



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-449/2021

**RECURRENTE:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**TERCERO INTERESADO:** MORENA

**MAGISTRADO PONENTE:** INDALFER INFANTE GONZALES

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE:** JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

**SECRETARIOS:** FRANCISCO JAVIER VILLEGAS CRUZ Y RAÚL ZEUZ ÁVILA SANCHEZ

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

### SENTENCIA

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de sobreseer en el medio de impugnación al rubro indicado.

### RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. 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 reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato<sup>1</sup>.

3 **B. Lineamientos.** El veintisiete de agosto del presente año, 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.

4 **C. Expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato.** El catorce de septiembre de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el que se expidió la Ley Federal de Revocación de Mandato.

5 **D. Modificación de los Lineamientos.** El treinta de septiembre siguiente, el mencionado 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.

6 **E. Recurso de apelación SUP-RAP-415/2021.** El cuatro de octubre del presente año, MORENA interpuso recurso de apelación a fin de impugnar el referido acuerdo. Al resolver ese

---

<sup>1</sup> 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.



recurso, la Sala Superior revocó el acto impugnado y ordenó a la responsable diversas acciones.

- 7 **F. Acción de inconstitucionalidad.** Refiere el recurrente que el catorce de octubre pasado, un grupo de diputadas y diputados federales presentó una acción de inconstitucionalidad contra la Ley Federal de Revocación de Mandato, relativa a la pregunta contenida en el artículo 19, fracción V, de ese ordenamiento.
- 8 **G. Acuerdo impugnado INE/CG1629/2021.** El veintinueve de octubre del presente año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo respecto del diseño y la impresión de la papeleta, documentación y los materiales, así como el líquido indeleble que se utilizará para impregnar el dedo pulgar derecho de las personas participantes durante la revocación de mandato.
- 9 **II. Recurso de apelación.** El tres de noviembre, el Partido Acción Nacional presentó demanda de recurso de apelación en contra del acuerdo antes mencionado.
- 10 **III. Recepción y turno.** Recibidas las constancias, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente respectivo, registrarlo con la clave SUP-RAP-449/2021 y turnarlo 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.
- 11 **IV. Comparecencia de tercero interesado.** El seis de noviembre dos mil veintiuno, MORENA a través de su representación ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, compareció como tercero interesado.

- 12 **V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó la demanda, la admitió a trámite y, agotada la instrucción, la declaró cerrada, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.
- 13 **VI. Rechazo del proyecto.** En sesión no presencial de la presente fecha, la mayoría de los integrantes del Pleno de este órgano jurisdiccional rechazó el proyecto presentado por el Magistrado ponente, por lo que se determinó que el Magistrado José Luis Vargas Valdez sería el encargado de elaborar el engrose respectivo.

## **C O N S I D E R A N D O**

### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.**

- 14 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI y, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracciones III, inciso a) y V, y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como, 40, párrafo 1, inciso b) y, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.
- 15 Lo anterior, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto para controvertir una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la cual determinó aprobar, entre otras cuestiones, el diseño y la impresión de la papeleta del proceso de revocación de mandato.

### **SEGUNDO. Posibilidad de resolver en sesión no presencial.**



- 16 Esta Sala Superior resuelve el presente asunto, en sesión no presencial de conformidad con lo señalado en el Acuerdo General 8/2020<sup>2</sup> a través del que determinó reanudar la resolución de todos los medios de impugnación, precisando que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional lo señale.

### **TERCERO. Sobreseimiento.**

- 17 Esta Sala Superior considera que en el presente recurso de apelación procede el sobreseimiento, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 1, inciso b), debido a que, con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causa de improcedencia, el partido actor pretende impugnar la no conformidad a la Constitución General de los artículos 19, fracción V y 36, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, en los cuales se precisa la pregunta que se formulara a la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato.

### **Marco normativo.**

- 18 La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone en su artículo 9, párrafo 3, que los juicios y recursos previstos en ella se desecharán de plano cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones del propio ordenamiento.

---

<sup>2</sup> Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

- 19 Por su parte, en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), del mismo ordenamiento, se dispone que los medios de impugnación serán improcedentes cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales.
- 20 En el artículo 99, párrafos primero y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional<sup>3</sup> y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, que tiene, entre otras, la atribución de determinar la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución general, misma que se limitará al caso concreto sobre el que verse el juicio o medio de impugnación correspondiente, y cuyo ejercicio debe ser informado por la Sala Superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 21 Por su parte, el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución y que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución general es a través de esta vía.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Acciones de inconstitucionalidad.

<sup>4</sup> Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. [...] La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. [...].”



- 22 De lo anterior, se advierte que el sistema de control constitucional en materia electoral se integra por dos tipos o clases de acción: **a)** de carácter abstracto, conferido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene la facultad de declarar con efectos generales la invalidez de una norma contraria a la Constitución federal, y **b)** un control concreto conferido a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual únicamente puede ejercerse por conducto de un acto o resolución de una autoridad electoral<sup>5</sup> y podrá determinar la no aplicación de leyes que sean contrarias al marco fundamental, sin que sus efectos puedan extenderse más allá del caso particular<sup>6</sup>.
- 23 La diferencia entre ambos sistemas radica en que, mientras en las acciones de inconstitucionalidad se analiza el contenido de la norma en abstracto, en los juicios y recursos electorales se requiere forzosamente la aplicación de la ley a una situación particular, de ahí que cuando en dichas acciones se controviertan resoluciones o actos de las autoridades electorales que hayan aplicado una norma electoral serán improcedentes. Ello de conformidad con la jurisprudencia 65/2000 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO**

---

<sup>5</sup> Al respecto, ver la jurisprudencia 35/2013 de esta Sala Superior, cuyo rubro es al tenor siguiente “INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.

<sup>6</sup> Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada P. I/2007 de rubro: “SISTEMA CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL”, de la novena época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, enero de 2007, página 105, señaló, en esencia, que conforme a la Constitución Federal existe un sistema de justicia electoral que permite, por un lado, impugnar leyes electorales, vía acción de inconstitucionalidad, y por otro, actos o resoluciones en materia electoral, medios de defensa que se armonizan con el juicio de amparo, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales, frente a leyes que aun cuando su denominación sea electoral puedan vulnerar algún derecho fundamental, sin que puedan controvertirse disposiciones que atañan directamente a la materia electoral, o bien, al ejercicio de derechos políticos.

**CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES”.**

- 24 Así, la improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral deriva, entre otras hipótesis, cuando se alega la no conformidad a la Constitución General de leyes federales o locales.
- 25 Es por ello que, por una parte, ni el Constituyente ni el legislador previeron la posibilidad de que, a través del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad se revisen actos concretos de aplicación de normas en materia electoral, y por otra, se dispuso como causa de improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral el supuesto consistente en que se pretenda impugnar, por sí misma y sin acto de aplicación alguno, la no conformidad a la Constitución de Leyes federales o locales, tal y como se advierte de los señalado en el artículo 10, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.<sup>7</sup>

**Caso concreto.**

- 26 En el caso, el partido político recurrente controvierte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el acuerdo INE/CG1629/2021, mediante el que aprobó el diseño y la impresión de la papeleta, documentación y los materiales, así como el líquido indeleble que se utilizarán durante la revocación de mandato.

---

<sup>7</sup> Resulta aplicable la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con la clave P/J 65/2000, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES”.



- 27 Al respecto, señala que la pregunta que será empleada en las papeletas,<sup>8</sup> y que se sustenta en lo dispuesto en los artículos 19, fracción V, 36 fracciones III y IV, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, es inconstitucional porque incluye la ratificación del mandato, la cual no está prevista en la Carta Magna.
- 28 En efecto, el recurrente manifiesta que con la aprobación del diseño de la boleta para el proceso de revocación de mandato, se vulnera el principio de soberanía popular establecido en el artículo 39, así como el contenido del artículo 35, fracciones I y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que la pregunta aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, contiene de dos instituciones de democracia directa diversas como son la revocación y la ratificación de mandato, siendo que la última no está constitucionalizada.
- 29 Además, aduce que la autoridad responsable emitió el acuerdo controvertido anticipadamente, toda vez que no se ha concluido con la primera etapa que corresponde a la recolección de firmas y solicitud de procedencia, pero la está dando por válida, al realizar actos previos, a pesar de que existe una impugnación referente al contenido de la pregunta incluida en la boleta.
- 30 De lo anterior y del análisis de la demanda, esta Sala Superior colige que, si bien, el partido recurrente señala como acto impugnado el acuerdo INE/CG1629/2021, por el que se aprobó el diseño de la papeleta, así como el resto de la papelería y

---

<sup>8</sup> *¿Estás de acuerdo en que a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?*

materiales que se utilizarán durante la jornada electiva, lo cierto es no se hacen valer agravios por vicios propios de dicha resolución, sino que todos los argumentos en realidad se dirigen a cuestionar la inconstitucionalidad en abstracto de las normas de la Ley Federal de Revocación de Mandato que contienen la pregunta objeto del proceso, pues la pretensión total de la impugnación es que se declare la inconstitucionalidad de la pregunta.

31 Sobre esa base, esta Sala Superior está jurídicamente impedida para analizar los planteamientos expuestos por la parte accionante, toda vez que no existe una aplicación concreta de los artículos 19 y 36 de la aludida Ley Federal<sup>9</sup>.

32 Ello, porque en este momento no hay un acto de aplicación concreto de tales normas, toda vez que en el acuerdo que se pretende cuestionar solo se aprobó el diseño y la impresión de la papeleta, documentación y los materiales, que eventualmente se podrían utilizar durante la jornada consultiva de revocación de mandato.

33 En ese sentido, debe destacarse que la celebración de ese mecanismo de participación ciudadana se encuentra

---

<sup>9</sup> **Artículo 19.** La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente:

[...]

V. La pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: *¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?*

**Artículo 36.** Para la emisión del voto en los procesos de revocación de mandato, el Instituto diseñará la papeleta conforme al modelo y contenido que apruebe el Consejo General, debiendo contener los siguientes datos:

[...]

III. La pregunta objeto del presente proceso, establecida en el artículo 19 de la presente Ley;

IV. Cuadros colocados simétricamente y en tamaño apropiado para facilitar su identificación por la ciudadanía al momento de emitir su voto en los siguientes términos:

a) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza.

b) Que siga en la Presidencia de la República;



condicionada a que se cumpla con todos los requisitos previstos en la Ley para llevarla a cabo, sin que en este momento exista certeza alguna de que se llevará a cabo, de ahí que la aplicación de la norma constituya un acto futuro de realización incierta.

34 En tal virtud, el apelante es omiso en precisar tanto el perjuicio concreto que le causa el citado acuerdo o la afectación o agravios que el acuerdo cuestionado genera a la ciudadanía para que esta Sala Superior este en posibilidad jurídica de analizar, a partir de la supuesta afectación concreta, esa irregularidad, resarciendo los derechos violados.

35 Cuestión que evidencia que, lo que el recurrente pretende en realidad, es que este órgano jurisdiccional especializado realice un control abstracto de las normas que considera contraria a la Constitución federal, lo cual es facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien puede declarar con efectos generales la invalidez de una norma contraria a la Constitución federal.

Al respecto, cabe precisar que, ante la señalada Suprema Corte de Justicia, se encuentra radicada la acción de inconstitucionalidad 151/2021, en la que se cuestiona la validez constitucional de los artículos 19 y 36, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, de ahí que será el máximo tribunal del País quien determinará la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones que se tildan de inconstitucionales.

36 Por lo tanto, al impugnarse de manera abstracta los mencionados preceptos legales, lo procede conforme a Derecho es sobreseer en el recurso de apelación al rubro indicado.

Por lo expuesto y fundado, se

### **R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **sobresee** en el recurso de apelación al rubro indicado.

**Notifíquese** en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias correspondientes, y acto seguido, archívese este expediente como total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y de los Magistrados Reyes Rodríguez Mondragón e Indalfer Infante Gonzales, quienes emiten votos particulares. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe de que se firma 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 acuerdo, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-449/2021; CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.**

1. A continuación, expongo los motivos por los que respetuosamente no comparto el sentido de la sentencia pronunciada en el expediente citado al rubro, pues considero que sí es procedente el medio de impugnación y se debió confirmar el acuerdo impugnado.
2. En el caso, el Partido Acción Nacional presentó demanda de recurso de apelación, exponiendo sustancialmente que: i) el acuerdo se expidió de forma anticipada, ya que el Consejo General responsable no esperó que se resolviera la acción de inconstitucionalidad y ii) que la pregunta que será usada en las papeletas es inconstitucional, ya que incluye la institución de la ratificación del mandato.
3. En la sentencia se determinó que procedía desechar la demanda del recurso, porque se controvierten en forma abstracta las normas de la Ley Federal de Revocación de Mandato y que el acuerdo no es definitivo ni firme, porque no se ha superado la primera etapa consistente en la recolección de las firmas de apoyo ciudadano para la revocación de mandato.
4. Disiento de la decisión adoptada en la sentencia, puesto que en mi concepto el recurso de apelación sí es procedente, ya que el acuerdo impugnado sí es definitivo y firme, por lo que puede ser impugnado y no está sometido a alguna figura suspensiva.

5. La definición de la forma y contenido de la papelería, documentación y materiales que serán usadas en el proceso de revocación de mandato, en caso de que se recaben las firmas necesarias para expedir la convocatoria, es un acto que puede emitirse con antelación y como parte de una calendarización y programación que la autoridad realice, a fin de estar en posibilidad de cumplir en tiempo y forma con todas sus funciones.
6. Por tanto, no resulta ajustado a derecho que se considere que la aprobación del modelo de boleta electoral no sea un acto definitivo y firme, por pertenecer a una etapa posterior de la consulta popular a la que nos encontramos, ya que, con independencia de ello, la definición del contenido y forma de la boleta no variará y en la aprobación del formato, se aplicaron al caso concreto los artículos 19, fracción V, y 36, fracción IV, de la Ley Federal de Revocación de Mandato.
7. Expuesto lo anterior, considero dejar como voto particular el proyecto de sentencia sometido a consideración del Pleno de la Sala Superior y que fue rechazado por mayoría de votos:

#### **“VII. PRETENSIÓN Y MÉTODO DE ESTUDIO**

##### **A. Agravios y pretensión**

1. *El Partido Acción Nacional señala que la autoridad responsable emitió el acto anticipadamente, toda vez que no se ha concluido con la primera etapa que corresponde a la recolección de firmas y solicitud de procedencia, pero la está dando por válida, al realizar actos previos, a pesar de que existe una impugnación referente al contenido de la pregunta incluida en la boleta.*



2. *Arguye que, con la aprobación del diseño de la boleta para el proceso de revocación de mandato, se vulnera el principio de soberanía popular establecido en el artículo 39, así como el contenido del artículo 35, fracciones I y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a la pregunta aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, contiene de dos instituciones de democracia directa diversas como son la revocación y la ratificación de mandato, siendo que la última no está constitucionalizada.*
3. *Como se advierte de lo anterior, el Partido Acción Nacional tiene dos pretensiones, la primera que se revoque el acuerdo controvertido en cuanto a la aprobación de la boleta hasta en tanto se resuelva la acción de inconstitucionalidad y, la segunda, que es subsidiaria, en caso de que la Sala Superior considere no es de acogerse la primera pretensión, resuelva que procede inaplicar los artículos de la Ley Federal de Revocación de Mandato en que se prevé la pregunta y respuestas usadas en la boleta, dado que incluye una institución de democracia directa diversa a la revocación de mandato.*

#### **B. Método de estudio**

4. *A partir de lo expuesto con antelación, se debe precisar que el Partido Acción Nacional hace valer en esencia dos agravios con pretensiones diversas, uno referido a la temporalidad en cuanto a la aprobación del acto impugnado y otro a la petición de inaplicación de los artículos de la Ley Federal de Revocación de Mandato en que se prevé la pregunta y respuestas usadas en la boleta.*
5. *Así, aunque lo ordinario sería hacerse cargo en primer lugar de la inaplicación solicitada, lo cierto es que la alegación en la oportunidad del acuerdo impugnado por la existencia de un medio de control de constitucionalidad abstracta, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación impone la necesidad de ocuparse en primer término del mismo, ya que de ser fundado daría lugar a la revocación del acuerdo impugnado y*

*haría innecesario algún pronunciamiento de este órgano respecto de la aducida inconstitucionalidad.*

6. *Solo en caso de que se concluyera que es infundado lo alegado por el partido político, en cuanto a la oportunidad de la emisión del acuerdo impugnado, se analizará lo concerniente a la inconstitucionalidad.*
7. *En tal sentido, la litis en este asunto se constreñirá a dos aspectos, en primer término, se estudiará la oportunidad en la emisión del acuerdo impugnado, en cuanto al diseño de la boleta, con la inclusión de la pregunta y respuestas y, en segundo término, de ser el caso, se analizará la alegada inconstitucionalidad, sin que se aborde algún otro aspecto del acuerdo impugnado, ya que no son controvertidos y deben quedar firmes ante la falta de impugnación.*

## **VIII. ESTUDIO**

### **A. Oportunidad en la emisión del acuerdo impugnado**

8. *El concepto de agravio es **infundado** como se expone a continuación.*
9. *En principio, se debe mencionar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al aprobar el acuerdo controvertido, sostuvo esencialmente que, de conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, Base V, Apartado B, inciso b), numeral 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, numeral 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 29, fracciones I y II, de la Ley Federal de Revocación de Mandato indican que, para los procesos electorales federales y la revocación de mandato, tendrá, entre otras atribuciones, las relativas a la aprobación del diseño e impresión de la documentación y de los modelos y producción de los materiales electorales.*
10. *También señaló que el artículo 56, numeral 1, incisos b) y c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, precisa que la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral será la responsable de elaborar los formatos de la documentación electoral, para someterlos por*



*conducto de la Secretaría Ejecutiva a la aprobación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; así como proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación autorizada.*

11. *Destacó que, acorde al artículo 4 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, el Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación, incluyendo los Consejos y Juntas Ejecutivas Locales y Distritales que correspondan.*
12. *El Consejo General fue enfático en señalar que el artículo 19, fracción V, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, establece la pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”.*
13. *Además, que conforme al artículo 29, fracciones I y II, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, el Consejo General aprobará el modelo de las papeletas y los formatos y demás documentación necesaria para realizar la revocación de mandato.*
14. *Precisó, que el artículo 36 de la Ley Federal de Revocación de Mandato señala que el Consejo General aprobará el modelo de las papeletas y deberá contener: “el nombre y cargo de la persona sujeta a revocación de mandato; periodo ordinario constitucional de mandato; pregunta objeto del presente proceso, establecida en el artículo 19 de la Ley Federal de Revocación de Mandato; cuadros colocados simétricamente y en tamaño apropiado para facilitar su identificación por la ciudadanía al momento de emitir su voto en los siguientes términos: a) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza. b) Que siga en la Presidencia de la República; Entidad federativa, Distrito Electoral, municipio o demarcación territorial; las firmas impresas de las personas titulares de la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva del Instituto, y las medidas de seguridad que determine el Consejo General”.*

15. Con base en ello, se aprobó el diseño de la papeleta que se utilizará para el proceso de revocación de mandato, el cual tiene la pregunta y los datos antes precisados, contenidos en la Ley Federal de Revocación de Mandato:

INE-000,000

ENTIDAD FEDERATIVA

DISTRITO ELECTORAL

REVOCACIÓN DE MANDATO 2022

Periodo ordinario constitucional de mandato 2018-2024

Marque la respuesta de su preferencia para la pregunta

¿Estás de acuerdo en que a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?

Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza.

Que siga en la Presidencia de la República.

Revoque de confianza

REVOCACIÓN DE MANDATO 2022

ENTIDAD FEDERATIVA:

DISTRITO:

Consejo Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

Dr. Lorenzo Córdova Vilanillo

Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral

Lic. Edmundo Jacobo Molina

16. Por otra parte, el Partido Acción Nacional tiene como pretensión que se revoque el acuerdo impugnado, porque considera indebida la aprobación del diseño de la boleta debido que, en su concepto, no se debió haber aprobado el diseño de la papeleta de la revocación de mandato, dado que está pendiente de resolución la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovida por diputados integrantes de la actual Legislatura, en la que se controvierte la constitucionalidad de la pregunta.
17. Es **infundado** lo alegado del Partido Acción Nacional conforme a lo siguiente.
18. En principio se debe precisar que las acciones de inconstitucionalidad son medios de control constitucional de conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tienen una regulación específica en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal.



19. *El Poder Legislativo expidió la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se reglamenta el trámite y sustanciación de las acciones de inconstitucionalidad.*
20. *Además, es un hecho notorio que, mediante acuerdo de veintidós de octubre del año en curso, emitido en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el escrito presentado por quienes se ostentaron como Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, solicitando “la invalidez de la Ley Federal de Revocación de Mandato publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021. Concretamente por lo que se refiere a los artículos 13,19, 32, 36, 41, 42 y 59; así como, cuarto y quinto transitorios”, sin que se advierta que se haya otorgado la suspensión en el caso.*
21. *Lo cual es coincidente con lo previsto en el artículo 64, párrafo tercero, de la mencionada ley reglamentaria, se prevé que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.*
22. *En ese entendido, se debe precisar que, ante la ausencia de alguna figura suspensiva sobre la norma cuestionada en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, las normas tildadas de inconstitucionales deben seguir rigiendo y siendo aplicadas, bajo la presunción de constitucionalidad, hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronuncie sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.*
23. *Así, solo en caso de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determiné expulsar esas normas del sistema legal (efecto derogatorio), podrá dejar ser considerada y aplicada por las autoridades.*
24. *En ese entendido, es conforme a derecho que el Instituto Nacional Electoral aprobara en el acuerdo impugnado el diseño de la boleta que se*

*utilizará en la revocación de mandato incluyendo la pregunta establecida en la normativa aplicable.*

25. *Lo anterior, porque como lo refirió, entre sus facultades constitucionales y legales se encuentra la impresión de documentos y la producción de materiales electorales en los procesos federales; así como, de manera específica, la aprobación del modelo de las papeletas, formatos y demás documentación necesaria para la realización de la revocación de mandato, de conformidad con el artículo 29, fracciones I y II, de la Ley Federal de Revocación de Mandato<sup>10</sup>.*
26. *Así, si en el artículo 19, fracción V, de la aludida ley federal, se establece que: “La pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”.*
27. *Y esa norma se vincula con el diverso numeral 36, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, el cual establece que, colocada la pregunta anteriormente precisada, se colocarán cuadros simétricos con las opciones “a) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza”, y “b) Que siga en la Presidencia de la República” para facilitar la emisión del sufragio por parte de la ciudadanía, por lo que el Instituto Nacional Electoral actuó conforme a derecho.*
28. *Además, debe precisarse que el acuerdo impugnado no ordena que la impresión de la papelería para la revocación de mandato se haga de inmediato y en este momento, como inexactamente considera el partido*

---

<sup>10</sup> Artículo 29. Al Consejo General del Instituto le corresponde:

- I. Aprobar el modelo de las papeletas de la revocación de mandato;
- II. Aprobar los formatos y demás documentación necesaria para realizar la revocación de mandato, y
- III. Aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo de las revocaciones de mandato.



*político recurrente, sino que se establece el modelo que deberá contener conforme a la normativa actualmente aplicable.*

29. *Lo anterior, dado que como el propio recurrente expone, aún no se tiene certeza sobre si se reunirán o no los requisitos para que se lleve a cabo la jornada correspondiente, ya que actualmente se está en la etapa de recolección de firmas.*
30. *Aunado a lo anterior, el acuerdo controvertido es un acto instrumental y de programación a efecto de tener preparada la impresión y modelos que conforme a la legislación vigente serán usados para la jornada de la revocación de mandato, sin que ello signifique que la impresión se vaya a realizar en estos momentos, ya que como se ha dejado asentado, será hasta que se verifique si se cumplen los requisitos legales para emitir la convocatoria, que se podrá ordenar la impresión de la papelería que se usará en el proceso de revocación de mandato.*
31. *En ese entendido, si el acuerdo controvertido es un insumo técnico, que está conforme a la normativa vigente y aplicable, y el mismo no surtirá todos sus efectos hasta en tanto no se tenga certeza sobre si se alcanzó el porcentaje de firmas del padrón electoral y se pase a la siguiente etapa; resulta evidente que la materialización de la impresión de la papeleta, cuyo contenido está impugnado en la acción de inconstitucionalidad, no será de inmediato y no genera el agravio que el partido recurrente aduce.*
32. *Además, como es de explorado derecho y se ha precisado, será hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine en definitiva si la norma impugnada es constitucional o inconstitucional, y solo en este último supuesto, en el que se expulse la norma, que el modelo de la boleta deberá cambiar y el Consejo General deberá, en su caso, proceder a realizar los ajustes correspondientes, tal como aconteció con el acuerdo INE/CG1444/2021, que fue modificado por el diverso INE/CG1566/2021, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato.*

## SUP-RAP-449/2021

33. *Por tanto, acorde al marco normativo y conforme a las facultades del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, resulta apegado a derecho que se haya emitido el acuerdo impugnado, máxime que, conforme al artículo 36 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, también se advierte que el Instituto Nacional Electoral diseñará la papeleta conforme al modelo y contenido que apruebe el Consejo General, debiendo contener, entre otros datos, la pregunta objeto del proceso, establecida en el artículo 19 antes mencionado.*
34. *Así, si de la normativa aplicable, se advierte que la autoridad responsable cuenta con atribuciones para la aprobación de la papeleta a utilizarse en el proceso de revocación de mandato, así como que la inserción de la pregunta, de la cual se duele el recurrente, es en cumplimiento a una disposición establecida en ley y esa norma sigue vigente y resulta aplicable, es inconcuso que no asiste razón al recurrente, ya que el Consejo General no determinó el contenido de la papeleta, sino que se constriñó a incluir en ésta, los elementos, la pregunta y los datos que el legislador le ordenó, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Revocación de Mandato y el acuerdo impugnado.*
35. *En conclusión, no puede considerarse que la autoridad responsable emitió el acto anticipadamente, por no haber concluido la primera etapa que corresponde a la recolección de firmas y solicitud de procedencia, así como por estar pendiente de resolución la mencionada acción de inconstitucionalidad, ya que, de conformidad con el artículo 27 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, el Instituto Nacional Electoral es responsable de la organización, desarrollo y cómputo de la votación de los procesos de revocación de mandato, entre otras.*
36. *Y aunque actualmente, se encuentra transcurriendo el periodo de recolección de firmas, como se ha precisado, no existe impedimento alguno para que la autoridad electoral nacional realice actos preparatorios para la oportuna impresión y distribución de la documentación a utilizarse en el proceso de revocación de mandato, con el fin de garantizar su adecuado desarrollo.*



37. *Así, en los lineamientos para la organización del proceso en análisis, referente a la documentación y el material a utilizarse, únicamente se establece que el Consejo General, previa aprobación de la Comisión competente, aprobará los diseños de la papeleta y la documentación de la revocación de mandato y determinará los materiales que serán utilizados en ésta.*
38. *En cambio, por cuanto a temporalidad se refiere, sí se establece que las papeletas deberán estar en las sedes de los órganos desconcentrados distritales del Instituto Nacional Electoral, a más tardar quince días antes de la fecha de la jornada.*
39. *Conforme con tal normativa, las boletas electorales deben estar impresas con la oportunidad debida, a efecto de entregarse al menos con quince días de anticipación a la jornada, para que, los órganos encargados puedan realizar los procedimientos de verificación y revisión previstos.*
40. *En ese orden de ideas, al resultar infundado el concepto de agravio expresado por el partido político recurrente, en cuanto a la temporalidad en la emisión del acuerdo impugnado, lo procedente es analizar, como se anticipó, el agravio en que se solicita la inaplicación de los artículos de la Ley Federal de Revocación de Mandato en que se prevé la pregunta y respuestas usadas en la boleta.*

**B. Análisis de la pregunta y respuesta usada en la revocación de mandato**

41. *El Partido Acción Nacional expresa que la pregunta aprobada en el acuerdo controvertido es inconstitucional, ya que vulnera los artículos 35, fracciones I y IX, y 39 de la Constitución federal, ya que en la pregunta se incluyen dos instituciones de democracia directa, la revocación de mandato y la ratificación de mandato, siendo ello contrario a lo previsto en la normativa constitucional. Como se observa, el alegato de supuesta inconstitucionalidad radica única y exclusivamente en que la pregunta y respuestas incluyen una institución de democracia directa diversa a la*

*revocación de mandato, por lo que ese estudio se hará en los términos planteados, lo cual se considera infundado.*

42. *Lo alegado se considera **infundado**, dado que la pregunta y respuestas incluidas en la papeleta que será usada en la jornada de revocación de mandato, no tienen algún elemento del cual se pueda advertir que se incluyó la institución de ratificación del mandato, lo que en concepto del Partido Acción Nacional genera la inconstitucionalidad al cambiar la naturaleza propia de la revocación del mandato, constitucionalmente prevista.*
43. *En efecto, en la formulación de la pregunta y respuesta, en cuanto a su construcción semántica y sintáctica, puede tener diversas formas en que se puede presentar, por lo que lo alegado por el recurrente no actualiza la inconstitucionalidad aducida.*
44. *Esto implica que, la oración se puede construir de diversas formas, además, se debe tomar en consideración que la formulación es condicional ya que implica que se deba escoger entre dos opciones. Así, siempre que en la oración se tenga el mismo o mismo sujetos (en el caso la ciudadanía) con una predicado que contenga un núcleo acompañado de diversos circunstanciales (en el particular votar por alguna de las opciones relativas a la revocación de mandato, el cual constituye el objeto directo y puede ser constituido de diversas formas gramaticalmente).*
45. *Para evidenciar el anterior aserto, se debe analizar cuál es la naturaleza de la revocación de mandato, así como su construcción en el derecho mexicano.*
46. *Al respecto se debe tener presente que, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se modificaron los artículos 35, 36, 41, 81, 84, 99, 116 y 122, a fin de incluir, entre otras instituciones, la revocación de mandato de la persona que ejerza la Presidencia de la*



*República, reconociendo que es derecho de la ciudadanía en materia política, y como mecanismo de democracia directa.*

47. *Esta modificación por parte del Poder Revisor de la Constitución implica un cambio en el paradigma del sistema político mexicano, al incorporar a nivel constitucional una nueva institución de democracia directa, a la par de la democracia representativa que tradicionalmente lo caracterizó.*
48. *Se debe precisar que en la doctrina no existe un consenso sobre la definición de la democracia directa, ni una definición homogénea sobre las modalidades que se puede adoptar, a través del ejercicio del voto directo y universal.<sup>11</sup>*
49. *Así, el reconocimiento de revocación de mandato resulta relevante porque implica el reconocimiento de un método de democracia directa como un derecho humano.*
50. *También se debe destacar que, el entramado jurídico que regula esta institución se dejó en el ámbito de competencia del legislador ordinario, por lo que es dable que se pueda analizar la constitucionalidad de la pregunta, siempre que se confronte directamente con algún precepto constitucional y con la condicionante de que sea aplicada en el particular, ya que este órgano jurisdiccional solo tiene facultades de inaplicación al caso concreto.*
51. *Así, aunque el Partido Acción Nacional no controvierte expresamente los artículos 19, fracción V, y 36, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, lo cierto es que, al controvertir la constitucionalidad de la pregunta y sus respuestas, se refiere a esas normas. En ese entendido, se realizará el estudio<sup>12</sup>.*

---

<sup>11</sup> Zovatto, Daniel. *Las instituciones de la democracia directa*. En: Lissidini, Alicia; Welp Yanina y Zovatto, Daniel (compiladores). *Democracias en movimiento, mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. México, 2014, pp. 13-14.

<sup>12</sup> Al respecto resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 59/2011 (9a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, página 277, de rubro y texto siguiente:

52. *En principio, cabe destacar que la revocación del mandato se ha concebido como un procedimiento de democracia directa, por el que la ciudadanía puede determinar la “destitución” de la persona que ejerza la Presidencia de la República, mediante el voto directo, libre, universal y secreto, antes de que concluya el periodo para el cual fue electo.*
53. *Esta institución, se contempla, en principio y como regla general, que la misma opere respecto de la persona que ejerza la Presidencia de la República, quien es electa popularmente, que se realice una vez transcurrido un plazo razonable o prudente, para que esa persona haya podido implementar y desarrollar actividades propias a su encargo —ejercer su función gubernamental— y de esta forma, la ciudadanía esté en aptitud real y consciente de realizar un ejercicio de ponderación sobre su actuación y, en su caso, de que se considere que no ha cumplido con su función, pueda ser sometido al escrutinio de la ciudadanía, mediante un ejercicio democrático y se decida, conforme al diseño particular de cada legislación, si se le revoca el encargo o continua en el desempeño.*
54. *Por lo general, ese ejercicio de democracia directa se ha concebido como ajeno a los partidos políticos, para evitar que usen ese mecanismo en forma que atente a su propia naturaleza, por lo que se ha previsto una forma que garantice la participación auténtica de la ciudadanía, mediante la recopilación de firmas, por lo general con un porcentaje tasado, que se debe realizar dentro de un plazo establecido.*

---

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LA FALTA DE CITA EXPRESA DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ RELATIVOS, NO IMPIDE TOMAR EN CUENTA LOS SEÑALADOS EN EL APARTADO RELATIVO A LOS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES TRANSGREDIDOS.** Conforme al artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Ley Suprema, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial. En ese sentido, el hecho de que en los conceptos de invalidez planteados en la demanda relativa no se cite expresamente el o los preceptos constitucionales que se consideran transgredidos, no impide tomar en cuenta los señalados en el apartado relativo a los artículos constitucionales que se estiman violados.



55. *Se puede afirmar que la cantidad de firmas a recopilar y el plazo son los requisitos más importantes a colmar, previo a la jornada de votación, ya que de ello depende el inicio o no del procedimiento.*
56. *En caso de que se acredite que se ha reunido el número y veracidad de las firmas en el tiempo establecido, se emitirá la convocatoria correspondiente para que la ciudadanía acuda a las urnas a fin de que decidan sobre la permanencia o destitución de la persona que ejerza la Presidencia.*
57. *Lo explicado cobra especial relevancia, ya que el mecanismo reseñado y diseñado así por el Poder Reformador Permanente de la Constitución tiene como efecto que la ciudadanía emita su voto por cualquiera de las dos opciones, decidiendo si la persona que ejerza la Presidencia es removida del encargo o bien continúa.*
58. *Bajo ese parámetro explicado y atento a que el único motivo de inconstitucionalidad que manifiesta el Partido Acción Nacional es que se vulneran los artículos los artículos 35, fracciones I y IX, y 39 de la Constitución federal, ya que la construcción semántica y sintáctica al incluir la frase “que siga en la Presidencia” no es propia de la revocación del mandato, sino de una ratificación del mandato, por lo que, en conceptos del apelante la correcta construcción semántica y sintáctica es que se cuestione a la ciudadanía si por pérdida de confianza está de acuerdo en que se revoque el mandato de la persona que ejerza la Presidencia de la República, con las opciones de respuesta sí y no, siendo que en su concepto es la única forma válida en que no se genera ambigüedad en la construcción de la pregunta y respuesta.*
59. *Como se anticipó, no asiste razón al recurrente.*
60. *En principio se debe precisar que una de las funciones de los Tribunales Constitucionales es interpretar la Constitución, usando diversos métodos hermenéuticos, para hacer evidentes o desentrañar principios y mandatos, cuando los mismos no son explícitos.*

## SUP-RAP-449/2021

61. *Conforme a ello, se debe partir de que la revocación de mandato se enmarca dentro de los derechos políticos al estar reconocido en el artículo 35, fracción IX, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, el mismo no puede ni debe compartir el carácter individual de aquellos derechos decimonónicos o tradicionalmente concebidos en las democracias representativas.*
62. *En efecto, como se ha precisado, la revocación de mandato es un método de democracia directa que responde al reclamo social de una mayor intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones y, en especial, este derecho tiende a generar la posibilidad de someter a escrutinio, por la posible pérdida de confianza, la continuidad de la persona que ejerza la Presidencia de la República.*
63. *Así, este derecho fundamental, como otros de corte político tiene una dimensión individual y otra colectiva, con independencia de que los derechos humanos responden a una visión liberal, en la que prevalece la persona considerada de forma individual como sujeto de derecho, ya que diversos tratados internacionales y resoluciones de órganos internacionales, así como de Tribunales Constitucionales locales y extranjeros han contribuido a contener el ejercicio del poder público, bajo límites y garantías en la concepción colectiva de los mismos, dado que el ejercicio de los derechos políticos no se queda en el ámbito propio de cada persona que conforma la ciudadanía, sino que afecta a toda la sociedad.*
64. *Así, en el caso, cuando se convoca a una revocación del mandato, se está afectando una decisión política anterior, en cuanto a la elección de la persona que ejerza la Presidencia de la República por un periodo determinado, que se llevó a cabo por la ciudadanía que participó en ese ejercicio democrático.*
65. *Por tanto, la institucionalización en la Carta Magna de participación de la ciudadanía, en un proceso de democracia directa como lo es la revocación de mandato, constituye un auténtico ejercicio de un derecho colectivo de decisión que entraña la determinación de que si la persona que ejerza la*



*Presidencia de la República es removida del encargo o continua hasta finalizar el periodo por el cual fue electa.*

66. *Al respecto se debe tomar en consideración que, las Comisiones Unidad de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República, emitió el dictamen por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato, señaló:*

*[...]*

*Por otro lado, en la doctrina internacional afirman los autores Serrafiero y Eberhardt que la revocatoria de mandato es un mecanismo de control ciudadano que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular que han dejado de contar con su aprobación y confianza.*

*Constituye un mecanismo “reactivo” debido a que se emplea como reacción de una parte (un sector de la ciudadanía) frente a una acción previa realizada por otra (el mandatario). En este caso, la acción u omisión del gobernante es juzgada por la población de un modo tan negativo que termina derivando en una búsqueda de finalización anticipada de su período. Es, por tanto, un instrumento de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos impopulares.*

*[...]*

*Estas Comisiones Dictaminadoras consideran pertinente realizar la siguiente:*

#### **JUSTIFICACIÓN SOCIO-JURÍDICA DE LA LEY**

*La acepción “revocación” proviene del latín revocare que significa anular una concesión o mandato. El Diccionario de la Real Academia Española lo define como “dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución”.*

*La revocación del mandato originaria del common law, también se le conoce como recall o deposición, como el mecanismo procedimental de la democracia que permite a los votantes despedir y reemplazar a un servidor público.*

*Por tanto, la revocación de mandato es el procedimiento por el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido.*

*[...]*

*De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 39, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, entendiendo que este*

*tiene el poder de elegir a sus representantes para el beneficio colectivo. Luego entonces, se entiende que la revocación de mandato es una consecuencia directa de la soberanía popular.*

*Así, la democracia representativa que ha adoptado nuestro país, se ejerce a través de las y los funcionarios, quienes se eligen periódicamente, por lo que con la herramienta de la revocación de mandato, previa valoración de la gestión de gobierno, se estará en condiciones de expresar la voluntad soberana, para lograr una verdadera democracia, en consecuencia, al regular este tipo de participación directa, en la que a través del ejercicio de la soberanía popular el pueblo designa y remueve a quien ha dejado de priorizar los intereses de la colectividad, se optimiza el principio de soberanía popular, se recupera el lugar del ciudadano en la vida pública. Con ello, no sólo fortalece democracia directa, sino también a la democracia representativa saldría robustecida.*

*En este orden de ideas, la revocación de mandato proviene de derecho que tiene la y el ciudadano para participar de forma individual o colectiva en la conformación del poder, en su ejercicio y sobre todo en su control. Siendo éstos, los que otorgan el poder y son entonces, quienes tienen el derecho de retirarlo en caso de ver sus intereses vulnerados*

*A contrario sensu permitir que una a un gobernante continúe en el cargo podría acarrear como consecuencia, la inestabilidad política y social.*

*Las y los ciudadanos han atravesado una gran crisis de desconfianza y descontento a causa de la inconformidad que ha existido en el desempeño de las funciones de las y los representantes electos respecto al incumplimiento de sus cargos.*

*Las y los representantes, una vez en el puesto, se suelen olvidar de velar por los intereses colectivos de la sociedad, poniéndolos al final de las prioridades en sus funciones, cuando en realidad el deber de una o un representante del pueblo es velar por los intereses y salvaguardar los derechos tanto colectivos como individuales.*

*Como consecuencia, los mexicanos tienen una escasa participación ciudadana y una deficiente rendición de cuentas por parte de los representantes, se ha dejado de un lado la importancia de defender su poder legítimo reforzando su soberanía, pero esto ocurre dado a que no se cuenta con un instrumento donde puedan ejercer una participación ciudadana firme.*

*Por ello la incorporación de la revocación del mandato, en nuestro marco jurídico, reconoce el poder de la ciudadanía para que, mediante su determinación, pueda decidir si una o un*



*servidor público surgido del voto popular es merecedor de continuar o no, en el ejercicio del cargo.*

*Asimismo, con la finalidad de evitar que el poder se transforme en autoritarismo despótico o tiránico es importante que se mantenga la soberanía del pueblo expresando el poder implícito que tiene y que puede entregar y revocarlo, en la medida que sus intereses no sean satisfechos, respetado o sean trasgredidos; o cuando la mala actuación de sus representantes, a juicio de los ciudadanos, así lo amerite; de lo contrario, la ciudadanía queda sujeta a los arbitrios y designios de un de éstos, desvinculado a los intereses y necesidades sociales.*

*Es la forma institucional de dar cauce al descontento de la ciudadanía cuando no está de acuerdo en la forma en que se están llevando a cabo la gobernanza del país por parte de sus autoridades.*

*De tal modo, este mecanismo democrático generará conciencia en representantes. La razón por la que el pueblo les dio aquel poder de representarlos es para escuchar sus intereses, tomar decisiones que atiendan a los propias, por lo tanto, dicho mecanismo podría generar un gran impacto tanto en las y los representantes como en las y los gobernados.*

*Este mecanismo permite la intervención directa y efectiva del cuerpo electoral en un asunto político de interés e importancia pública a través de este control político se genera una facultad electoral que permite al pueblo sancionar la corrupción la mala toma de decisiones, la irresponsabilidad, negligencias y la falta de compromiso de las autoridades electas fomentando el reencuentro de la función de estos mismos con la obligación de representar y atender de manera efectiva los intereses del pueblo.*

*[...]*

67. *Como se observa de lo trasunto, se reconoció al momento de expedir la legislación analizada, que la revocación del mandato obedecía a la exigencia social de poder remover a la persona que ejerza la Presidencia de la República por la pérdida de la confianza, pero reconociendo que la ciudadanía, al momento de asumir su decisión mediante el mismo procedimiento por el cual fue electa, es decir, por medio del voto universal, libre, secreto y directo, tiene la opción de asumir dos posturas, que se le revoque el mandato o que continúe en el cargo hasta la conclusión del periodo.*

68. *Bajo esta perspectiva, el Partido Acción Nacional parte de la premisa inexacta de que la construcción de la pregunta y respuesta que propone es la única válida y que no genera ambigüedad ni falta de certeza. En efecto, si bien la forma de construcción semántica y sintáctica de la pregunta y respuestas propuestas por el recurrente es una fórmula que resulta ser válida, ello no supone y ni excluye que existan otras construcciones igualmente admitidas.*
69. *Así, en los procesos hermenéuticos de interpretación constitucional de la norma jurídica, se hace presente de forma constante un elemento básico, la racionalidad. Tal elemento, en muchas ocasiones se preconfigura desde la creación de la norma por parte de la Legislatura hasta su interpretación y aplicación al caso concreto por la autoridad juzgadora.*
70. *La creación de una norma responde, por regla, a un proceso lógico que culmina con una proposición normativa descriptiva y prescriptiva, que atiende al devenir histórico, es decir, la norma responde a una realidad social, muchas veces a la exigencia del colectivo de mayor participación, como elemento de contrapeso al ejercicio del poder público.*
71. *Por cuanto refiere a la interpretación de la autoridad juzgadora, la racionalidad juega un papel trascendente y básico, ya que al actuar como operador jurídico de la norma tiende a indagar el significado y sentido de la norma jurídica, fijando su alcance y desentrañando su contenido, así como delimitando los principios explícitos e implícitos. En ese ejercicio hermenéutico se pretende contemplar en la pluralidad de posibles interpretaciones, buscando la más adecuada a la realidad social.*
72. *Conforme a lo explicado, si se toma en consideración que la revocación del mandato implica que la ciudadanía tenga la opción de elegir entre destituir del cargo de la persona que ejerza la Presidencia de la República o bien que continúe en el encargo, resulta no solo evidente sino racional, que la pregunta y respuestas cuestionadas, no se alejan ni incluyen alguna otra institución diversa a la revocación de mandato, es decir, no implican la*



*ratificación del encargo, sino que están en la lógica de la propia institución de revocación del mandato.*

73. *En efecto, concebida la revocación de mandato como el ejercicio de un derecho fundamental colectivo de participación democrática directa de la ciudadanía, la misma cuenta con dos opciones igualmente válidas y racionales de votación: i) que de la persona que ejerza la Presidencia de la República concluya su encargo por pérdida de la confianza, o ii) que continúe en el ejercicio del encargo para concluir el periodo por el cual fue electa.*
74. *Por ello, es que con la inclusión de la frase “que siga en la Presidencia” no se desnaturaliza la revocación del mandato, sino que forma parte de la propia institución como una de las dos opciones válidas y racionales de votación que tiene la ciudadanía, por lo que no se contrarían los artículos 35 y 39 constitucionales, ya que no se atenta contra la naturaleza de la revocación del mandato, como expresa el recurrente.*
75. *Además, se debe precisar que la inclusión de la frase “que siga en la Presidencia” forma parte de los principios implícitos de la institución jurídica constitucionalizada de revocación del mandato, ya que como se ha precisado, es una de las dos opciones de votación y efectos del ejercicio de democracia directa referido.*
76. *También es de resaltarse que ello cumple una función equivalente de lo propuesto por el recurrente, en cuanto a que únicamente se pregunte a la ciudadanía si es que “quiere que al Presidente de la República se le revoque el mandato por pérdida de la confianza” con las respuestas “sí” o “no”, toda vez que el la respuesta necesariamente incluye implícitamente la opción de “que siga en la Presidencia”. De ahí que no asista razón al Partido Acción Nacional.*
77. *Finalmente, se considera infundada la alegación consistente en que la inclusión del nombre de la persona que ejerza la Presidencia de la República en la pregunta es una promoción personalizada, ya que la*

*revocación de mandato no es una acción propia de esa persona, sino un ejercicio de democracia directa, que como se ha mencionado, corresponde a ejercerlo, desde solicitarlo hasta su resultado, a la ciudadanía.*

78. *Además, por certeza y por seguridad jurídica, se debe incluir el nombre de la persona que ejerce el cargo, debido a que la revocación de mandato es propia de la persona que ejerza la Presidencia de la República y no del cargo propiamente dicho.*
79. *En ese sentido, cobra especial relevancia y es racional que se incluya el nombre de la persona titular del Poder Ejecutivo federal ya que la identificación de la persona que ejerce el cargo tiene relación directa e inmediata con la pérdida de confianza, ya que ello se da sobre personas físicas y no respecto de instituciones.*
80. *En consecuencia, resulta evidente que no asiste razón al Partido Acción Nacional en cuanto a que la inclusión del nombre de la persona que ejerza la Presidencia de la República corresponde una campaña de comunicación social (antes propaganda gubernamental), sino que responde a la naturaleza propia del ejercicio de democracia directa que corresponde a la revocación de mandato. De ahí que, al no ser una campaña de comunicación social de algún órgano de gobierno, no pueda considerarse como promoción personalizada.*
81. *En consecuencia, ante lo infundado de los conceptos de agravio, lo procedente conforme a derecho es confirmar, en la materia de impugnación, la resolución controvertida”.*

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 PARTICULAR QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-449/2021.<sup>13</sup>

### I. Introducción

Al disentir del criterio de la mayoría de quienes integramos el Pleno de esta Sala Superior –quienes determinaron sobreseer en el recurso de apelación SUP-RAP-449/2021–, de manera respetuosa presentamos **voto particular** en el asunto indicado, en la forma y por las razones que se exponen enseguida.

Para una mejor claridad expositiva, el voto que se formula se divide en diversos apartados. En primer término, se exponen brevemente cuáles son las características del asunto que fue sometido a nuestra consideración. Enseguida, se presenta una síntesis del criterio mayoritario que prevaleció en este asunto. Y finalmente, las razones de disenso sostenidas, en el sentido de que se debió conocer del fondo del asunto y emitir la resolución que conforme a Derecho fuera procedente.

### II. Características del asunto

El asunto que fue del conocimiento de esta Sala Superior versaba sobre la impugnación promovida por el Partido Acción Nacional<sup>14</sup> para controvertir el acuerdo **INE/CG1629/2021**, respecto del diseño y la impresión de la papeleta, documentación y los materiales, así como el líquido indeleble que se utilizará

<sup>13</sup> Con fundamento en el artículo 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>14</sup> En adelante, PAN.

para impregnar el dedo pulgar derecho de las personas participantes durante la revocación de mandato.

Al promover el recurso de apelación, el PAN expuso, en esencia, que el acuerdo controvertido se expidió de forma anticipada, ya que el Consejo General responsable no esperó a que se resolviera la acción de inconstitucionalidad promovida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>15</sup> y que la pregunta que será usada en las papeletas contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>16</sup> ya que incluye la institución de la ratificación del mandato.

Asimismo, el PAN pretende que se declare la inaplicación los artículos de la Ley Federal de Revocación de Mandato en los que se prevé la pregunta y respuestas usadas en la boleta, bajo la premisa de que, con la aprobación del diseño de la boleta para el proceso de revocación de mandato, se vulnera el principio de soberanía popular establecido en el artículo 39, así como el contenido del artículo 35, fracciones I y IX, de la Constitución federal, debido a la pregunta aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, contiene de dos instituciones de democracia directa diversas como son la revocación y la ratificación de mandato, siendo que la última no está constitucionalizada.

### **III. Criterio mayoritario**

La resolución que fue aprobada por la mayoría de quienes integramos esta Sala Superior determinó **sobreseer** en el

---

<sup>15</sup> En lo sucesivo, SCJN.

<sup>16</sup> En adelante, Constitución federal.



recurso de apelación, al considerar que, con independencia de que se pudiera actualizar alguna otra causal de improcedencia, el partido político demandante pretende impugnar la no conformidad de la Constitución federal de los artículos 19, fracción V y 36, fracciones III y IV de la Ley Federal de Revocación de Mandato, en los cuales se precisa la pregunta que se formulará a la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato.

Al respecto, se precisa en la sentencia aprobada que ante la SCJN se encuentra radicada la acción de inconstitucionalidad 151/2021, en la que se cuestiona la validez de los artículos 19 y 36 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, de ahí que será el máximo tribunal del país el que determinará la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones controvertidas.

#### **IV. Motivos del disenso y solución propuesta**

No compartimos la sentencia aprobada por la mayoría de nuestros pares esencialmente porque, contrariamente a lo determinado, consideramos que existe un acto concreto de aplicación de las normas cuya inconstitucionalidad se hace valer, aunado a que del diseño del sistema de control de constitucionalidad en materia electoral no se desprende que si una norma está impugnada tanto en un juicio o recurso de control concreto, así como en una acción de inconstitucionalidad (control abstracto), las y los juzgadores en materia electoral,

quienes tienen competencia para resolver a partir de un acto de aplicación deban esperar a la sentencia de la acción de inconstitucionalidad<sup>17</sup> o estén ante un impedimento de emitir el pronunciamiento que conforme a Derecho proceda.

En este orden de ideas, ante la existencia de un acto concreto de aplicación –como acontece en el particular– que sea impugnado a través de una de las vías procesales previstas en materia electoral, sobre la base de que las normas legales en que se sustenta son inconstitucionales o inconvencionales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>18</sup> debe emitir la sentencia correspondiente que en su caso resuelva sobre el fondo de la cuestión planteada.

#### 1. Distinción entre el control ejercido por la SCJN y el TEPJF

El control que ejerce la SCJN a través de las acciones de inconstitucionalidad es un control abstracto, en el que analiza si una norma es contraria a la Constitución federal o a algún tratado internacional en materia de derechos humanos, con independencia de esa norma se hubiese aplicado o no.

En el caso de que la inconstitucionalidad o inconvencionalidad sea determinada por una votación calificada de al menos ocho ministras y ministros, dicha norma es expulsada del orden jurídico y deja de aplicarse. Tal determinación resulta obligatoria para cualquier órgano jurisdiccional de conformidad con los

---

<sup>17</sup> Similar criterio sostuvimos al formular voto particular conjunto respecto del Acuerdo de Sala emitido en relación con la suspensión del dictado de la sentencia en los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-1774/2019, SUP-JDC-1786/2019, SUP-JDC-1787/2019 y SUP-JDC-1802/2019 a SUP-JDC-1817/2019.

<sup>18</sup> En lo sucesivo, TEPJF.



artículos 94, doceavo párrafo, y 105, fracción II, último párrafo de la Constitución federal.

En cambio, existen diversos medios de control de constitucionalidad como los previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>19</sup>, en los cuales se pueden combatir normas del sistema jurídico con motivo de sus actos de aplicación. Este tipo de control es concreto y tiene como finalidad que en caso de determinarse que la disposición resulta contraria a la Constitución federal o inconvencional se determina su inaplicación al caso concreto.

En este sentido, es de advertir que el sistema de medios de control constitucional mexicano prevé diversos medios de control que son autónomos y subsisten de manera independiente en tanto que persiguen finalidades y tienen efectos distintos.

Se trata de medios autónomos porque ambos órganos de control constitucional son la última instancia en el dictado de la resolución de éstos.

En tal situación, no resulta válido afirmar que con motivo de que se sustancian dos medios de control constitucional ante distintas instancias, alguno de ellos deba prevalecer o que alguno de ellos tenga que esperar la resolución del otro, ya que tienen distintas consecuencias que no se contraponen, porque lo único que llega a trascender es cuando determinados medios de impugnación de control abstracto son resueltos por la SCJN con una votación calificada, pero mientras ello no acontezca no existe justificación

---

<sup>19</sup> En adelante, Ley de Medios.

para dejar de resolver los medios de control constitucional que son sometidos a consideración de un órgano jurisdiccional.

En efecto, en el caso, la SCJN analizará la constitucionalidad de la norma para determinar si ésta puede permanecer en el sistema o debe ser expulsada, mientras que el TEPJF determina si, en un caso concreto, una norma debe ser inaplicada o no.

De ahí que la Sala Superior tiene la competencia para revisar la solicitud de inaplicación de una norma de naturaleza electoral con motivo de su aplicación, sin que tenga que suspender el dictado de su resolución con motivo de que se encuentre en trámite algún diverso medio de control de constitucionalidad.

Lo anterior, porque el diseño de un sistema de control concreto frente a uno que revisa cuestiones en abstracto implica la posibilidad de que los casos concretos se resuelvan en forma independiente y autónoma.

Considerar lo contrario implicaría que incluso en casos urgentes en materia electoral cuya materia fuera común a una acción de inconstitucionalidad, el TEPJF tuviera que abstenerse de resolver el caso concreto y esperar la emisión de un criterio en el medio de control abstracto de constitucionalidad.

Ello, además generaría incertidumbre para la parte actora de un litigio concreto, al no existir certeza de cuándo la SCJN resolvería la acción de inconstitucionalidad, a pesar de que la parte demandante hubiese acudido a una jurisdicción distinta y especializada en la materia de resolución de casos concretos.



## 2. Existencia de un acto concreto de aplicación

A diferencia del medio de control abstracto de constitucionalidad ante la SCJN –al plantearse la acción de inconstitucionalidad 151/2021, promovida por diputados y diputadas integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, demandando la invalidez de la Ley Federal de Revocación de Mandato, concretamente por lo que se refiere a los artículos 13, 19, 32, 36, 41, 42 y 59, así como, cuarto y quinto transitorios–, en el recurso de apelación SUP-RAP-449/2021 es materia de impugnación el acto concreto de aplicación normativa consistente en el acuerdo **INE/CG1629/2021**, por el que se aprobó el diseño y la impresión de la papeleta, documentación y los materiales, así como el líquido indeleble que se utilizará para impregnar el dedo pulgar derecho de las personas participantes durante la revocación de mandato.

En este orden de ideas, contrariamente a lo determinado por la mayoría de quienes integramos esta Sala Superior, ese acuerdo emitido por el máximo órgano de dirección del INE, constituye un acto concreto de aplicación de las disposiciones de la Ley Federal de Revocación de Mandato, por lo que es viable el pronunciamiento en cuanto al fondo de la cuestión planteada sobre la pretensión de inaplicación, al caso concreto, de los artículos 19 y 36 de ese ordenamiento.

Al respecto, es pertinente destacar que el PAN argumenta que la pregunta aprobada en el acuerdo controvertido como acto concreto es inconstitucional, ya que vulnera los artículos 35, fracciones I y IX, y 39 de la Constitución federal, al incluir dos

instituciones de democracia directa, la revocación de mandato y la ratificación de mandato, siendo ello contrario a lo previsto en la normativa constitucional.

En este sentido, aunque ese partido político no controvierte expresamente los artículos 19, fracción V, y 36, fracciones III y IV, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, lo cierto es que, al impugnar la pregunta y sus respuestas, aduciendo su inconstitucionalidad, la referencia corresponde a esas normas, como su fundamento legal, por lo que se debe realizar el estudio correspondiente.

### **Conclusión**

Con base en lo expuesto es que consideramos que, en el caso, lo procedente conforme a Derecho era analizar el fondo del recurso de apelación y emitir el pronunciamiento, respecto del control concreto de constitucionalidad, en relación con el planteamiento formulado en la demanda.

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

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