



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-437/2021 Y
SU ACUMULADO SUP-RAP-435/2021

RECURRENTES: MORENA Y PARTIDO
DEL TRABAJO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO DE
LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: LUIS RAFAEL
BAUTISTA CRUZ Y OSWALDO
ALEJANDRO LÓPEZ ARELLANOS

COLABORÓ: MOISÉS MESTAS FELIPE

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **confirma** los acuerdos identificados con las claves alfanuméricas **INE/CG1613/2021** e **INE/CG1614/2021**, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por los cuales se determinó, respectivamente, la no aprobación del “PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE MODIFICAN LOS LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO Y SUS ANEXOS, CON MOTIVO DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY FEDERAL DE REVOCACIÓN DE MANDATO CONTENIDOS EN EL ACUERDO INE/CG1566/2021”, presentado por el partido político Morena y “LA APROBACIÓN DEL PLAN INTEGRAL Y CALENDARIO DEL

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 2021-2022”.

I. ASPECTOS GENERALES

Los inconformes presentaron demandas de recurso de apelación a fin de controvertir el acuerdo **INE/CG1613/2021**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el cual se determinó no aprobar el proyecto de acuerdo presentado por el partido Morena, para modificar 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 contenidos en el acuerdo **INE/CG1566/2021**, además de que Morena también controvierte el acuerdo **INE/CG1614/2021**, por el que se aprueba el plan integral y calendario del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República 2021-2022.

Los partidos apelantes consideran que tales determinaciones son contrarias a derecho toda vez que vulneran los principios de certeza, legalidad y objetividad, al carecer de debida fundamentación y motivación, pues en su concepto, con la aprobación del acuerdo INE/CG1566/2021 -cuya solicitud de modificación fue rechazada-, indebidamente, sólo se optó por utilizar el medio electrónico para recabar firmas, sin dejar a la ciudadanía la opción de elegir entre el formato digital y el impreso; además de que de forma arbitraria se redujo a quince días el tiempo para la presentación de la manifestación de los avisos de

intención, dejando de lado el plazo de un mes que estableció el legislador.

II. ANTECEDENTES

De los hechos narrados en el escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **Reforma constitucional sobre consulta popular y revocación de mandato.** El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato¹.
2. **Entrada en vigor y obligación de legislar del Congreso de la Unión.** La reforma referida entró en vigor el veintiuno de diciembre de dos mil diecinueve y dispuso, en su segundo transitorio, la obligación del Congreso de la Unión de emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación del decreto aludido².

¹ Se reformaron el primer párrafo, el apartado 1o. en su inciso c) y párrafo segundo, los apartados 3o., 4o. y 5o., de la fracción VIII del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el segundo párrafo del Apartado B de la fracción V, el primer párrafo del Apartado C, y el primer párrafo de la fracción VI, del artículo 41; el artículo 81; la fracción III del párrafo cuarto del artículo 99; el primer párrafo de la fracción I, del párrafo segundo del artículo 116; la fracción III del Apartado A, del artículo 122; se adicionan una fracción IX al artículo 35; un inciso c) al Apartado B de la fracción 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² "... Segundo. Dentro de los 180 días siguientes a la publicación de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley a que se refiere el Apartado 8o. de la fracción IX del artículo 35..."

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

3. **Juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1127/2021 y acumulado.** El veinticinco de agosto, al resolver el juicio ciudadano interpuesto por José Mario de la Garza Marroquín y otros, la Sala Superior declaró fundada la omisión atribuida al Congreso de la Unión de emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato, establecida en el artículo segundo transitorio del decreto de la reforma constitucional, ordenándole emitir una ley que regule el apartado 8o., de la fracción IX, del artículo 35 de la Constitución general, dentro de los treinta días naturales contados a partir del primero de septiembre de esta anualidad en que inició el periodo ordinario de sesiones de la LXV Legislatura.
4. **Aprobación del Acuerdo INE/CG1444/2021.** El veintisiete de agosto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG1444/2021, mediante el cual aprobó los lineamientos para la organización de la revocación de mandato, así como sus anexos.
5. **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 expidió la Ley Federal de Revocación de Mandato.
6. **Modificación de los Lineamientos para la Revocación de Mandato.** El treinta de septiembre, el Consejo General aprobó el Acuerdo **INE/CG1566/2021** por el cual se modificaron los Lineamientos para la organización de revocación de mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de

Revocación de Mandato, en cumplimiento al Punto de Acuerdo segundo del Acuerdo **INE/CG1444/2021**.

7. **Impugnación del acuerdo INE/CG1566/2021 (SUP-RAP-415/2021).** El cuatro de octubre del presente año, el partido político Morena interpuso un diverso recurso de apelación para impugnar por vicios propios el Acuerdo INE/CG1566/2021, por el que se modificaron 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. **No aprobación de acuerdo de modificación de lineamientos (INE/CG1613/2021).** El representante propietario ante el Consejo General de partido político Morena solicitó la inclusión en el orden del día de la sesión del veinte de octubre de dos mil veintiuno, el *“Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Mandato contenidos en el Acuerdo INE/CG1566/2021.”*
9. En sesión extraordinaria, de la fecha mencionada, se sometió a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral la propuesta de acuerdo, determinando la no aprobación del proyecto presentado por Morena.
10. **Aprobación de acuerdo INE/CG1614/2021.** En sesión de veinte de octubre de dos mil veintiuno, se aprobó el *“Acuerdo del*

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el Plan Integral y Calendario del proceso de renovación de mandato del Presidente de la República 2021-2022.”

11. **Recursos de apelación.** Inconformes con la resolución, MORENA y el Partido del Trabajo presentaron recursos de apelación.
12. **Escritos del tercero interesado.** El veintisiete y veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, se recibieron en la oficialía de partes común del Instituto Nacional Electoral escritos de Ángel Clemente Ávila Romero, en su calidad de representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través de los cuales hizo valer diversos planteamientos en su carácter de tercero interesado.
13. **Recepción y turno.** El Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes respectivos, registrarlos con las claves **SUP-RAP-435/2021** y **SUP-RAP-437/2021** y turnarlos a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
14. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó las demandas, las admitió a trámite y, agotada la instrucción, la declaró cerrada, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

III. COMPETENCIA

15. La Sala Superior es competente para conocer y resolver los asuntos, porque se trata de dos recursos de apelación interpuestos para controvertir una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la cual determinó la no aprobación del proyecto de acuerdo presentado por Morena para modificar los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato.
16. Lo anterior, de conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, inciso g), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

17. Se justifica la resolución de estos medios de impugnación de manera no presencial, porque la Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual reestableció la resolución de todos los medios de impugnación y, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias hasta que el Pleno establezca alguna cuestión distinta.

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

V. ACUMULACIÓN

18. Del análisis de los escritos de demanda, se advierte que existe identidad en el acto impugnado y la autoridad responsable.
19. Por ende, al haber conexidad en la causa, se decreta la acumulación del expediente **SUP-RAP-435/2021** al diverso **SUP-RAP-437/2021**, puesto que independientemente del número de registro, la demanda que dio origen a este último se presentó en primer lugar ante la responsable, esto es, el veinticuatro de octubre, mientras que la que generó el expediente primeramente citado se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala el veintiséis siguiente.
20. En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia al expediente del recurso de reconsideración acumulado³.
21. Por otra parte, resulta **improcedente** el incidente de acumulación presentado por los representantes de Morena y del Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quienes solicitan la acumulación de los presentes asuntos al diverso SUP-RAP-415/2021, al considerar que existe identidad en el acto reclamado, consistente en la determinación de dicho Instituto de no modificar el artículo 28 de los Lineamientos de Revocación de Mandato en el que no se reconoció la posibilidad

³ Conforme a lo previsto 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.

de que se utilizaran formatos impresos para la captación de apoyo en el proceso de revocación de mandato.

22. Lo anterior, dado que si bien en dichos asuntos se plantea la necesidad de que los formatos impresos para la captación de apoyo se implementen en todo el país y no solo en zonas marginadas como se señala en los lineamientos, lo cierto es que los actos reclamados son distintos en cada uno de los asuntos.
23. En efecto, en el expediente SUP-RAP-415/2021, se reclama el acuerdo INE/CG1566/2021, en el SUP-RAP-435/2021 se impugna el acuerdo el acuerdo INE/CG1613/2021, mientras que en el SUP-RAP-437/2021, se controvierten los acuerdos INE/CG1613/2021 y INE/CG1614/2021; de ahí que al no existir identidad de actos reclamados como lo señalan los incidentistas, resulta improcedente el incidente de acumulación en los términos planteados.

VI. PROCEDENCIA.

24. **Requisitos de procedibilidad.** Los medios de impugnación que se analizan reúnen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se razona a continuación:
25. **Requisitos formales.** Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, porque

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

las demandas se presentaron por escrito, en un caso ante la autoridad responsable y en el otro, ante esta Sala Superior y, en ellas se: **I)** precisa la denominación del partido político impugnante; **II)** señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para esos efectos; **III)** identifica la resolución impugnada; **IV)** menciona a la autoridad responsable; **V)** narran los hechos que sustentan la impugnación; **VI)** expresa conceptos de agravio; **VII)** ofrece pruebas y **VIII)** asienta su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica del representante por cuyo conducto promueven los apelantes.

26. **Oportunidad.** Los recursos fueron presentados dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que los acuerdos impugnados se emitieron por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria realizada el veinte de octubre de dos mil veintiuno; por tanto, el plazo legal de cuatro días para impugnar transcurrió del veintiuno al veintiséis de octubre siguiente⁴.
27. Lo anterior, porque en el caso solo se computan los días hábiles, excluyendo sábados y domingos, conforme a lo que se expone enseguida.

⁴ De conformidad con la Jurisprudencia 18/2009 de la Sala Superior, de rubro **NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. EL PLAZO PARA PROMOVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN INICIA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL QUE SE CONFIGURA, CON INDEPENDENCIA DE ULTERIOR NOTIFICACIÓN (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES).**

28. Si bien el artículo 7 de la Ley de medios⁵ establece que durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles⁶ y ese precepto es aplicable para el procedimiento de revocación de mandato, en términos del artículo 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato⁷, lo cierto es que lo previsto en el artículo 6 de los Lineamientos pudo generar incertidumbre y confusión en los actores, por lo que se debe atender a una interpretación *pro persona* y *pro actione*.

29. El citado artículo 6 de los Lineamientos establece lo siguiente:

Artículo 6. *El cómputo de los plazos previstos para el desarrollo del proceso de RM, se entenderán en la consideración de días hábiles, salvo en los casos de los artículos 17, 22, 34, 37, 41 y 52 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.*

30. Como se puede advertir, conforme a este numeral, la regla para el cómputo de plazos es considerar únicamente los días hábiles, tomando como excepción (cómputo de todos los días y horas)

⁵ **Artículo 7**

1. Durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas.

2. Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley.

⁶ Lo cual es coincidente con el criterio de esta Sala Superior para el cómputo de plazos en los ue se impugnan actos relativos a mecanismos de democracia directa. Al resolver los juicios SUP-JDC-1098/2021 y SUP-JDC-1113/2021, se determinó que las controversias relacionadas con la organización y desarrollo de la consulta popular debían ser resueltas en plazos que permitieran que su reparación fuera material y jurídicamente posible. Por tanto, determinó que, respecto de los actos relacionados con ese mecanismo de participación, los plazos para impugnar debían comprender todos los días y horas como hábiles.

⁷ **Artículo 59.** Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones emitidos en el proceso de revocación de mandato, será aplicable el sistema de medios de impugnación, en términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución.

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

conforme a los preceptos de la ley citados, los casos siguientes:

- Plazo de tres días naturales para subsanar prevención en caso de que la solicitud no indique el nombre de la persona representante, sea ilegible o no acompañe firma alguna de apoyo.
- Plazo de treinta días para que el Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores verifique 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.
- La prohibición dentro de los tres días naturales anteriores a la jornada de revocación de mandato y hasta el cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, para la publicación o difusión de encuestas, total o parcial, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de las y los ciudadanos o cualquier otro acto de difusión.
- El plazo de quince días anteriores a la jornada de revocación de mandato para que las papeletas se encuentren en los Consejos Distritales.
- La posibilidad de sustituir hasta el día anterior al de la jornada de la revocación de mandato la integración de las mesas directivas de casilla.
- El cómputo ininterrumpido de los resultados a partir del término legal de la jornada de revocación de mandato por parte de los Consejos Distritales.

31. Como se puede advertir, en el aludido artículo 6 de los Lineamientos no se encuentra comprendida, para considerar todos los días como hábiles para el cómputo de plazos, la promoción de los juicios y recursos para controvertir acuerdos como los aquí impugnados, razón por la cual el precepto pudo generar confusión en los promoventes.

32. Ahora, del artículo 1° de la Constitución general se advierte que las normas atinentes a derechos humanos se deben interpretar de acuerdo con la propia Constitución y con los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, favoreciendo en todo caso a las personas con la protección más amplia y extensiva de los derechos fundamentales.
33. Por su parte, el artículo 17 constitucional, en su párrafo segundo, establece el derecho fundamental de acceso efectivo a la impartición de justicia a cargo de los tribunales, el que si bien habrá de sujetarse a los plazos y términos que fijen las leyes, estos últimos no podrán constituir cargas extraordinarias que impidan o restrinjan injustificadamente el ejercicio de tal derecho a los interesados.
34. Así, cuando en el citado artículo 17 se emplea la expresión “en los plazos y términos que fijen las leyes” para referir la manera en que los tribunales impartirán justicia a toda persona que ejerza ese derecho fundamental, debe entenderse que tales acotaciones aluden, en aras de la certeza y la seguridad jurídica, a que las pretensiones que una persona pudiera reclamar deberán ser deducidas dentro de periodos ciertos y preestablecidos claramente, o bien, bajo determinados requisitos, pero en modo alguno a que tales condicionantes se traduzcan en la imposición injustificada de limitaciones o cargas innecesarias por parte del legislador, a grado tal que hagan nugatorio el ejercicio pleno y

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

eficaz del citado derecho humano de acceso a la administración de justicia.

35. Asimismo, este principio protege al justiciable en los casos en los que no exista claridad respecto a si un asunto es o no procedente, en particular cuando se genere incertidumbre o confusión en cuanto a la forma en la que se deben computar los plazos para la promoción de los juicios y recursos, como acontece en el caso.⁸
36. Por tanto, en aras de privilegiar los derechos de acción y de acceso a la justicia, se considera que en el caso solo se deben computar los días hábiles, excluyendo sábados y domingos, con lo cual los recursos son oportunos, pues las demandas se presentaron por Morena y el Partido del Trabajo el veinticuatro y veintiséis de octubre del año en curso, respectivamente.
37. **Legitimación.** Los recursos se interpusieron por el **Partido del Trabajo y MORENA**, a través de su respectivo representante propietario ante el Consejo General de Instituto Nacional Electoral; por tanto, se cumple el requisito de legitimación previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
38. **Personería.** Conforme a lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, y 45, párrafo 1, incisos a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se

⁸ A manera de ejemplo, véase la tesis CCVI/2018, de la Primera Sala de la SCJN, de rubro “PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN”. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 61, diciembre de 2018; Tomo I; pág. 377; registro IUS: 2018780

tiene por acreditada la personería de **Silvano Garay Ulloa** y **Mario Rafael Llergo Latournerie**, representantes del Partido del Trabajo y Morena, respectivamente, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

39. **Interés.** Está acreditado que los partidos políticos apelantes tienen interés para interponer el recurso, porque controvierten los acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por los cuales se determinó la **no aprobación** del proyecto de acuerdo de modificaciones a los lineamientos para la organización de la revocación de mandato así como **la aprobación** del plan integral y calendario del proceso de revocación de mandato del presidente de la república 2021-2022, por lo que se acredita el interés, ya que si están facultados para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos, en su calidad de entidades de interés público contra actos de preparación de las elecciones⁹, por analogía, están facultados para reclamar actos de preparación de la consulta en materia de revocación de mandato.
40. **Definitividad y firmeza.** También se cumple este requisito de procedibilidad, porque los recursos se interponen para controvertir resoluciones emitidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, las cuales son definitivas y firmes, para efectos de la procedibilidad del recurso de apelación, dado que no existe

⁹ De conformidad con la jurisprudencia 15/2000 de la Sala Superior, de rubro: “**PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**”

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, que pudiera tener como efecto revocar, anular, modificar o confirmar la resolución combatida.

VII. TERCERO INTERESADO

41. El Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante, compareció como tercero interesado respecto de los recursos de apelación promovidos por el Partido del Trabajo **SUP-RAP-435/2021** y por Morena **SUP-RAP-437/2021**, por lo que es conducente analizar el cumplimiento de los requisitos de procedencia correspondientes.
42. Se tiene como tercero interesado al Partido de la Revolución Democrática, quien comparece por conducto de su Representante Propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ya que se satisfacen los requisitos previstos en los artículos 12, numeral 1, inciso c); y 17, numeral 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en atención a lo siguiente:
43. **Forma.** En los escritos del tercero interesado se hacen constar el nombre de quien comparece con esa calidad, la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta contraria a la de los promoventes de los recursos de apelación **SUP-RAP-435/2021 y SUP-RAP-437/2021**, así como el domicilio para recibir notificaciones y su firma autógrafa.
44. **Oportunidad.** Los escritos del tercero interesado se presentaron dentro del plazo legal de setenta y dos horas que establece el

artículo 17, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

45. Lo anterior, porque de la razón de fijación de la cédula de notificación del recurso **SUP-RAP-435/2021** permite advertir que el plazo referido, respecto del recurso de apelación interpuesto por el Partido del Trabajo, empezó a correr a las dieciocho horas del veintisiete de octubre del presente año, por lo que expiró a la misma hora del treinta siguiente.
46. Por tanto, si el escrito fue presentado por el Partido de la Revolución Democrática a las dieciocho horas con cincuenta y siete minutos del veintinueve de octubre del presente año, según consta en el sello de recepción, se encuentra dentro del plazo establecido.
47. Asimismo, de las razones de fijación y retiro de la cédula de notificación del recurso **SUP-RAP-437/2021** permiten advertir que el plazo referido, respecto del recurso de apelación interpuesto por Morena, empezó a correr a las doce horas del veinticinco de octubre del presente año, por lo que expiró a la misma hora del veintiocho siguiente.
48. Así, dado que el escrito de tercero fue presentado por el Partido de la Revolución Democrática a las dieciocho horas con cuarenta y seis minutos del veintisiete del mes y año en cita, según consta en el sello de recepción, se encuentra dentro del plazo establecido.

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

49. **Interés.** Se reconoce el interés del compareciente, ya que lo hace en su calidad de tercero interesado y expone manifestaciones dirigidas a justificar la subsistencia de los acuerdos reclamados, de forma tal que su pretensión es incompatible con la de los recurrentes.
50. **Personería.** Se reconoce la personería de Ángel Clemente Ávila Romero, como representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que le es reconocida por la autoridad responsable.

VIII. CONTEXTO DEL ASUNTO

A. Acuerdo impugnado (INE/CG1613/2021)

51. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria del veinte de octubre de dos mil veintiuno, mediante acuerdo (**INE/CG1613/2021**), determinó no aprobar el proyecto presentado por el partido político Morena, por el cual proponía modificar 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 contenidos en el acuerdo **INE/CG1566/2021**.
52. Dicha determinación se dio atendiendo a los argumentos expresados por las Consejeras y los Consejeros integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, conforme a lo siguiente:



“[...]

- Los Lineamientos para la organización de la Revocación de Mandato, son un ejemplo de norma jurídica expedida en virtud de la facultad reglamentaria que tiene prevista el Instituto, su obligatoriedad inició con su entrada en vigor y la vía idónea para suspender esa obligatoriedad, es a través de la Resolución que emita la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivado de los medios de impugnación interpuestos.
- El Instituto Nacional Electoral como la máxima autoridad administrativa electoral en la materia, está impedida para modificar o revocar sus propias determinaciones, a menos que haya una norma, ley, decreto, una sentencia que se lo imponga o bien una causa fundada que así lo justifique, lo cual brinda seguridad jurídica a todos la ciudadanía y los actores políticos interesados en las determinaciones de esta autoridad.
- Lo anterior, brinda certeza en la aplicación de las disposiciones jurídicas que definen el actuar de este Instituto, lo que produce confianza en la población, y que el orden jurídico sea eficaz.
- La única autoridad facultada para ordenar a este Instituto, la modificación de alguno de los acuerdos emitidos por esta autoridad, como se indicó, es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ese sentido, cabe señalar que, el partido político MORENA acudió a ese órgano jurisdiccional para controvertir el acuerdo INE/CG1566/2021, integrándose el asunto con el número de expediente SUP-RAP-415/2021, y el cual al día en que aprueba el presente Acuerdo se encuentra pendiente de resolución.
- Se estima que el acuerdo aprobado por la JUCOPO en el Senado de la República por el que realiza la interpretación de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, no tiene el alcance previsto en el artículo 72, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir no es vinculante para este Instituto, puesto que no se cumplió con el trámite legislativo previsto en el aludido artículo.
- Además, la aludida interpretación realizada por la JUCOPO, iría en contra del principio de no retroactividad de las disposiciones aprobadas por el Consejo General de este Instituto, porque en todo caso esa interpretación regiría para futuras ocasiones, además que debe realizarse conforme al procedimiento establecido en la Constitución; en el caso concreto, se está ante un acto que pretende tener efectos respecto de disposiciones que ya han sido emitidas por esta autoridad como lo fue la actualización de los Lineamientos a través del INE/CG1566/2021.

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

- El uso de una App móvil es un mecanismo que ha sido probado por esta autoridad administrativa electoral y la cual ha sido avalada por la Sala Superior en otros procesos en los que se han recabado apoyos ciudadanos, como candidaturas independientes y en la constitución de nuevos partidos políticos.
- El Tribunal ha sostenido que el uso de la aplicación tiene como finalidad cumplir con el principio de certeza en materia electoral, al facilitar tanto a los aspirantes como al propio Instituto, conocer la autenticidad de los apoyos ciudadanos que se presenten, así como proteger de manera efectiva los datos personales de los ciudadanos.
- La utilización de la aplicación móvil permite maximizar la utilización de los recursos humanos y materiales disponibles, garantizando la certeza en la materia y la seguridad a los usuarios, pues propician la captura de apoyos más eficiente, permite la remisión de la información en tiempo real a la autoridad, a efecto que sea verificada rápidamente, además, posibilita subsanar deficiencias de forma eficaz a los aspirantes, limita el número de usuarios y garantiza la seguridad.
- La propuesta de modificación de los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato no atiende a los mandatos de la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de sujetos obligados, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de particulares y la Ley Federal de Revocación de Mandato.
- Asimismo, no solamente se solicita la modificación de los Lineamientos, sino, que también, plantea otras cuestiones no previstas en la Ley Federal de Revocación de Mandato, por ejemplo, que la persona titular del Poder Ejecutivo tenga derecho a opinar e informar acerca de la continuidad del cargo, lo que podría ser incongruente con lo previsto en el artículo 134 constitucional, además que, se tendrían que conocer de las posibles quejas que se presentaran al respecto.

[...]"

B. Acuerdo impugnado (INE/CG1614/2021)

53. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria del veinte de octubre de dos mil veintiuno, mediante acuerdo **(INE/CG1614/2021)**, determinó aprobar el *“PLAN INTEGRAL Y CALENDARIO DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 2021-2022.”*

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

54. En el anexo de dicho acuerdo se contiene el siguiente calendario:

L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D
			OCT	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
				Aviso de intención									
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
		Aviso de intención					Subsane de aviso y requisitos						
25	26	27	28	29	30	31	1	2	3	4	5	6	7
			Disposición de la APP				NOV	Solicitud de firmas					
8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28	29	30	1	2	3	4	5
									DIC				
6	7	8	9	10	11	12	13	14	15				
							Solicitud de firmas						

L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D
13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
DIC			1	2			3	4	5	6	7		
			Recepción de Apoyos (Último día fuera de línea recabados hasta el 15)	Mesa de control				Cierre Informe Preliminar					
27	28	29		31	1	2	3	4	5	6	7	8	9
8	9	10	11	12			13	14	15	16	17		
			Garantía de audiencia final								Cierre Informe FINAL		
10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
18	19	20											

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

C. Agravios (Acuerdo INE/CG1613/2021)

55. Los partidos recurrentes impugnan el acuerdo **INE/CG1613/2021** por el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tuvo por **no aprobado** el *“Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la ley federal de revocación de mandato contenidos en el Acuerdo INE/CG1566/2021”*, solicitado por el partido político Morena.
56. Esencialmente, exponen los siguientes motivos de inconformidad:
- Señalan que la negativa de aprobar el proyecto de acuerdo presentado por el partido Morena vulnera lo establecido en los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, porque de las dos vías para recabar las firmas, solo optó prioritariamente por la electrónica mediante una app, sin considerar que también puede realizarse mediante papel, interpretación que fue adoptada incluso por la Junta de Coordinación Política del Senado.
 - Argumentan que la interpretación dada a dichos preceptos excede las facultades del instituto electoral, pues ello solo puede ser realizado por el propio Senado, siendo que, además, del Tercero Transitorio de la Ley Federal de Revocación de Mandato es posible advertir que no se optó por utilizar solo el medio electrónico para recabar firmas, pues se precisa que se deben tener ambos formatos a más tardar el 1 de octubre.

- Asimismo, aducen que el Instituto Nacional Electoral ajustó los lineamientos atendiendo a su carga laboral, optando por utilizar una app en casi todo el territorio nacional, sin dejar a la ciudadanía la opción de elegir entre el formato digital e impreso, con lo cual, a su consideración, se vulneran los criterios de maximización de derechos humanos y políticos de la ciudadanía.
- Añaden que el instituto nacional de forma arbitraria redujo quince días los tiempos para la presentación de la manifestación de los avisos de intención, ya que, a su consideración, de conformidad con el artículo transitorio Cuarto del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución federal, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato¹⁰, se estableció un plazo de un mes, el cual debió acontecer en todo el mes de octubre.

D. Agravios (Acuerdo INE/CG1614/2021)

- Morena señala que el calendario del proceso de revocación de mandato contraviene lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, en relación con el artículo cuarto transitorio del Decreto mediante el cual se adiciona una fracción IX, al artículo 35, inciso c), al Apartado B de la Base V, del artículo 41, un párrafo séptimo al artículo 84, un tercer

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

párrafo a la fracción III, del Apartado A del artículo 122 de la Constitución General.

- Precisa que el periodo que la Ley Federal de Revocación de Mandato otorga a los ciudadanos es de un mes, el cual no puede disminuirse unilateralmente por el Instituto Nacional Electoral, quien en el artículo 28 de los Lineamientos previó que el aviso de intención del promovente deberá presentarse en el periodo del uno al quince de octubre de dos mil veintiuno.
- Señala que el aludido Decreto de reforma constitucional establece una excepción a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, que prevé que los ciudadanos deberán informar su intención de presentar la solicitud de revocación de mandato durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional del Presidente.
- Que, en el caso, dicho mes sería diciembre de dos mil veintiuno; sin embargo, el artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma constitucional señala que por este periodo la solicitud de firmas comenzaría en noviembre de dos mil veintiuno.
- Por lo anterior, considera que, bajo esta línea temporal de excepción, el mes de octubre de dos mil veintiuno debió tomarse en su totalidad como el periodo en el cual los ciudadanos interesados en presentar la solicitud de revocación de mandato deberían informarlo al Instituto Nacional Electoral y

no únicamente los primeros quince días como lo precisa el acuerdo impugnado.

IX. ESTUDIO

57. En cuanto a los agravios en los que se expone que los actos reclamados vulneran lo establecido en los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, porque de las dos vías para recabar firmas, solo optó prioritariamente por la electrónica mediante una app, sin considerar que también puede realizarse mediante papel, resultan **inoperantes**, pues la porción normativa de los lineamientos cuya modificación fue rechazada aquí impugnada ya fue revocada en el diverso expediente SUP-RAP-415/2021 y acumulados, resuelto en esta misma sesión.
58. En efecto, en dicho asunto Morena impugnó el acuerdo INE/CG1566/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifican los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato.
59. En lo que interesa, expuso los siguientes agravios:
- No se dio a la ciudadanía la libertad de decidir cómo recolectar el apoyo ciudadano para solicitar la revocación de mandato, de forma física o electrónica.

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

- El Instituto Nacional Electoral debió dar todas las facilidades a la ciudadanía para posibilitar el ejercicio del derecho, sin limitarlo a tener que realizar la recolección de firmas "mediante el uso de la Aplicación Móvil (APP)", así como "mediante el régimen de excepción".
- Los lineamientos debieron ser claros en igualdad de condiciones para ambos formatos, digital e impreso, lo que implica garantizar todas las formas de expresión del apoyo ciudadano.
- Los formatos que debe emitir el Instituto Nacional Electoral para la recolección de firmas de apoyo ciudadano deben ser impresos y en medios electrónicos conforme a la Ley Federal de Revocación de Mandato y solo de manera adicional se mandata al Consejo General del Instituto Nacional Electoral diseñar y aprobar el uso de herramientas tecnológicas y dispositivos electrónicos.
- El Instituto Nacional Electoral inaplicó el régimen general de formatos físicos impresos para la recolección de firmas y hace exclusiva la utilización de herramientas tecnológicas y solo autorizó la recolección en formato impreso bajo un régimen de excepción, en el caso de 204 municipios de alta marginación, lo que es contrario a lo estipulado por la Ley.

60. Agravios que se estimaron **fundados**, pues esta Sala Superior sostuvo que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 9 a 12 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, se

concluía que, para recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato, deben emplearse en todo el país, no solo en lugares de alta marginación, tanto formatos físicos como en dispositivos electrónicos, razón por la cual ambos tipos de formatos deben facilitarse en todo el país, no solo en lugares de alta marginación, para que queden a disposición de las personas interesadas en recabar apoyos y, en su caso, las y los ciudadanos interesados en impulsar el proceso de revocación de mandato, elijan el medio —formato en papel o en dispositivo electrónico—, a través del cual otorgarán tal apoyo.

61. Se señaló que a dichas normas no podía dárseles una interpretación diversa, como la realizada por la autoridad electoral administrativa —en el sentido de que solo en lugares de alta marginación es posible utilizar formato de papel—, en tanto que, tal excepción, en el caso no está prevista, lo que conllevaría inobservar el mandato de la ley.
62. De igual forma, se indicó que no pasaba desapercibido que el uso de aplicaciones para recolectar el apoyo de la ciudadanía es una medida que ha sido validada previamente por esta Sala Superior, sin embargo, se precisó que el caso tenía un elemento diverso que no se había considerado previamente: el trato diferenciado a la captación de apoyo para la revocación de mandato, frente a la captación de apoyo para situaciones diversas, por ejemplo, lograr el registro de una candidatura independiente.

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

63. Por tanto, se precisó que la decisión de la autoridad administrativa electoral, al limitar la manera en que la ciudadanía podía disponer de los mecanismos previstos legalmente en su favor, no sólo carece de sustento legal, sino que implica una restricción injustificada al derecho de la ciudadanía de participación en el proceso de revocación de mandato, previsto en el artículo 35 de la Constitución General.
64. Luego, se sostuvo que, al no prever los lineamientos aprobados en el acuerdo reclamado la posibilidad de usar formatos en papel y dispositivos electrónicos para recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato en todo el país, quedando a elección de la persona que recaba las firmas elegir el medio —formato en papel o dispositivo electrónico—, a través del cual recabará las firmas de apoyo de la ciudadanía, la responsable violó en principio de subordinación jerárquica de la ley.
65. Así, respecto de la temática en análisis, **se determinó revocar el acuerdo reclamado** y ordenar a la responsable que emita otro en el que determine que para recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato, debían facilitarse en todo el país, no solo en lugares de alta marginación, tanto formatos físicos como en dispositivos electrónicos, para que ambos tipos de formatos queden a disposición de las personas interesadas en recabar firmas de apoyo 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.



66. Como se aprecia, existe un impedimento técnico que imposibilita el análisis del planteamiento formulado por los recurrentes, pues la porción normativa de los lineamientos cuya modificación fue rechazada aquí recurrida ya fue revocada en el diverso expediente SUP-RAP-415/2021 y acumulados, por lo que ya no existe materia sobre la cual pronunciarse.
67. Además, lo anterior evidencia que la pretensión de los partidos recurrentes ya fue concedida en dicho asunto, lo que robustece la imposibilidad para analizar nuevamente la misma temática; de ahí la **inoperancia** de los agravios en estudio.
68. En **diverso aspecto**, los partidos inconformes aducen que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al modificar el artículo 28 de los Lineamientos violó el principio de reserva de ley, porque redujo indebidamente el tiempo dado por la Ley Federal de Revocación de Mandato, concretamente de treinta días a solamente quince, para que la ciudadanía interesada pueda presentar el aviso de intención a efecto de recaudar firmas para la solicitud de revocación de mandato.
69. Sobre el particular, refieren que a partir del contenido del artículo 11 de la ley citada¹¹ debe entenderse que el periodo que la citada legislación otorga a los ciudadanos para acudir a las oficinas del

¹¹ Que en lo que interesa establece: “Las ciudadanas y ciudadanos interesados en presentar la solicitud deberán informar al Instituto durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República. A ese efecto, podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha señalada anteriormente”.

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

Instituto Nacional Electoral a presentar el aviso de intención es de un mes.

70. Por tanto, alegan que resulta contrario a derecho que el precepto 28 de los lineamientos señale que el proceso para la recolección de firmas iniciará con el aviso de intención del promovente, el cual se debe presentar al Instituto en el periodo del uno al quince de octubre, con la finalidad de que una vez aceptado el aviso se inicie la recolección de las firmas a partir del uno de noviembre.
71. Añaden que, al emitir el precepto señalado, el Instituto inobservó el contenido del artículo cuarto transitorio del decreto de veinte de diciembre de dos mil diecinueve, por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, del que se desprende que, en caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y hasta el quince de diciembre de dos mil veintiuno.
72. Así, insisten en que el mes de octubre debió tomarse como el periodo en el cual los ciudadanos interesados en presentar la solicitud de revocación deberían informarlo al instituto, y no únicamente los primeros quince días.
73. Los anteriores argumentos resultan igualmente **inoperantes**, pues existe un impedimento técnico para analizarlos, por virtud de

la eficacia refleja de la cosa juzgada derivado de lo resuelto en el expediente SUP-RAP-415/2021 y acumulados.

74. A efecto de demostrar lo anterior, se destaca que los elementos para la actualización de la cosa juzgada son los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre el que recaen las pretensiones de las partes de la controversia y la causa invocada para sustentar dichas pretensiones.
75. Sin embargo, la cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras distintas: (1) **eficacia directa**, cuando los citados elementos: sujetos, objeto y causa, resultan idénticos en las dos controversias de que se trate y, (2) la **eficacia refleja**.
76. En esta última, no es indispensable la concurrencia de los tres elementos citados, sino sólo requiere que las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia firme del primero; que ahí se haya formulado un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto.
77. Así, por virtud de la eficacia refleja de la cosa juzgada, lo decidido en un procedimiento necesariamente ejerce influencia refleja en otro cuando en el primero se determina un aspecto fundamental que sirve de base para decidir el segundo y, la decisión relativa debe respetarse a fin de evitar el dictado de sentencias

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

contradictorias que vulnere el principio de seguridad jurídica.

78. En el caso, los planteamientos formulados por el partido recurrente ya fueron objeto de pronunciamiento en el diverso asunto SUP-RAP-415/2021 y acumulados (donde la recurrente Morena fungió como actora), como a continuación se explica.
79. Se señaló que el precepto 28 de los Lineamientos se modificó de conformidad con lo siguiente:

DECÍA (INE/CG1444/2021)	DICE (INE/CG1566/2021)
El proceso para la recolección de firmas iniciará con el aviso de intención del promovente, el cual se realice al INE en el periodo del 1 al 27 de octubre, con la finalidad de que una vez aceptada la solicitud se inicie la recolección de las firmas a partir del 1 de noviembre y concluya el 15 de diciembre. [...]	El proceso para la recolección de firmas iniciará con el aviso de intención del promovente, el cual se deberá presentar al INE en el periodo del 1 al 15 de octubre, con la finalidad de que una vez aceptado el aviso se inicie la recolección de las firmas a partir del 1 de noviembre y concluya el 15 de diciembre. [...]

80. Se precisó que el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, dispone lo siguiente:

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

81. Se sostuvo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 6, fracción VII, del ordenamiento que se consulta, la “*solicitud*” a que hace referencia el precepto transcrito corresponde a la “*solicitud de inicio del proceso de revocación de mandato*”. En este sentido, quedó de manifiesto que:

- La información de la persona interesada en presentar la solicitud debe hacerse llegar al Instituto durante el mes de diciembre, dado que actualmente el periodo anual presidencial concluye el treinta de *septiembre*¹²; y
- Para la presentación de la información, se podrán recabar firmas durante el mes previo a esa fecha, esto es, durante el mes de noviembre; lo que se refuerza con lo establecido en el artículo 13 de la Ley de referencia, en el sentido de que “*las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias para acompañarlas a la solicitud*”.

82. A partir de lo anterior, se resaltó que el “*aviso de intención del promovente*” a que refiere el artículo 28 de los Lineamientos, el cual se presenta, inclusive, de manera previa a la recolección de firmas, es un documento diverso a la solicitud aludida en el

¹² El artículo decimoquinto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, dice: “**DÉCIMO QUINTO.** Las reformas a los artículos 65; 74, fracción IV y 83 de esta Constitución entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018, por lo que el periodo presidencial comprendido entre los años 2018 y 2024 iniciará el 1o. de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024”.

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

artículo 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

83. Por tal razón, se concluyó que el Instituto Nacional Electoral, de ningún modo, se encontraba obligado a ajustarse al plazo previsto en el referido artículo 11, en el caso del aviso de intención del promovente, al tratarse de una disposición que corresponde a un supuesto diverso.
84. Se dijo que era innegable que el plazo establecido en el artículo 28 de los Lineamientos, para la presentación del aviso de intención del promovente, no violenta los principios de legalidad y certeza, por no encontrarse ajustado al citado dispositivo legal, o bien, que no se encuentre fundado y motivado, por apartarse de lo previsto en el numeral 11, tal y como lo señala la parte recurrente.

Ejercicio de la facultad reglamentaria

85. Por otro lado, se señaló que el plazo señalado en el artículo 28 de los Lineamientos no vulnera los principios de reserva de Ley y subordinación jerárquica.
86. Se consideró que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al modificar el plazo previsto en el artículo 28 de los Lineamientos, ejerció correctamente su facultad reglamentaria, en atención a que:
 - No transgrede el principio de reserva de Ley. Al respecto, cabe señalar que, en cumplimiento a lo ordenado en el apartado 8o de la fracción IX del artículo 35 del Pacto Federal, el Congreso

de la Unión emitió la Ley Federal de Revocación de Mandato, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado catorce de septiembre; sin embargo, al establecer disposiciones relacionadas con la “Fase previa”, fue omiso en definir aspectos relacionados con la recolección de firmas que deben acompañar a la solicitud de inicio del proceso de revocación de mandato.

- Se ajusta al principio de jerarquía normativa, en atención a que la fijación del plazo que va del “1 al 15 de octubre” para la presentación del aviso de intención del promovente como paso previo al inicio del proceso de recolección de firmas, en modo alguno modifica o altera el contenido de algún precepto establecido en la Ley Federal de Revocación de Mandato.
- El contenido del artículo 28 de los Lineamientos, en la parte controvertida, tiende a esclarecer cómo deben proceder las personas interesadas, de manera previa a la presentación de la solicitud de inicio del proceso de revocación de mandato y las firmas de apoyo requeridas, esto es, especifica reglas que permiten cumplir con el mandato legal.
- Además, de conformidad con lo previsto en los artículos 35, fracción IX y 41, párrafo tercero, Base V, Apartado B, inciso c), de la Constitución Federal; 4, 11 y 23, fracción III, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, relacionados con los diversos 32, párrafo 2, incisos i) y j); 35 y 44, párrafo 1, inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

Electorales; corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral realizar las funciones que correspondan, entre ellas, la emisión de Lineamientos y otros instrumentos normativos de carácter general, en ejercicio de su facultad reglamentaria, para cumplir con el mandato constitucional de hacerse cargo de la organización, desarrollo y cómputo de la votación en el proceso de revocación de mandato.

87. Por lo anterior, se concluyó que el artículo 28 de los Lineamientos cumple con los requisitos de la fundamentación y motivación¹³ y, por tanto, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no violentó los principios de reserva de Ley y subordinación jerárquica.
88. Como se aprecia, respecto de los agravios en análisis ya existió pronunciamiento por parte de esta Sala Superior, en el sentido de que la fijación del plazo que va del “1 al 15 de octubre” para la presentación del aviso de intención del promovente, en modo alguno modifica o altera el contenido de algún precepto establecido en la Ley Federal de Revocación de Mandato.

¹³ Al respecto, cabe señalar que la fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica. (Cfr.: Jurisprudencia 1/2000, con título: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA”, consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, pp. 16 y 17).

89. En ese sentido, lo resuelto en el SUP-RAP-415/2021 y acumulados tiene eficacia refleja en el presente asunto y vincula a los partidos políticos recurrentes, pues la materia de lo ahí decidido en cuanto al fondo no puede ser desconocido y produce efectos en relación con los partidos recurrentes, con independencia de que el Partido del Trabajo no haya figurado como parte en ese controvertido; de ahí que esta Sala Superior no pueda pronunciarse sobre la misma temática y, en consecuencia, resultan **inoperantes** los agravios.
90. Estimar lo contrario, implicaría que los partidos políticos pudieran controvertir en diversas ocasiones una misma cuestión, en demérito del principio de legalidad, certeza y seguridad jurídica.
91. En otro aspecto, Morena señala que la determinación del Consejo General carece de exhaustividad al no dar respuesta a su solicitud de modificación a los artículos 35 y 39 de los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato, relativa a que se adicionara lo siguiente:
- “...sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de la Constitución, la persona titular del Poder Ejecutivo tendrá derecho a opinar e informar acerca de la continuidad de su cargo”.*
92. Por lo anterior, Morena considera que el Instituto Nacional no dio las razones por las cuales no atendió su propuesta de adición a los artículos 35 y 39 de los Lineamientos, violando con ello el principio de legalidad al no emitir un acuerdo donde se dé

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

respuesta a lo planteado de forma concreta y exhaustiva, y solo determinó trasladar a la Sala Superior el expediente para que se determinara lo conducente.

93. Lo anterior resulta **ineficaz**, pues si bien el Instituto Nacional Electoral no dio respuesta a su solicitud de modificación por adición a los artículos 35 y 39 de los Lineamientos en los términos antes transcritos, lo cierto es que tal propuesta no resultaba procedente.
94. Es así, porque adicionar la porción que refiere el partido recurrente, conllevaría una violación al principio de subordinación jerárquica, pues la Ley Federal de Revocación de Mandato prohíbe a los entes de gobierno influir en la opinión de la ciudadanía en torno a la revocación de mandato.
95. Dicho ordenamiento¹⁴ establece que el Instituto Nacional Electoral es responsable de la organización, desarrollo y cómputo de la

¹⁴ **Artículo 27. El Instituto es responsable de la organización, desarrollo y cómputo de la votación de los procesos de revocación de mandato y de llevar a cabo la promoción del voto**, en términos de esta Ley y de la Ley General, garantizando la observancia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y perspectiva de género en el ejercicio de la función de la participación ciudadana.

Artículo 32. El Instituto deberá iniciar la difusión de la consulta al día siguiente de la publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, la cual concluirá hasta tres días previos a la fecha de la jornada.

Durante la campaña de difusión, el Instituto promoverá la participación de las y los ciudadanos en la revocación de mandato a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral.

La promoción del Instituto deberá ser objetiva, imparcial y con fines informativos. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato.

Los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del

votación de los procesos de revocación de mandato y **de llevar a cabo la promoción del voto.**

96. De igual modo, de la sección tercera denominada *“De la difusión del proceso de revocación de mandato”*, de dicho ordenamiento se advierten las siguientes premisas:

- Durante la campaña de difusión, **el Instituto** promoverá la participación de la ciudadanía en la revocación de mandato a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral.

voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.

Artículo 33. El Instituto realizará el monitoreo de medios de comunicación, prensa y medios electrónicos, a fin de garantizar la equidad en los espacios informativos, de opinión pública y/o de difusión asignados a la discusión de la revocación de mandato.

El Instituto promoverá la difusión y discusión informada del proceso de revocación de mandato que hayan sido convocadas a través de los tiempos de radio y televisión que correspondan al propio Instituto, fungiendo como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para los fines señalados en la Constitución y en la presente Ley.

Cuando a juicio del Instituto el tiempo total en radio y televisión a que se refiere el párrafo anterior fuese insuficiente, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato. El Instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

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.

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

- Dicha promoción deberá ser objetiva, imparcial, con fines informativos y, de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato.
- Los partidos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y se abstendrán de aplicar recursos para la realización de sus actividades con el propósito de influir en las preferencias.
- Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato.
- Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

97. Como se aprecia, la intención del legislador fue que únicamente el Instituto Nacional Electoral y los partidos políticos promovieran la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, sin que pudieran influir en las preferencias de la ciudadanía.

98. Inclusive, el artículo 33 establece que ninguna persona podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía y, que cualquier poder o ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.
99. En este contexto, la propuesta de adición planteada por Morena consistente en la expresión *“sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de la Constitución¹⁵, la persona titular del Poder Ejecutivo tendrá derecho a opinar e informar acerca de la continuidad de su cargo”*, es contraria al diseño previsto por el legislador, pues el conceder derecho al titular del Ejecutivo Federal para opinar acerca de su continuidad en el cargo, rompería con las reglas de difusión previstas en la ley, las cuales prohíben a cualquier persona contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía sobre la revocación de mandato.
100. Así, es claro que la propuesta de Morena sobrepasa las reglas de difusión previstas por el legislador, en contravención al principio de subordinación jerárquica, de ahí que resulte improcedente.

¹⁵ **Artículo 134.** (...)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

SUP-RAP-437/2021 Y ACUMULADO

101. En las relatadas condiciones, al haberse desestimado los agravios planteados, resulta procedente **confirmar** los acuerdos impugnados.
102. Por lo expuesto y fundado se autorizan los siguientes:

X. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el expediente **SUP-RAP-435/2021** al diverso **SUP-RAP-437/2021**.

SEGUNDO. Se **confirman** los acuerdos impugnados.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.

En su oportunidad, **devuélvase** las constancias que correspondan, y **archívense** los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, 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 de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es autorizado 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.