitas domiciliarias en modo alguno se puede considerar que resulte un acto indebido de molestia para las personas que brindaron su respaldo al proceso de revocación dado que, el acuerdo se sustenta en que el Consejo General es responsable de vigilar y efectuar las acciones necesarias para el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de participación ciudadana.

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

168 Aunado a lo anterior, la autoridad electoral administrativa cuenta con facultades explícitas e implícitas para dictar los Lineamientos y acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la Ley Federal de Revocación de Mandato, la LEGIPE o en otra legislación aplicable, así como realizar las adecuaciones necesarias de las disposiciones que emita en el ejercicio de sus atribuciones.

169 Al respecto, el artículo 23, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, dispone que, una vez que se haya alcanzado el requisito porcentual del tres por ciento (a que se refiere el artículo 7 de la misma Ley), **la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá realizar un ejercicio muestra para corroborar la autenticidad de las firmas, de acuerdo con los criterios que defina al respecto la propia Dirección Ejecutiva.**

170 Por su parte, el artículo 24, del referido ordenamiento, prevé que las firmas de apoyo de las ciudadanas y los ciudadanos no serán contabilizadas para los efectos del porcentaje requerido, cuando:

- a) Se presenten nombres con datos incompletos, falsos o erróneos;
- b) No se acompañen la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente;



- c) Un ciudadano o ciudadana haya suscrito dos o más veces la misma petición de revocación de mandato; en este caso, solo se contabilizará una de las firmas, y
- d) Los ciudadanos o ciudadanas hayan sido dados de baja de la lista nominal o no se encuentren en ella por alguno de los supuestos previstos en la LEGIPE.

171 En el diverso artículo 26 de la Ley Federal de Revocación de Mandato se dispone que, finalizada la verificación correspondiente, la Secretaría Ejecutiva del Instituto presentará al Consejo General un informe detallado y desagregado, dentro del plazo de treinta días previsto en el artículo 22 la Ley, sobre el resultado de la revisión de los ciudadanos que aparecen en la lista nominal de electores del Instituto, el cual deberá contener:

- El número de ciudadanas y ciudadanos firmantes que se encuentran en la lista nominal de electores y su correspondiente porcentaje nacional y en cada entidad federativa;
- El número de ciudadanas y ciudadanos firmantes que no se encuentran en la lista nominal de electores y su porcentaje;
- Los resultados del ejercicio muestral;
- El resultado final de la revisión, y
- Las ciudadanas y los ciudadanos que hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos previstos en la LGIPE.

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

- 172 Como puede advertirse, para la verificación de las firmas de apoyo ciudadano para la preparación de dicho mecanismo de participación ciudadana, la propia legislación faculta al INE para que determine los mecanismos que estime pertinentes y necesarios para la realización del ejercicio de verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la propia ley para iniciar el proceso de revocación, dentro de los cuales se encuentra el **deber de realizar un ejercicio muestra para corroborar la autenticidad de las firmas, a cargo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores**, con la única limitante que ello sea en estricta observancia a las medidas de racionalidad y presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal correspondiente, buscando el máximo aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros.
- 173 En tal virtud, que en el artículo 38, del Anexo Técnico de los lineamientos se establezca que, adicionalmente y conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe realizar un ejercicio muestral **mediante visitas domiciliarias** para corroborar la autenticidad de las firmas de las y los ciudadanos que manifiestan su respaldo al proceso de revocación de mandato, con respecto a las firmas que se tienen resguardadas en la base de datos del padrón electoral, captados mediante formatos físicos, en modo alguno genera una afectación a los derechos a la intimidad de la ciudadanía que determinó respaldar con su firma el proceso de revocación puesto que, la diligencia tan sólo se concretará a constatar, con la propia ciudadanía, la autenticidad de las firmas de quienes manifestaron su respaldo.



- 174 Por otra parte, en oposición a lo que argumentan los recurrentes, esta Sala Superior considera que, no resulta contrario al principio de igualdad y no discriminación la determinación de realizar el ejercicio muestra mediante visita domiciliaria únicamente respecto de aquellos respaldos que fueron captados mediante los formatos físicos, dejando de verificar muestralmente los casos de los respaldos cuyas firmas se hayan plasmado digitalmente por medio de la aplicación.
- 175 Ello es así, porque debe tenerse en cuenta que, acorde con lo establecido en los Lineamientos y el Anexo Técnico, si un ciudadano opta por brindar su apoyo mediante la aplicación, se prevé un mecanismo que conlleva la autenticidad de la firma de quien brinda el respaldo puesto que, al momento mismo de la firma de respaldo mediante un dispositivo electrónico, se garantiza dicha autenticidad.
- 176 En efecto, el artículo 28, de los Lineamientos establece que, la recolección de firmas se realizará mediante la APP desarrollada por el INE y mediante formatos físicos. Todas las actividades relacionadas con la captación y verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía para la revocación de mandato se realizarán de conformidad con el Anexo Técnico que forma parte integral de los Lineamientos.
- 177 Por su parte, en el Anexo Técnico se dispone que, sólo la persona titular de la credencial podrá presentar su credencial para votar para ser registrada por la APP y que, bajo ninguna circunstancia, una persona distinta a la titular podrá hacer uso de una credencial para votar para este fin. Para ello, la o el auxiliar deberá verificar, que la

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

fotografía de la credencial corresponda a la persona que desea proporcionar su firma de apoyo.¹⁷

178 Acto seguido, la o el Auxiliar, a través de la APP, capturará la fotografía del anverso y reverso del original de la credencial para votar de la o el ciudadano que proporciona su firma de apoyo a la revocación de mandato,¹⁸ debiendo seleccionar el recuadro que corresponda a la presentación de la credencial original que la ciudadanía exhiba en ese momento para brindar su firma de apoyo. De no ser así, no podrá avanzar con la siguiente etapa del proceso de captación. Al validar esta acción se considera que la persona auxiliar verificó y constató que se presentó una credencial para votar original.¹⁹

179 Así, la APP captará los códigos contenidos en la credencial para votar, según el tipo que exhiba a efecto de obtener la información de la ciudadanía que proporciona su firma de apoyo, los cuales no serán editables, debiendo verificarse por el auxiliar que las imágenes captadas sean legibles; particularmente que los datos obtenidos en el proceso de captación sean visibles, toda vez que, la APP permite verificar las imágenes captadas de las firmas de apoyo, de tal manera que la o el auxiliar tenga los elementos para revisar que los testigos visuales correspondientes a las imágenes de la credencial para votar, la fotografía viva de la persona y la firma manuscrita digitalizada hayan

¹⁷ Véase artículo 43, del Anexo Técnico.

¹⁸ Artículo 44 del Anexo Técnico.

¹⁹ Véase el artículo 45 del Anexo Técnico.



sido captadas adecuadamente; es decir, que se visualicen con la claridad suficiente para mostrar la voluntad de la ciudadanía.²⁰

180 Aunado a ello, la o el Auxiliar solicitará a la persona que brinde su firma de apoyo, la captura de la fotografía de su rostro (fotografía viva) a través de la APP, a efecto de **que el INE cuente con los elementos necesarios para constatar la autenticidad de las firmas de apoyo de la ciudadanía**. En caso de negativa de la ciudadanía, no podrá continuar con el procedimiento de obtención de las firmas de apoyo de la ciudadanía al tratarse de un requisito indispensable.²¹

181 Finalmente, la o el Auxiliar solicitará a quien proporciona su firma de apoyo, que ingrese su firma manuscrita digitalizada a través de la APP, en la pantalla del dispositivo. La ciudadanía que brinde su firma de apoyo podrá firmar en todo el recuadro de la pantalla del dispositivo móvil, incluyendo el espacio en donde se ubica la leyenda de manifestación de la voluntad. La o el Auxiliar deberá verificar que la firma manuscrita digitalizada corresponda con la firma de la persona ciudadana visible en la CPV que exhibe. De lo contrario, la firma de apoyo de la ciudadanía podría marcarse como inconsistencia y, por tanto, no ser considerada como válida. La APP permitirá repetir la captación de la firma, las veces que sea necesario.²²

²⁰ Artículos 46, 47 y 48 del Anexo.

²¹ Artículo 49 del Anexo Técnico. Al respecto, el artículo 50 del Anexo dispone que, la o el Auxiliar deberá revisar que la fotografía captada cumpla con los siguientes requerimientos. En caso contrario, la APP permitirá volver a tomar la fotografía, las veces que sea necesario: i) La fotografía deberá ser tomada de frente. ii) El rostro de la o el ciudadano debe estar descubierto (sin caretas, sin cubrebocas, ni lentes oscuros). iii) Retirar lentes de aumento. Retirar la gorra(o) o sombrero. iv) Tomar la fotografía solo a la o el ciudadano en cuestión, evitando fotos en grupo. v) Verificar que la imagen no se vea borrosa después de haber capturado la fotografía. vi) Considerar la iluminación adecuada para que se observe bien el rostro de la o el ciudadano.

²² Artículo 51 del Anexo.

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

182 Una vez concluidos los pasos anteriores, al seleccionar el botón “siguiente”, la APP guardará las firmas de apoyo de la ciudadanía mostrando un mensaje con el número de folio guardado. La o el Auxiliar deberá seleccionar “continuar” para seguir utilizando la APP. Todas las firmas de apoyo de la ciudadanía captadas se almacenarán con un mecanismo de cifrado seguro que contribuya a la seguridad de la información y la salvaguarda de los datos personales captados, de conformidad con la normatividad aplicable.²³

183 Como puede advertirse, con el procedimiento previsto en los Lineamientos y en su Anexo Técnico, se establecen una serie de mecanismos encaminados a garantizar la autenticidad de la firma de apoyo de respaldo de la ciudadanía al proceso de revocación de mandato, verificado por los propios auxiliares de los promoventes del referido proceso de consulta, mediante la utilización de un esquema digital que permite determinar que las personas que otorgaron su apoyo o respaldo lo hicieron de manera personal, directa y voluntaria y digitalmente estamparon su firma y presentaron el original de su credencial para votar, lo cual podrá ser corroborado mediante la revisión de gabinete que al efecto realice la autoridad electoral administrativa, sin necesidad de requerir la realización de visitas domiciliarias.

184 Por su parte, dada la naturaleza de la recolección de firmas mediante formatos impresos, no obstante que en ellos se plasmen datos personales como de los datos contenidos en la credencial para votar, así como la firma de un ciudadano, la visita domiciliaria mediante

²³ Artículos 52 y 53 del Anexo Técnico.



muestra permite determinar, de manera más eficaz y fehaciente, no sólo la autenticidad de la firma del ciudadano o ciudadana, sino corroborar que el respaldo se proporcionó de manera libre y voluntaria y efectivamente por la persona cuyos datos se contienen en el formato impreso, puesto que, generalmente es levantado y llenado por el auxiliar y la ciudadanía únicamente plasma su firma, lo cual, requiere la verificación más completa por parte de la autoridad electoral administrativa, mediante los mecanismos previstos en los Lineamientos y su Anexo técnico, entre ellos, el ejercicio muestral de visita domiciliaria para corroborar la autenticidad de firmas, que ahora se cuestiona, ejercicio muestral que, como se ha indicado previamente, resulta apegado a derecho.

185 Ahora bien, también deviene **infundado** el disenso expresado por MORENA, mediante el cual argumenta que le causa agravio la determinación de seleccionar la muestra una vez que se haya reunido al menos la mitad del número mínimo de firmas requeridas para la presentación de la solicitud de revocación de mandato, al considerar que, con ello, se contraviene lo establecido en la Ley Federal de Revocación de Mandato.

186 Tal calificativa acontece porque el partido actor parte de la premisa errónea de que el contenido del artículo 38 del Anexo Técnico resulta contradictorio con lo establecido en el artículo 23 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, lo cual, como se evidencia enseguida, no acontece.

187 El mencionado artículo 23 dispone que, una vez que se haya alcanzado el requisito porcentual del 3% a que se refiere el artículo 7 de la Ley, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

deberá realizar un ejercicio muestra para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo con los criterios que defina al respecto la propia Dirección Ejecutiva.

188 Por su parte, el artículo 38, del Anexo Técnico, en lo que interesa, señala que, adicionalmente y conforme a lo dispuesto en el señalado numeral 23 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, la referida dirección ejecutiva realizará un ejercicio muestral mediante visitas domiciliarias para corroborar la autenticidad de las firmas de las y los ciudadanos que manifiestan su respaldo al proceso de revocación de mandato, con respecto a las firmas que se tienen resguardadas en la base de datos del Padrón Electoral captados mediante formatos físicos y que, **dicha muestra será seleccionada una vez que se haya reunido al menos la mitad del número mínimo de firmas requeridas para la presentación de la solicitud de revocación de mandato.**

189 Como puede advertirse, el artículo 38, del Anexo Técnico no resulta contrario a lo dispuesto en el indicado numeral 23 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, puesto que, la finalidad de la disposición del anexo está referida a hacer efectivo el mandamiento que prevé el dispositivo legal, precisándose un mecanismo que permita realizar la verificación mediante una muestra representativa del porcentaje de apoyos que se hayan recibido, lo cual en modo alguno genera la antinomia a que alude el partido actor, sino que resulta ser una respuesta a la manera más eficiente y eficaz para llevar a cabo la revisión muestral, sin que ello implique que se generen sesgos, como de manera incorrecta lo señala MORENA.



- 190 Ello es así, porque, dada la naturaleza de la revisión, así como las implicaciones que ello conlleva para el trabajo que realiza la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para cumplir con el mandato legal de la revisión, así como a los plazos a que debe sujetarse la verificación y la posterior emisión del informe que tiene que elaborar la citada dirección para la Secretaría Ejecutiva, en lugar de generar una afectación que trascienda al proceso de revocación de mandato, el desarrollo del ejercicio muestral cuando se haya reunido un determinado porcentaje de firmas de apoyo representa una mayor posibilidad de estar en condiciones de cumplir con dicha obligación dentro de los plazos previstos en la legislación.
- 191 No asiste razón a MORENA porque, en su opinión, la presunta antinomia acontece porque, si la muestra se realiza en los términos previstos en el artículo 38, del Anexo Técnico, genera que la muestra sea sesgada y estadísticamente no confiable, al estimar que la muestra únicamente recaerá sobre las firmas de apoyo obtenidas mediante el formato impreso.
- 192 Lo erróneo de esa premisa se sustenta en una interpretación incorrecta del contenido del artículo 38, del Anexo técnico, concretamente, de los párrafos segundo y tercero, al pretender una lectura de ellos como si fuesen un solo enunciado normativo, cuando claramente se advierte que son complementarios.
- 193 En efecto, si se atiende a la interpretación sistemática y funcional del párrafo tercero de dicho numeral, que señala que la muestra será seleccionada una vez que se haya reunido al menos la mitad del número mínimo de firmas requeridas para la presentación de la solicitud de revocación de mandato, respecto de los artículos 21, 22 y

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

23, de la Ley, es factible advertir que, si al INE le corresponde verificar el porcentaje establecido en el artículo 7 de la Ley, lo cual se realiza a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dentro del plazo de treinta días naturales, contados a partir de que reciba la solicitud, para verificar que los nombres de quienes hayan suscrito la petición de revocación de mandato aparezcan en la lista nominal de electores y que corresponda a los porcentajes requeridos conforme a lo establecido en el artículo 7, se deberá realizar un ejercicio muestra para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo a los criterios que defina al respecto la propia Dirección Ejecutiva, sin que de dicha intelección se pueda advertir que tal ejercicio muestra recaiga únicamente en las firmas de apoyo obtenidas mediante formatos impresos.

194 Ello se desprende claramente del propio contenido del artículo 38 que se cuestiona, porque expresamente señala que, **adicionalmente y conforme a lo dispuesto en el Artículo 23 de la Ley Federal de Revocación de Mandato**, la DERFE realizará un ejercicio muestral mediante visitas domiciliarias para corroborar la autenticidad de las firmas de las y los ciudadanos que manifiestan su respaldo al proceso de revocación de mandato, con respecto a las firmas que se tienen resguardadas en la base de datos del Padrón Electoral captados mediante formatos físicos.

195 Esto es, el ejercicio muestra mediante visitas domiciliarias forma parte complementaria de la verificación que la ley le impone al INE respecto de todos los apoyos que se acompañen, ya por la aplicación ya en formatos impresos, sin que ello implique la realización de una muestra



sesgada, porque todos los respaldos se verifican, mediante mecanismos diversos.

- 196 Bajo esa lógica, esta Sala Superior considera que, dados los tiempos limitados que se establecieron para el proceso de verificación, así como el imperativo de la presentación del informe correspondiente, se estima jurídicamente válido que la selección de la muestra se realice una vez que se haya reunido al menos la mitad del número mínimo de firmas requeridas para la presentación de la solicitud de revocación de mandato, lo cual permitirá a la autoridad electoral iniciar en tiempo con la ejecución del procedimiento muestral al área correspondiente, a efecto de tener en tiempo y forma el resultado de dicho muestreo, sin que ello signifique que la autoridad no deba cumplir el imperativo de revisar la totalidad de los apoyos captados, puesto que no se trata de realizar la muestra sólo de una parte de los apoyos, sino que la revisión se vaya haciendo de forma paralela con la validación de los apoyos.

V. Incongruente determinación de aumentar el porcentaje de apoyo ciudadano al 3.5% del listado nominal.

- 197 La parte actora señala que, el acuerdo controvertido carece de fundamentación y motivación, pues contiene una incongruente determinación de aumentar el apoyo ciudadano requerido para iniciar la revocación de mandato al 3.5% del total del listado nominal: ello, al modificar el contenido del artículo 124, párrafos primero y segundo, para quedar en el artículo 126 del Anexo Técnico.
- 198 En opinión de la recurrente, dicha modificación exige que, para cubrir el porcentaje de apoyo de la ciudadanía para solicitar el inicio del

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

proceso de revocación de mandato, es necesario que se cuente con un porcentaje de apoyo del 3.5% de los registros válidos, entre todos los promoventes y el requisito del 3.5% de ciudadanos inscritos en cada una de por lo menos diecisiete entidades federativas, lo cual es un porcentaje que es notoriamente contrario al previsto en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal, así como en los artículos 7, 21, 22 y 23 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

199 Así, considera que, indebidamente se estipula en el artículo 126 del Anexo Técnico de los Lineamientos que, se dará por cubierto el porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía cuando del proceso de verificación se advierta que se cumple con un número equivalente al 3.5%, cuestión que estima es contraria a lo que establece el artículo 15 del propio Anexo Técnico, además de ser contrario a lo dispuesto en la Constitución Federal y la Ley Federal de Revocación de Mandato.

200 El agravio deviene **infundado**, en razón de las consideraciones que se exponen enseguida.

201 El artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal señala que, es derecho de los ciudadanos mexicanos, entre otros, participar en los procesos de revocación de mandato y que, dicho proceso, cuando se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, **en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores**, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos



diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

202 Asimismo, en dicho precepto constitucional se dispone que, el Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.

203 La exigencia del porcentaje constitucional para la solicitud de revocación de mandato se reitera en el artículo 7, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, al disponerse que, el inicio del proceso solamente procederá a petición de las personas ciudadanas en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores, siempre y cuando la solicitud corresponda a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

204 Por su parte, en los artículos 9 a 12 de la indicada ley se dispone que, el inicio del proceso de revocación de mandato podrá solicitarse, por una sola ocasión, durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de quien ostente la titularidad del Ejecutivo Federal por votación popular,²⁴ así como que, las ciudadanas y ciudadanos podrán firmar más de un formato, pero se contará como una sola muestra de voluntad al respecto de la solicitud de revocación de mandato, como que, la presentación de varias solicitudes para iniciar el proceso de revocación de mandato, en

²⁴ Artículo 9, de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

ningún caso implicará procesos separados, de tal forma que las firmas recabadas por cada solicitante se sumarán para efecto de contabilizar el porcentaje requerido por la Constitución para la procedencia del ejercicio de revocación de mandato.

205 En el artículo 22, de la propia ley, se establece que, el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dentro del plazo de treinta días naturales, contados a partir de que reciba la solicitud, verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la petición de revocación de mandato aparezcan en la lista nominal de electores y que corresponda a los porcentajes requeridos conforme a lo establecido en el indicado artículo 7 de la Ley.

206 Por su parte, en el artículo 23 se prevé que, una vez que se haya alcanzado el requisito porcentual del tres por ciento, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá realizar un ejercicio muestra para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo con los criterios que defina al respecto la propia Dirección Ejecutiva.

207 Ahora bien, la parte actora del juicio ciudadano **SUP-JDC-1398/2021** considera que, el INE estableció un porcentaje diverso y contrario al constitucionalmente establecido para dar por iniciado el proceso de revocación de mandato.

208 Lo anterior porque, estima que, con las modificaciones al Anexo Técnico, concretamente con la redacción del artículo 126, se establece un parámetro diverso, lo cual resulta contrario a la disposición constitucional, así como al porcentaje previsto en la legislación de revocación de mandato.



- 209 El disenso resulta **infundado**, toda vez que, el actor parte de una premisa inexacta, porque confunde la exigencia del porcentaje constitucional y legalmente dispuesto para el inicio del proceso de revocación de mandato (3% de los y las ciudadanas del listado nominal en por lo menos diecisiete entidades federativa) con el porcentaje establecido por el INE para, en su caso, considerar concluida la verificación de firmas de apoyo, que la propia legislación establece como un mecanismo para la validación preliminar del cumplimiento del porcentaje de ciudadanos que se requieren para considerar válida la petición de revocación de mandato.
- 210 En efecto, según se advierte de la redacción del referido artículo 126 del Anexo Técnico, el porcentaje de 3.5% que ahí se señala tan sólo es apto para determinar si a partir del avance del proceso de captación y verificación de las firmas de apoyo ciudadano mediante la App Móvil y de formatos físicos de los promoventes registrados, se puede considerar que se cuenta con el porcentaje equivalente a 3.5% de registros válidos inscritos en la Lista Nominal de Electores, entre todos los promoventes y que también se cumpla el requisito del 3.5% de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, en al menos 17 entidades, a efecto de determinar que, preliminarmente, se tiene cubierto el porcentaje de firmas de apoyo ciudadano que se requiere para solicitar la petición de revocación de mandato.
- 211 Por ende, la verificación del porcentaje establecido en el cuestionado artículo 126, del Anexo Técnico en modo alguno constituye la exigencia que se dispone en el artículo 35, fracción IX, de la Carta Magna, sino tan sólo una referencia que se estima que, preliminarmente, puede ser el parámetro objetivo y suficiente para que

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

el INE considere suspender las actividades de revisión y verificación en Mesa de Control, así como de la captura de datos del apoyo ciudadano de formatos físicos, para dar inicio a las actividades relacionadas con la Garantía de Audiencia y la integración del informe final.

- 212 En tal sentido, dicho parámetro preliminar puede servir de base para suspender la verificación correspondiente, a efecto de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores esté en aptitud de no continuar con la verificación de todas las firmas de respaldo y, en su caso, entregar a la Secretaría Ejecutiva el informe final de verificación del porcentaje de firmas requerido para convocar a la revocación de mandato, lo cual debe acontecer a más tardar el tres de febrero de dos mil veintidós.
- 213 En el mencionado informe que presente la señalada dirección ejecutiva, se contendrán únicamente datos estadísticos, omitiendo la incorporación de datos personales, respecto a la firma de apoyo de la ciudadanía presentado, con la finalidad de salvaguardar los datos personales de la ciudadanía que proporcionó su firma de apoyo al mecanismo de participación ciudadana de revocación de mandato, así como contener el resultado de la verificación muestral implementada para corroborar la autenticidad de las firmas de apoyo de la ciudadanía captadas mediante formatos físicos.
- 214 El carácter referencial y preliminar del porcentaje establecido en el artículo 126, del Anexo Técnico, se puede advertir, incluso, del propio contenido de la misma disposición, cuando establece que, una vez entregado el informe final a la Secretaría Ejecutiva **y, en caso de que**



sea necesario continuar con la revisión del 100% de los registros, la revisión se llevará a cabo en un plazo máximo de 90 días hábiles, para poder identificar posibles irregularidades de los registros captados por los promoventes con el fin de dar vista a las autoridades competentes.

215 Por ende, el porcentaje del 3.5% de ciudadanos inscritos en cada una de por lo menos diecisiete entidades federativas, a que alude el indicado artículo 126, al estar referido a una proporción numérica que la autoridad electoral administrativa consideró como un parámetro objetivo e idóneo mediante el cual se puede establecer una estimación apta y suficiente para, en su caso, suspender el ejercicio de verificación de las firmas de respaldo, que puede servir como punto de partida para, en caso de que se encuentren inconsistencias en algunos respaldos, éstas no resulten de una magnitud que, proporcionalmente, impliquen una infructuosa labor de verificación de todos los respaldos presentados por los promoventes del proceso de revocación de mandato, cuando ya se tenga una revisión que, preliminarmente, permita advertir el cumplimiento del porcentaje constitucional para considerar procedente el proceso de revocación de mandato.

216 En tal sentido, contrario a lo argumentado por la recurrente, el porcentaje establecido en el Anexo Técnico para dar por concluida la verificación que la Ley Federal de Revocación de Mandato impone al INE, al estar referido a un parámetro objetivo para suspender la revisión, en modo alguno resulta ser contrario a la exigencia prevista en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal, así como en los artículos 7, 21, 22 y 23 de la Ley Federal de Revocación de

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

Mandato para considerar que se cumple con el mínimo requerido de ciudadanos y ciudadanas que se solicita para iniciar el proceso revocatorio.

- 217 En consecuencia, al resultar **infundados** los agravios expuestos en las demandas, procede la confirmación del acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se acumulan los juicios SUP-JDC-1403/2021, SUP-JDC-1409/2021 y SUP-RAP-457/2021 al diverso SUP-JDC-1398/2021.

SEGUNDO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, con el voto razonado conjunto de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Felipe De la Mata Pizaña, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firmó de manera electrónica.

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



**VOTO RAZONADO²⁵ QUE EMITEN EN FORMA CONJUNTA LA
MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO
FELIPE DE LA MATA PIZÑA, EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA
SUP-JDC-1398/2021 Y SUS ACUMULADOS²⁶.**

Formulamos el presente voto razonado, para explicar los motivos por los que acompañamos la decisión aprobada en la sentencia dictada en los presentes medios de impugnación, no obstante habernos separado del criterio mayoritario en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados, específicamente por cuanto hace a la decisión de esta Sala Superior que ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral²⁷ modificar los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato y sus anexos, aprobados mediante acuerdo INE/CG1566/2021, a fin de permitir la utilización en todo el territorio nacional de las modalidades física y digital para la recolección de apoyos para dicho ejercicio revocatorio.

Para una mayor claridad expositiva, dividiremos el presente voto en tres apartados. En el primero, señalaremos brevemente en qué consistió la resolución aprobada por mayoría de este Pleno en el citado recurso SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados, así como las razones por las que sustancialmente nos separamos de la decisión mayoritaria en dicha sentencia. Enseguida, expondremos cuáles son las particularidades del asunto que ahora se resuelve; y finalmente, explicaremos los motivos por los que hemos decidido acompañar la resolución que fue puesta a consideración del Pleno de esta Sala Superior.

I. SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados

²⁵ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

²⁶ SUP-JDC-1403/2021, SUP-JDC-1409/2021 y SUP-RAP-457/2021.

²⁷ En lo sucesivo, INE.

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

En esos medios de impugnación, el partido político MORENA y diversas personas ciudadanas controvirtieron el acuerdo INE/CG1566/2021, mediante el cual el Consejo General del INE modificó 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.

En la resolución aprobada por la mayoría de este Pleno se determinó, por un lado, desechar las demandas de los juicios de la ciudadanía, al considerar que las personas promoventes carecían de interés jurídico para impugnar el acuerdo combatido y, por otro lado, se revocó en cuanto fue materia de impugnación dicha determinación, ordenándose al INE emitir uno nuevo, tomando en cuenta que:

A) La recolección de firmas de apoyo para el proceso de revocación de mandato puede realizarse en todo el país —y no sólo en lugares de alta marginación— tanto en formato físico como a través del aplicativo móvil, quedando a disposición de las personas interesadas en recabar firmas de apoyo ambos formatos, para que, en su caso, sean las y los ciudadanos interesados en apoyar el proceso de revocación de mandato quienes elijan el formato a través del cual otorgarán tal apoyo.

B) Deben llevarse a cabo los estudios técnicos y financieros necesarios para garantizar la votación de las personas mexicanas residentes en el extranjero a través de todas sus modalidades, en futuros procesos de revocación de mandato o la implementación de un programa piloto; y

C) Efectuar, con libertad de atribuciones, las modificaciones necesarias a los Lineamientos del INE para la Revocación de Mandato y sus anexos técnicos, así como de los plazos previstos en los mismos, para realizar todas las acciones necesarias para cumplir con lo determinado en la ejecutoria.



En dicho asunto, nos separamos de la determinación que aprobaron nuestros pares, a partir de nuestro disentimiento en dos temas fundamentales:

- i. Por un lado, la suscrita Magistrada no compartí el que se decretara la improcedencia respecto de los juicios de la ciudadanía que fueron acumulados a dicho recurso de apelación SUP-RAP-415/2021, ya que a mi parecer las personas ciudadanas demandantes sí contaban con un interés legítimo para combatir la determinación de la responsable y, consecuentemente, ameritaba que esta Sala Superior se pronunciara en el fondo sobre sus pretensiones.
- ii. Por otro lado, en forma conjunta, disentimos de la decisión mayoritaria, al considerar que no existía imperativo legal alguno para obligar al INE a implementar, en todo el territorio nacional, ambas modalidades de captación de apoyos de la ciudadanía para la revocación de mandato.

En ese caso, sostuvimos que lo jurídicamente correcto era que existiera un régimen complementario entre la captación de apoyos en formato físico y el aplicativo móvil, a partir de una diferenciación objetiva entre zonas urbanas y rurales. Así, contrario a lo considerado por la mayoría, nuestra postura no comprendía el uso de la aplicación móvil y de los formatos impresos en todo el país y de manera automática, sino solamente en zonas caracterizadas por ser rurales, marginadas y alejadas de centros urbanos sin fácil acceso a internet.

Estos dos motivos de disenso fueron ampliamente explicados en el voto particular conjunto que emitimos en el referido recurso de apelación SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados.

II. Características del presente asunto

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

En el presente asunto, tres personas físicas y el partido político MORENA controvierten el acuerdo INE/CG1646/2021 que emitió el Consejo General del INE, precisamente en acatamiento a la resolución mayoritaria emitida en el aludido recurso SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados, siguiendo las directrices referidas en el apartado anterior.

En los medios de impugnación que ahora se resuelven, se controvertió el nuevo acuerdo de la autoridad administrativa, por considerar que era contrario a Derecho a partir de las siguientes temáticas y conceptos de agravio:

1. Que resultaba inconstitucional y desproporcionada la exigencia de anexar copia del anverso y reverso de la credencial para votar de cada persona que firme su respaldo a la revocación de mandato en formatos impresos.
2. Que deviene ilegal el que el INE excluyera a las Juntas Distritales Ejecutivas del proceso de recepción de los formatos físicos impresos relacionados con la obtención de los apoyos de revocación de mandato.
3. Que era indebida la eliminación de la garantía de audiencia para la verificación de los apoyos de respaldo otorgado en formatos físicos en las Juntas Distritales del INE, así como que no se haya establecido un plazo cierto durante el cual se pueda ejercer dicha garantía de audiencia para que la ciudadanía pueda ratificar su firma para solicitar el inicio del procedimiento de revocación de mandato.
4. Que resultaba violatoria e incongruente la determinación de la responsable para realizar un ejercicio muestral mediante visita domiciliaria para corroborar la autenticidad de las firmas de respaldo en formatos impresos, lo que constituye un acto de molestia injustificado en perjuicio de la ciudadanía. Además, de que era indebido el que la realización de dicho



ejercicio muestral se haya reservado únicamente para verificar los respaldos que fueron captados mediante formatos físicos, dejando de lado los apoyos cuyas firmas se plasmaron electrónicamente mediante la aplicación móvil.

5. Que carece de fundamento constitucional y legal la determinación de aumentar el porcentaje de apoyo ciudadano al 3.5% del listado nominal para que resulte procedente la solicitud de revocación de mandato.

6. Que resultaba ilegal el cambio que aprobó la autoridad administrativa, para que la notificación sobre la validez de los apoyos recabados ya no se llevara a cabo mediante el correo electrónico proporcionado por el promovente, sino que ahora dicha notificación se realizaría exclusivamente a través del micrositio-estrados habilitado en la página de internet del INE.

En la decisión adoptada por unanimidad, se determinó **confirmar** el acuerdo controvertido, al considerar que los agravios antes reseñados devenían infundados e ineficaces. Sustancialmente, porque se advirtió que la responsable no había vulnerado los principios de reserva y subordinación jerárquica de la ley, ni estableció requisitos extralegales, en tanto que los Lineamientos y su Anexo Técnico se expidieron con base en la facultad expresa que el órgano legislativo le otorgó al INE, con la finalidad de organizar y desarrollar el proceso de revocación de mandato, complementando lo que la Ley Federal de la materia establece, y en estricto cumplimiento a lo que le fue mandatado en la sentencia aprobada al resolver el SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados.

Así, dentro de este margen de actuación que le reconoce la Ley Federal de Revocación de Mandato para hacer operativo dicho ejercicio democrático, se encuentra la posibilidad de que el INE haya determinado que sean sus Juntas Locales Ejecutivas las encargadas de recibir y remitir los apoyos de la ciudadanía recabados mediante formatos físicos.

SUP-JDC-1398/2021 Y ACUMULADOS

De igual manera, que el INE pueda determinar los mecanismos de seguridad necesarios, suficientes e idóneos para garantizar que los apoyos recolectados mediante formatos físicos sean genuina y auténtica representación de la voluntad ciudadana, para lo cual es conforme a Derecho el requisito de acompañar a los mismos, copias legibles de la credencial para votar de la ciudadanía firmante.

Asimismo, hacer los ajustes y adecuaciones necesarias para cumplir de la manera más eficaz posible el mandato legal que le impone llevar a cabo un ejercicio muestral para verificar la autenticidad de los apoyos, mediante visitas domiciliarias, dentro de los plazos legalmente previstos. Similar consideración se sostuvo respecto a la determinación del INE para notificar a las y los promoventes sobre las inconsistencias encontradas en los apoyos presentados a través del micrositio publicado en la página de internet del Instituto.

De ese modo, también resultaron ineficaces diversos motivos de agravio, al advertirse que los demandantes partían de premisas inexactas para sostener sus inconformidades, quedando acreditado que las modificaciones no afectaban o eliminaban las etapas de garantía de audiencia, como sostenían los inconformes; tampoco que se hubiese afectado el umbral de apoyo mínimo para la procedencia de la solicitud de revocación de mandato, pues este se mantenía en el 3% (tres por ciento) legal y constitucionalmente previsto.

III. Motivo por el que acompañamos la propuesta de resolución

Acompañamos la resolución aprobada en el presente caso, porque el análisis sobre la legalidad y constitucionalidad del acuerdo controvertido no debía versar sobre los argumentos que jurídicamente sostuvimos para apartarnos del criterio mayoritario en la sentencia dictada en el diverso recurso SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados; sino en que el actuar de la



autoridad administrativa electoral debía estudiarse a la luz de las directrices que le fueron ordenadas, en términos de la decisión mayoritaria que se aprobó en la sentencia que acató la autoridad responsable.

En ese sentido, es claro que la controversia de fondo en los actuales medios de impugnación está centrada en temas distintos a las formas de captar las firmas de apoyo para el eventual procedimiento de revocación de mandato, tema que, en el recurso de apelación SUP-RAP-415/2021 y acumulados fue el eje central de nuestro disenso al analizar el fondo.

Desde esta perspectiva y como no está involucrado el tema sobre cómo se deben captar las firmas de apoyo, a fin de no atentar contra la seguridad y certeza jurídica de la que debe contar, no solo la ciudadanía, sino toda autoridad obligada a acatar nuestras sentencias, es que analizamos el presente asunto a partir de los criterios que debía observar el INE para realizar los ajustes necesarios a sus Lineamientos y Anexos Técnicos para implementar y operar este novedoso ejercicio de participación ciudadana, dentro del margen legal y constitucional que existe en nuestro ordenamiento jurídico mexicano.

A partir de esa premisa y estudiados los distintos conceptos de agravio que fueron formulados en los cuatro medios de impugnación que se analizaron en esta ejecutoria, consideramos que los mismos resultaban infundados e inoperantes, de conformidad con la propuesta que fue sometida a nuestra consideración.

Máxime que el criterio minoritario que, en ocasiones, nos puede llevar a diferir y apartarnos de las opiniones y argumentos de nuestros pares en un órgano colegiado como lo es esta Sala Superior, no puede tener como efecto el que abandonemos nuestra encomienda de juzgar como máximo Tribunal Constitucional en materia electoral, labor que debe llevarse a cabo a la luz del marco jurídico que nos rige y de los precedentes que se

**SUP-JDC-1398/2021
Y ACUMULADOS**

aprueban por esta Sala Superior como máximo órgano jurisdiccional en la materia, en aras de salvaguardar los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica que rigen en nuestra materia.

Por estos motivos, formulamos el presente **voto razonado**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el acuerdo general 8/2021.