



RATIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

EXPEDIENTE: SUP-RDJ-1/2022

SOLICITANTE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ¹

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: SERGIO MORENO TRUJILLO

Ciudad de México, veintinueve de junio de dos mil veintidós.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación² dicta sentencia que declara **improcedente** la ratificación de tesis de jurisprudencia, propuesta por la Sala Regional Xalapa, de rubro: LEGITIMACIÓN ACTIVA. LA CIUDADANÍA CARECE DE ELLA PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN RELATIVA AL NÚMERO Y UBICACIÓN DE CASILLAS A INSTALARSE EN EL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DE LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. LO anterior, al no ser relevante y replicar el criterio de diverso órgano jurisdiccional.

ANTECEDENTES

1. Resolución de juicios. En sesiones de veintinueve de marzo, así como, uno, dos y nueve de abril, todas de dos mil veintidós³, la Sala Regional Xalapa resolvió, respectivamente, los juicios para la protección de los derechos político-electorales registrados con las claves: SX-JDC-655/2022; SX-JDC-662/2022 y acumulados; SX-JDC-1484/2022 y acumulados; SX-JDC-1880/2022 y acumulados, así como, SX-JDC-2575/2022 y acumulados.

2. Aprobación de propuesta jurisprudencia. El diecinueve de mayo, el Pleno de la Sala Regional Xalapa aprobó la propuesta de jurisprudencia, de rubro: LEGITIMACIÓN ACTIVA. LA CIUDADANÍA CARECE DE ELLA PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN RELATIVA AL NÚMERO Y UBICACIÓN DE CASILLAS A INSTALARSE EN EL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DE LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

3. Remisión de certificación. El veinte de mayo, la Magistrada Presidenta Interina de la Sala Regional Xalapa remitió a la presidencia de la Sala Superior

¹ En lo subsecuente Sala Regional Xalapa.

² En lo siguiente, Sala Superior.

³ Todas las fechas corresponden a dos mil veintidós, salvo precisión.

SUP-RDJ-1/2022

la certificación del proyecto de jurisprudencia, acompañando copia certificada de los precedentes que dieron origen a éste⁴.

4. Integración, registro y turno a ponencia. La presidencia de la Sala Superior acordó integrar y registrar el expediente, así como turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para resolver sobre la ratificación y, en su caso, obligatoriedad y publicación de la jurisprudencia aprobada por una de las Salas Regionales de este órgano jurisdiccional⁵.

SEGUNDA. Explicación jurídica

1. La jurisprudencia

La jurisprudencia es el conjunto de principios, criterios, precedentes y doctrinas que se encuentran en las sentencias o fallos. Se le reconoce como la principal fuente formal indirecta en nuestro sistema jurídico.

Su función principal es interpretar el sentido de la ley o llenar las lagunas⁶ que aparecen en el sistema. Se ha señalado que dicha fuente apoya tanto el trabajo de quienes legislan como de quienes juzgan, coadyuvando a la producción y aplicación de la ley a través de las directrices o parámetros que establece sobre el sentido de la norma jurídica⁷.

De igual manera, constituye una fuente relevante para el derecho, en virtud de que permite tanto a personas gobernantes como a gobernadas, conocer la

⁴ Mediante oficio número TEPJF/SRX/PI/042/2022.

⁵ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafos primero y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 166, fracciones IV y VII, 169, fracciones IV y X, y 214 al 217, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 118 y 123, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 13, fracción V, del Acuerdo General 3/2021 relativo al procedimiento para la integración, elaboración, notificación y publicación de la jurisprudencia y tesis que emitan las Salas.

⁶ Ver Casella Fabrizio y otros, El valor de la Jurisprudencia como fuente creadora de Derecho. European Research Center Comparative Law. Colección de Grandes Autores del Derecho Público, dirigida por Bernal Cano, Natalia. Dykinson S.L., p. 83.

⁷ Álvarez Mario I, Introducción al Derecho, Mc Graw Hill, México 1995. p. 149.



forma en que opera el sistema jurídico, a través del entendimiento no sólo de reglas relevantes, sino de los principios implicados y perseguidos por el derecho⁸.

La creación de la jurisprudencia tiene como objetivo crear certeza, sobre la forma en que determinado caso será resuelto, pues establece un criterio general vinculante para la solución de todos los asuntos respecto de los cuales resulte aplicable, a fin de tener conocimiento sobre la forma en la cual resolverá, de impugnarse, el acto en cuestión.

Por su parte, la obligatoriedad de la jurisprudencia tiene como finalidad el preservar la unidad en la interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, garantizando el principio constitucional de seguridad jurídica.

Además, dota de vigencia al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹, en su vertiente de igualdad en la aplicación de la ley, esto es, en el deber de aplicar la misma solución jurídica a casos sustancialmente iguales¹⁰.

En cuanto al Poder Judicial y los mecanismos de control del poder político en México, se requiere de órganos especializados con la capacidad de analizar las normas y de realizar la evaluación de su constitucionalidad; normalmente en virtud de un conflicto determinado.

La función de control de la constitucionalidad es atribuida a los órganos judiciales, puesto que es en un proceso judicial donde el problema es detectado¹¹.

Cabe indicar que, si bien en un principio se describe con amplitud a la jurisprudencia como una interpretación no exclusiva de la Constitución federal, sino de todas las normas del sistema jurídico nacional, la doctrina de la garantía

⁸ Es orientador lo sostenido en la Jurisprudencia PC.IV.L. J/3 K (10a.) de los Plenos de Circuito, de rubro: JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN RETROACTIVA.

⁹ En adelante, Constitución federal.

¹⁰ Ver tesis CXXXIX/2014 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ES PROCEDENTE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO INAPLICA UNA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

¹¹ Huerta Ochoa, Carla. Mecanismos constitucionales para el control del poder político. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Tercera Edición, México, p.159.

SUP-RDJ-1/2022

jurisdiccional de la Constitución admite conceptuar a las distintas normas de un sistema jurídico, incluso a su ejecución de actos administrativos y jurisdiccionales, como etapas jerarquizadas dentro del proceso de creación del Derecho; por lo que la creación y la aplicación del Derecho no son etapas diferenciadas y separadas sino etapas intermedias de un proceso¹².

Asimismo, cada sistema jurídico establece cuál es el proceso que requiere para la elaboración de la jurisprudencia, los órganos que pueden establecerla, los efectos específicos y el alcance de su aplicación.

Al respecto, la Constitución federal¹³ dispone que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.

La ley fija los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción.

Además, la Constitución federal señala que las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

En este contexto, si bien por virtud de la función que desempeñan quienes juzgan deben dejar de aplicar una disposición secundaria que atente contra los derechos humanos; tal circunstancia, no puede acontecer en relación con una jurisprudencia.

Lo apuntado no implica desatender el compromiso adquirido por nuestro país de ejercer un control convencional, porque cuando las autoridades jurisdiccionales estimen que una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia

¹² González Oropeza, Manuel. La jurisprudencia: Su conocimiento y forma de reportarla. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Edición, p-59. Cita a Hans Kelsen en "La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)" Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et á l'étranger, 1928, p- 199.

¹³ Ver artículo 94, párrafos primero, décimo primero y décimo segundo, de la Constitución federal, así como 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



de la Nación no atiende al nuevo orden constitucional en materia de derechos humanos, existen procedimientos en la propia legislación para expresar los cuestionamientos al respecto y, en su caso, sustituirla o dejarla sin efectos¹⁴.

2. La jurisprudencia en materia electoral

El Tribunal Electoral funciona de forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales (actualmente cinco habilitadas) y una Sala Especializada¹⁵.

La Sala Superior es competente para fijar la jurisprudencia obligatoria en la materia electoral¹⁶.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Nacional Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de la ciudadanía o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución federal y las leyes respectivas¹⁷.

La obligatoriedad de los criterios del Tribunal Electoral está basada, fundamentalmente, en la emisión de jurisprudencia¹⁸.

La jurisprudencia electoral será establecida por el sistema de reiteración, cuando se sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, esto cuando se trate de la Sala Superior y en cinco sentencias respecto a las Salas Regionales.

¹⁴ Tesis 2a. XL/2015 (10a.) de rubro JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. EL ARTÍCULO 217 DE LA LEY DE AMPARO QUE ESTABLECE SU OBLIGATORIEDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

¹⁵ Artículo 165, de la Ley Orgánica.

¹⁶ Artículo 169, fracción IV, de la Ley Orgánica.

¹⁷ Artículo 215 de la Ley Orgánica.

¹⁸ De conformidad con lo establecido por los artículos 214 a 217 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, ver Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 3/2021, de tres de diciembre de dos mil veintiuno, relativo al procedimiento para la integración, elaboración, notificación y publicación de la jurisprudencia y tesis que emitan sus salas.

SUP-RDJ-1/2022

Además, para que se integre jurisprudencia por reiteración cuando provenga de las Salas Regionales, la legislación dispuso que el criterio propuesto sea ratificado por la Sala Superior.

Al analizar la viabilidad de la propuesta, la Sala Superior reafirma el criterio jurídico que ha propuesto la Sala Regional porque comparte la aplicación, interpretación o integración de una norma; de este modo la Sala Superior determinará si procede fijar jurisprudencia por ratificación.

El otro mecanismo de creación de la jurisprudencia electoral previsto en la ley deriva del sistema de unificación de criterios, este se produce cuando la Sala Superior resuelva la contradicción que se puede presentar entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior, correspondiendo a la Sala Superior definir el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

De esta manera, las fuentes de la jurisprudencia electoral al interior del Tribunal Electoral se presentan mediante dos mecanismos fundamentales, la reiteración de criterios de la Sala Superior y de las Salas Regionales, estos últimos siempre que sean ratificados por la Sala Superior; y el de unificación al resolver las contradicciones de criterios.

Cabe señalar que la facultad de ratificación implica necesariamente la potestad de no ratificación, esto es, si la Sala Superior no comparte el criterio, puede dictar resolución denegatoria a la propuesta¹⁹.

Además, la ratificación tiene su razón en la importancia de los efectos de la jurisprudencia, al resultar obligatoria para ciertos órganos, por lo que la legislación consideró conveniente exigir determinados requisitos adicionales para su establecimiento en el caso de la jurisprudencia de las Salas Regionales, pues de esta forma se logra que la obligatoriedad trascienda del ámbito espacial en donde éstas tienen competencia, por lo que su actividad unificadora es más eficiente.

La ratificación constituye un requisito de validez, pues sólo en ese supuesto el criterio establecido será obligatorio para las Salas de este Tribunal Electoral y el

¹⁹ Galván Rivera, Flavio. p. 31.



Instituto Nacional Electoral, así como para las autoridades electorales de las entidades federativas.

Efectuada la declaración respectiva, la jurisprudencia se notifica de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Nacional Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y se publica en el órgano de difusión del Tribunal²⁰.

Así, existe un sistema jerarquizado de emisión de la jurisprudencia, en el cual la Sala Superior es el órgano ulterior, encargado de dotar de vigencia y obligatoriedad a la jurisprudencia²¹.

Ahora bien, en materia electoral, también existe la posibilidad de que la jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpa y deje de tener carácter obligatorio, ello siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de las magistraturas de la Sala Superior.

En la resolución respectiva deben expresarse las razones en que se funde el cambio de criterio, el cual constituirá jurisprudencia, siempre que se den los supuestos de reiteración y contradicción de criterios²².

TERCERA. Improcedencia de la ratificación

1. Planteamiento del caso

La Magistrada Presidenta Interina de la Sala Regional Xalapa remitió la certificación de la siguiente propuesta de jurisprudencia aprobada en sesión pública de diecinueve de mayo:

LEGITIMACIÓN ACTIVA. LA CIUDADANÍA CARECE DE ELLA PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN RELATIVA AL NÚMERO Y UBICACIÓN DE CASILLAS A INSTALARSE EN EL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DE LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

Narración de los hechos: En el marco de la consulta ciudadana para determinar la revocación de mandato del titular de la Presidencia de la República por pérdida de la confianza, ciudadanas y ciudadanos cuestionaron el número y la ubicación

²⁰ Artículo 214, último párrafo de la Ley Orgánica.

²¹ Ver sentencia SUP-RDJ-2/2017.

²² Artículo 216 de la Ley Orgánica.

SUP-RDJ-1/2022

de las mesas directivas de casilla aprobadas por el Instituto Nacional Electoral para la realización de ese procedimiento democrático, al considerar que se violentaba su derecho a participar.

Criterio jurídico: La ciudadanía carece de legitimación activa para impugnar la determinación relativa al número y la ubicación de las mesas directivas de casilla para la jornada de revocación de mandato de la persona titular de la Presidencia de la República porque con dicha determinación en modo alguno se impide, restringe o suspende el derecho fundamental de votar en la consulta ciudadana, pues dicho acuerdo está direccionado a garantizar el ejercicio de ese derecho.

Justificación: El artículo 5 de la Ley de Revocación de Mandato define este proceso como un instrumento de participación ciudadana, en el cual se debe garantizar el ejercicio del derecho político de la ciudadanía de solicitar, participar, ser consultados y votar para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República. Sin embargo, como en cualquier otro proceso en el que se solicite el voto popular mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, la ciudadanía únicamente está legitimada para cuestionar la legalidad y constitucionalidad de aquellos actos de autoridad que estimen lesivos de su derecho de poder ser consultados a través del sufragio. Así, se considera que la aprobación por parte del Instituto Nacional Electoral del acuerdo respecto al listado y ubicación de las casillas para dicho proceso en modo alguno impide, restringe o suspende el derecho fundamental de votar en la consulta ciudadana porque, por el contrario, aquél garantiza el ejercicio del derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del ejecutivo federal con la integración de las mesas directivas de casilla que se instalarán para la jornada de revocación de mandato.

Séptima época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-655/2022. —Actor: Antonio Pérez Hernández. —Autoridad responsable: 02 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Chiapas —29 de marzo de 2022. —Unanimidad de votos. —Ponente: Enrique Figueroa Ávila. —Secretaria: Ixchel Sierra Vega.

Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SX-JDC-662/2022 y acumulados. —Parte actora: Dato protegido. —Autoridad responsable: 09 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Chiapas. —1 de abril de 2022. — Unanimidad de votos. Ponente: Eva Barrientos



Zepeda. —Secretariado: Ixchel Sierra Vega, Iván Ignacio Moreno Muñiz y César Garay Garduño.

Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SX-JDC-1484/2022 y acumulados. —Parte actora: Dato protegido. —Autoridad responsable: 06 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Chiapas. —1 de abril de 2022. — Unanimidad de votos. Ponente: Eva Barrientos Zepeda. —Secretariado: Ixchel Sierra Vega, Iván Ignacio Moreno Muñiz y César Garay Garduño.

Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SX-JDC-1880/2022 y acumulados. —Parte actora: Dato protegido. —Autoridad responsable: 02 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Chiapas. —2 de abril de 2022. — Unanimidad de votos. Ponente: Eva Barrientos Zepeda. —Secretariado: Ixchel Sierra Vega, Iván Ignacio Moreno Muñiz y César Garay Garduño.

Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano SX-JDC-2575/2022 y acumulados. —Parte actora: Dato protegido. —Autoridad responsable: 10 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Chiapas. —9 de abril de 2022. — Unanimidad de votos. —Ponente: José Antonio Troncoso Ávila, Magistrado en funciones. —Secretariado: Iván Ignacio Moreno Muñiz, César Garay Garduño e Ixchel Sierra Vega.

2. Decisión de la Sala Superior

La Sala Superior determina que el criterio de jurisprudencia propuesto por la Sala Regional Xalapa no puede ser ratificado, al no ser relevante y replicar la posición de diverso órgano jurisdiccional.

Lo anterior, al limitarse la Sala Regional Xalapa a la aplicación de la legislación procesal de la materia electoral, bajo la concepción de la figura procesal de *legitimación* que otorga la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. Caso concreto

SUP-RDJ-1/2022

Es necesario recordar que la Sala Superior ha sostenido diversos requisitos para que una jurisprudencia propuesta por una Sala Regional sea obligatoria, estos son, formales y materiales²³.

Los requisitos formales se identifican con aquellos que son necesarios para verificar la reiteración de un criterio. Al respecto, la normativa legal, así como lo dispuesto por la Sala Superior en el Acuerdo General 3/2021, ha establecido el deber de verificar: **1)** La existencia de cinco ejecutorias en un sentido; **2)** La uniformidad de criterio de decisión en las cinco ejecutorias; **3)** La inexistencia de una ejecutoria intermedia con criterio adverso, y **4)** La solicitud de ratificación de la Sala Regional de la propuesta deberá ser aprobada en sesión pública.

Sin pasar por alto los requisitos formales de redacción, esto es: **1)** Tener un rubro –conformado por título y subtítulo–; **2)** El texto debe derivar de la parte considerativa fundamental de las resoluciones, y **3)** La redacción debe ser general, abstracta y clara²⁴.

Adicionalmente, es necesario que la Sala Regional haya sido el órgano jurisdiccional decisorio terminal con respecto a las cinco ejecutorias de las que deriva la propuesta que someta a consideración, es decir, que éstas no hayan sido impugnadas y resueltas posteriormente por la Sala Superior²⁵.

Por otro lado, las propuestas de jurisprudencias también deben satisfacer ciertos requisitos materiales para ser ratificadas por la Sala Superior y que alcancen el grado de criterio obligatorio.

Esos requisitos derivan de las características intrínsecas de la función del sistema de precedentes judiciales y de la formación de la propia jurisprudencia.

Las jurisprudencias deben contener o reflejar criterios sobre la aplicación, la interpretación o la integración de las normas jurídicas que reúnan, cuando menos, tres características: **1)** Ser relevante; **2)** No ser obvios, y **3)** No ser reiterativos.

²³ Véase los asuntos SUP-RDJ-2/2021, SUP-RDJ-3/2017 y SUP-RDJ-1/2017.

²⁴ Ver artículo 4, fracción I, incisos a) y b); fracción II, incisos a), b) y c) del Acuerdo General 9/2017 de la Sala Superior.

²⁵ Véanse las sentencias SUP-RDJ-2/2021 y SUP-RDJ-1/2016.



La Sala Superior sostiene que el acto de ratificación se debe a la importancia de sus efectos, consistente en la obligatoriedad para ciertos órganos, por ello el acto de ratificación tiende a lograr que la emisión de criterios del Tribunal dé lugar a una “actividad unificadora más eficiente.”

Por consiguiente, el acto jurídico de ratificación de propuestas de jurisprudencia no sólo requiere un examen sobre los requisitos formales para su creación, sino también implica el análisis de diversos requisitos materiales, bastando la ausencia de cualquiera de ellos para negar la propuesta de ratificación²⁶. Ello para lograr que el sistema de jurisprudencia sea congruente y unificado.

En el caso, la Sala Superior acredita que el proyecto de jurisprudencia proviene de una Sala Regional, quien la aprobó en sesión pública²⁷, así como la existencia de cinco ejecutorias en el mismo sentido, dictadas en su calidad de órgano terminal. Además, no existe determinación en contrario, tal como se aprecia a continuación:

Expediente	Acto impugnado	Criterio	Observaciones
SX-JDC-655/2022 – sentencia de 29 de marzo de 2022	Acuerdo del 02 Consejo Distrital del INE en Chiapas, por el que se aprueba la lista definitiva del número y ubicación de casillas básicas y contiguas y de la casilla especial, que se instalan para el proceso de revocación de mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	Desecha la demanda por falta de legitimación activa. El actor solicitó la instalación de casillas en una sección. La autoridad dio respuesta en el sentido de que no existían las condiciones técnicas para la instalación solicitada, debido a que durante la consulta popular del año pasado se solicitó que no se instalaran casillas para evitar confrontaciones entre los habitantes. La Sala Regional Xalapa sostuvo que el actor carece de legitimación activa, porque en modo alguno afecta su	Juicio presentado por una persona indígena Tsotsil, ostentándose como Agente Municipal de San José Chapayal, Municipio de Pueblo Nuevo, Solistahuacán, Chiapas.

²⁶ Ver sentencias SUP-RDJ-2/2017 y SUP-RDJ-3/2017.

²⁷ De conformidad con la certificación de la secretaria general de acuerdos de la Sala Regional Xalapa, quien verificar que en sesión pública celebrada el diecinueve de mayo, la magistrada y los magistrados de la Sala Regional Xalapa aprobaron por unanimidad de votos el proyecto de jurisprudencia correspondiente.

SUP-RDJ-1/2022

Expediente	Acto impugnado	Criterio	Observaciones
		derecho político electoral de votar.	
SX-JDC-662/2022 y acumulados – sentencia de 1 de abril de 2022	Omisión del 09 Consejo Distrital del INE en el Estado de Chiapas, de considerar la instalación de casillas en diversas secciones electorales para efecto de participar en el proceso de revocación de mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	<p>Desecha las demandas por falta de legitimación activa.</p> <p>La parte actora promovió sendos juicios, a fin de impugnar la omisión de no considerar la instalación de casillas en sus respectivas secciones electorales para el proceso de revocación de mandato.</p> <p>La Sala Regional Xalapa sostuvo que la parte actora carece de legitimación activa, porque en modo alguno afecta su derecho político electoral de votar.</p>	Juicios presentados por personas indígenas, en total 820 expedientes.
SX-JDC-1484/2022 y acumulados – sentencia de 1 de abril de 2022	Omisión del 06 Consejo Distrital del INE en el Estado de Chiapas, de considerar la instalación de casillas en diversas secciones electorales para efecto de participar en el proceso de revocación de mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	<p>Desecha las demandas por falta de legitimación activa.</p> <p>La parte actora promovió sendos juicios, a fin de impugnar la omisión de no considerar la instalación de casillas en sus respectivas secciones electorales para el proceso de revocación de mandato.</p> <p>La Sala Regional Xalapa sostuvo que la parte actora carece de legitimación activa, porque en modo alguno afecta su derecho político electoral de votar.</p>	Juicios presentados por personas indígenas, en total 396 expedientes.
SX-JDC-1880/2022 y acumulados – sentencia de 2 de abril de 2022	Omisión del 02 Consejo Distrital del INE en el Estado de Chiapas, de considerar la instalación de casillas en diversas secciones electorales para efecto de participar en el proceso de revocación de mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	<p>Desecha las demandas por falta de legitimación activa.</p> <p>La parte actora promovió sendos juicios, a fin de impugnar la omisión de no considerar la instalación de casillas en sus respectivas secciones electorales para el proceso de revocación de mandato.</p>	Juicios presentados por personas indígenas, en total 689 expedientes.



Expediente	Acto impugnado	Criterio	Observaciones
		La Sala Regional Xalapa sostuvo que la parte actora carece de legitimación activa, porque en modo alguno afecta su derecho político electoral de votar.	
SX-JDC-2575/2022 y acumulados – sentencia de 9 de abril de 2022	Omisión del 10 Consejo Distrital del INE en el Estado de Chiapas, de considerar la instalación de casillas en diversas secciones electorales para efecto de participar en el proceso de revocación de mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	Desechan las demandas por falta de legitimación activa. La parte actora promovió sendos juicios, a fin de impugnar la omisión de no considerar la instalación de casillas en sus respectivas secciones electorales para el proceso de revocación de mandato. La Sala Regional Xalapa sostuvo que la parte actora carece de legitimación activa, porque en modo alguno afecta su derecho político electoral de votar.	Juicios presentados por personas indígenas, en total 983 expedientes.

De lo anterior, la Sala Superior constata que todas las ejecutorias contienen el mismo criterio de decisión y que no existe una ejecutoria en contra de ese criterio. Además, el proyecto de jurisprudencia cumple con los requisitos formales de redacción.

Ahora bien, debe emprenderse el análisis de los requisitos materiales, esto es, ser relevante; no ser obvio, y no ser reiterativo.

En el entendido que la relevancia es un criterio fundamental para evaluar si la reiteración de un criterio por un órgano del Tribunal Electoral es susceptible en convertirse en un criterio obligatorio para todos los tribunales y autoridades electorales del país.

Es primordial que el procedimiento de creación de jurisprudencias tenga como un motivo principal, crear criterios que puedan ser utilizados, probados o

SUP-RDJ-1/2022

razonados en casos futuros, que requieran por su importancia, necesidad o urgencia ser publicitados y que tiendan a su consolidación²⁸.

Siendo que es obvio o reiterativo cuando: **1)** se limita a reproducir sustancialmente el texto de una norma jurídica que no ofrece mayor dificultad para su aplicación o interpretación, o **2)** replica el criterio sustancial contenido en una diversa jurisprudencia que ya se encuentra aprobada²⁹.

Al respecto, con la finalidad de analizar el cumplimiento de los requisitos materiales, la Sala Superior reconoce lo siguiente:

El criterio que somete la Sala Regional Xalapa en la solicitud de ratificación tiene que ver con una cuestión de legalidad, al plantear que la ciudadanía carece de *legitimación activa* para impugnar la determinación relativa al número y la ubicación de las mesas directivas de casilla para la jornada de revocación de mandato de la persona titular de la Presidencia de la República.

La Sala Regional Xalapa al resolver los diversos juicios que son la base de la presente propuesta de jurisprudencia, atiende cada caso a partir de la legislación adjetiva de la materia electoral³⁰ y bajo la concepción jurídica de la *legitimación activa* apuntada en la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA.

Con base en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Regional Xalapa señaló que por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie

²⁸ Ver SUP-RDJ-3/2017.

²⁹ Ver SUP-RDJ-1/2017.

³⁰ La Sala Regional Xalapa hace referencia a los siguientes artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

- **Artículo 9.3.** Cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del párrafo 1 de este artículo, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, se desechará de plano. También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.
- **Artículo 10.1.** Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos: [...] **c)** Que el promovente carezca de legitimación en los términos de la presente ley.
- **Artículo 12.1.** Son partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes: [...] **a)** El actor, que será quien estando legitimado lo presente por sí mismo o, en su caso, a través de representante, en los términos de este ordenamiento.



la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de *ad procesum* y, se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación *ad causam* que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio.

Asimismo, la Sala Regional Xalapa refirió que la legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostenta como titular de ese derecho o bien porque cuenta con la representación legal de dicho titular. La legitimación *ad procesum* es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la *ad causam*, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.

De este modo, a partir de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y del criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Regional Xalapa concluye que la parte actora carece de *legitimación activa*, porque en modo alguno se afecta el derecho político electoral de votar, ante el reclamo de la supuesta omisión de la autoridad administrativa electoral de no considerar la instalación de casillas en sus respectivas secciones electorales para el proceso de revocación de mandato del titular de la Presidencia de la República.

Por ello, si la posición de la Sala Regional Xalapa resuelve cada caso esencialmente con sustento en la legislación adjetiva de la materia electoral y en un diverso criterio dictado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —para concluir la falta de legitimación de la parte actora al no advertir algún impedimento, restricción o suspensión del derecho de votar— la propuesta de jurisprudencia sugerida **no puede ser ratificada, al no ser relevante y replicar el criterio sustancial precisado**³¹.

Así, no se justifica algún planteamiento de interés destacado en materia electoral, constitucional o de derechos humanos, o bien que por su importancia y trascendencia amerite la ratificación por esta Sala Superior.

³¹ En atención a los artículos 4, fracción II, incisos e) y g), del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 3/2021, de tres de diciembre de dos mil veintiuno, relativo al procedimiento para la integración, elaboración, notificación y publicación de la jurisprudencia y tesis que emitan sus salas.

SUP-RDJ-1/2022

La Sala Superior ha reiterado que los criterios de ratificación de las propuestas de jurisprudencia y tesis relevantes derivan de las finalidades mismas del conjunto jurisprudencial, a saber, colmar las lagunas jurídicas de los ordenamientos que se interpretan, proveer reglas a los tribunales para la aplicación de normas dada la naturaleza ambigua o inacabada de éstas, o ajustar el derecho positivo a las necesidades cambiantes de la sociedad³².

Sin embargo, en el caso, es posible advertir que en los precedentes sustento de la propuesta de jurisprudencia que formula la Sala Regional Xalapa únicamente se realiza la aplicación de la legislación adjetiva de la materia electoral, guiándose por la concepción de la figura procesal de la *legitimación* que otorga la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que no se contemplan auténticas razones que sostengan, argumenten o justifiquen un criterio de excepcionalidad³³.

En consecuencia, la propuesta de jurisprudencia solicitada no cumple con el aspecto material.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

ÚNICO. Es **improcedente** la ratificación de la tesis de jurisprudencia propuesta por la Sala Regional Xalapa, de rubro: LEGITIMACIÓN ACTIVA. LA CIUDADANÍA CARECE DE ELLA PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN RELATIVA AL NÚMERO Y UBICACIÓN DE CASILLAS A INSTALARSE EN EL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO DE LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

³² Ver sentencia SUP-RDJ-2/2021.

³³ En la sentencia SUP-RDJ-1/2021, entre otras cuestiones, la Sala Superior reconoció que, en el sistema de precedentes formales concebido en la Ley Orgánica, este tribunal construye y sistematiza sus teorías, líneas o doctrinas jurisprudenciales respecto del derecho electoral. En este sentido, algunos parámetros que permiten identificar casos de relevancia son: **1) Que sea susceptible de aplicarse o regular casos futuros; 2) Que sea novedosa, que no haya ya precedentes o jurisprudencias que estudien el tema; 3) Que se estime necesaria su difusión y publicación, y 4) Que esté en el marco de concreción de una línea o doctrina jurisprudencial.** Asimismo, en tal caso, la Sala Superior precisó que, **lo único que la Sala Regional llevó a cabo fue la aplicación del contenido de una disposición constitucional** (artículo 123, apartado B, fracción IV) a un supuesto de hecho, que no entrañó un genuino ejercicio interpretativo constitucional, porque no acudió a ningún criterio gramatical, histórico, teleológico y sistemático que diera un sentido o alcance a un derecho. **De ahí que se considere que ello no involucra un ejercicio interpretativo, sino únicamente la aplicación de la norma a un caso concreto.**



En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente que formula el Magistrado Indalfer Infante Gonzales. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe 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 acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, en el acuerdo general 8/2020.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO
INDALFER INFANTE GONZALES EN LA RATIFICACIÓN DE
JURISPRUDENCIA SUP-RDJ-1/2022**

1. Se comparte el sentido de la determinación por la cual se declara **improcedente** la ratificación de tesis de jurisprudencia propuesta por la Sala Regional Xalapa; no obstante, respetuosamente difiero de las consideraciones.
2. En principio, considero que la temática de la jurisprudencia propuesta sí es relevante en la medida en que determina el alcance del derecho de acción de la ciudadanía sobre determinaciones relacionadas con el número y ubicación de casillas a instalarse en los procesos de revocación de mandato. Sin embargo, al existir diferentes pronunciamientos de la Sala Superior en relación con la misma temática que difieren en el tratamiento de la Sala Regional Xalapa, estimo que no resulta procedente la ratificación solicitada.

1. La temática sí es relevante para la materia electoral

3. Considero que la temática de la propuesta sí es relevante en la medida en que expone una problemática presentada respecto de un ejercicio de participación democrática inédito en la historia de nuestro país, como lo fue el proceso de revocación de mandato presidencial, que motivó la necesidad imperiosa de generar certidumbre en la ciudadanía y en los actores políticos, entre otros aspectos, en cuestiones vinculadas a quienes tienen legitimación, o interés jurídico o legítimo para impugnar las decisiones de las autoridades electorales.
4. No puede desconocerse que la propia legislación federal en materia de revocación de mandato se aprobó de manera apresurada y tardía, cuya omisión previamente había sido cuestionada y declarada por esta Sala



Superior y que motivó también su impugnación por la vía de la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³⁴ siendo uno de los temas controvertidos, y declarados fundados por el Máximo tribunal, el de la omisión legislativa respecto del establecimiento de una regulación específica sobre los medios de impugnación procedentes, siendo insuficiente la remisión a la ley general de medios de impugnación, sin haberse realizado una adecuación normativa para el proceso de revocación de mandato.

5. De esta forma, considerando el contexto normativo y fáctico del procedimiento de revocación del mandato presidencial, la definición de las reglas sobre la legitimación activa de la ciudadanía para impugnar la instalación y el número de casillas o su falta de interés jurídico para ese efecto resultan cuestiones relevantes, tanto desde la perspectiva sustantiva como procesal.
6. Así, el análisis sobre la relevancia del criterio no se agota en verificar si el mismo se fundamentó en una determinada ley o jurisprudencia – cuestión incluso ordinaria tratándose de un criterio interpretativo– sino en determinar si el criterio resulta útil o efectivo para orientar el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de obligaciones o la definición de sus alcances en sus diferentes ámbitos.
7. En el caso, no advierto que el criterio propuesto se limite a reproducir el texto de una norma o replicar un criterio jurisprudencial previo, pues –como se señaló– el ejercicio democrático de la revocación de mandato presidencial fue un proceso inédito en la historia de la democracia contemporánea en nuestro país que exigió la definición de diferentes criterios, entre ellos, los que ahora se analizan.

³⁴ Acción de inconstitucionalidad 151/2021.

8. De ahí que no se compartan los argumentos de la determinación mayoritaria en los cuales se considera que el criterio no es relevante o es reiterativo.

2. Inconsistencia con criterios de la Sala Superior sobre el mismo tema

9. Como se advierte desde el propio rubro de la propuesta de jurisprudencia, la misma se relaciona con la falta de legitimación activa de la ciudadanía para impugnar la determinación relativa al número y ubicación de casillas a instalarse en el proceso de revocación de mandato de la persona titular de la presidencia de la República.
10. Así, el criterio jurídico propuesto sostiene en que la ciudadanía “carece de legitimación activa para impugnar la determinación relativa al número y la ubicación de las mesas directivas de casilla para la jornada de revocación de mandato de la persona titular de la Presidencia de la República porque con dicha determinación en modo alguno se impide, restringe o suspende el derecho fundamental de votar en la consulta ciudadana, pues dicho acuerdo está direccionado a garantizar el ejercicio de ese derecho”.
11. Al respecto, en las sentencias en las que se aplicó el criterio propuesto,³⁵ la Sala Xalapa consideró improcedentes las demandas con fundamento en el artículo 10, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que dispone su improcedencia cuando “el promovente carezca de legitimación” en los términos de la referida ley.

³⁵ SX-JDC-655/2022, SX-JDC-662/2022 y acumulados, SX-JDC-1484/2022 y acumulados, SX-JDC-1880/2022 y acumulados y SX-JDC-2575/2022 y acumulados



12. Asimismo, la Sala Xalapa aludió también a lo dispuesto por el artículo 12, párrafo 1, inciso a), de la misma ley general adjetiva, en el cual se dispone que será considerado actor quien estando legitimado lo presente por sí mismo o, en su caso, a través de su representante.
13. Lo anterior confirma que la base para el desechamiento de las demandas en los juicios que se refieren como precedentes de la propuesta de jurisprudencia fue la falta de legitimación procesal activa de las personas promoventes, porque en modo alguno se afectaba su derecho político electoral de votar.
14. Ahora bien, esta Sala Superior, al resolver los expedientes SUP-RAP-33/2022 y acumulados; SUP-AG-60/2022 y acumulados y SUP-AG-100/2022, en los cuales se controvertió el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que redujo el número de casillas a instalar para el proceso de revocación de mandato del titular de la presidencia de la República electo para el periodo Constitucional 2018-2024, determinó que la ciudadanía carecía de interés jurídico para impugnar aspectos relativos a la revocación de mandato cuando no se afectan de manera real y directa sus derechos político-electorales.
15. En este sentido, la Sala Superior basó determinación en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Medios de Impugnación, que establece como causal de improcedencia la falta de interés jurídico, lo que se confirma al haberse considerado también lo dispuesto por la jurisprudencia 7/2002 de rubro INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.
16. Así, se advierte con claridad que las razones y fundamentos que sostuvieron los criterios de la Sala Xalapa son distintos de aquellos

sostenidos por la Sala Superior, no obstante que en los diferentes asuntos se determinó la improcedencia de la demanda respectiva.

17. Si bien, existen algunos elementos coincidentes entre la legitimación activa en la causa y el interés jurídico, como lo es que se advierta la posibilidad de afectación de un derecho de la parte actora, en la medida en que el interés jurídico se actualiza cuando se alega la infracción de algún derecho sustancial del recurrente que, a su vez, hace necesaria y útil la intervención del órgano jurisdiccional para reparar esa afectación, lo cierto es que la legitimación procesal activa y el interés jurídico representan instituciones procesales distintas, reconocidas incluso como causales de improcedencia en disposiciones legales también distintas.
18. En este sentido, en los asuntos resueltos por la Sala Superior –a diferencia de los resueltos por la Sala Xalapa– se determinó que la ciudadanía carecía de interés para impugnar los casos relacionados con la reducción del número de casillas del proceso de revocación de mandato, ya que esa es una cuestión operativa-organizacional, en cuya etapa participa exclusivamente la autoridad electoral y no la ciudadanía, de ahí que se consideró que no existía una afectación a sus derechos político-electorales.
19. Como se advierte, resulta improcedente la ratificación de jurisprudencia solicitada pues de hacerlo se generaría una situación jurídica incongruente e inconsistente respecto de los criterios asumidos por esta Sala Superior.
20. Lo anterior es así, porque la creación de la jurisprudencia tiene como objetivo crear certeza sobre la resolución de las controversias, a partir de establecer criterios de carácter general vinculante respecto de casos en los cuales resulte aplicable.



21. Lo que se busca es preservar la unidad en la interpretación de las normas. De ahí que, cuando existen divergencias en las consideraciones entre las salas regionales y la Sala Superior sobre una misma solución jurídica, no obstante existir coincidencia en el sentido de las resoluciones respectivas, no resulta procedente la ratificación de una jurisprudencia de las salas regionales al ser distintas a aquellas desarrolladas por la Sala Superior.
22. Lo anterior responde tanto a los principios de coherencia y consistencia del sistema jurídico –que imponen deberes de seguridad jurídica y respeto al principio de igualdad– como a la pretensión de obligatoriedad de los criterios de jurisprudencia, la cual exige el respeto a tales principios, de forma tal que no resultaría coherente ratificar con carácter obligatorio un criterio de una sala regional cuando sus consideraciones difieren o no son consistentes con planteamientos de la Sala Superior, aunque sus efectos sean similares respecto del sentido de la resolución de los casos precedentes.
23. De esta forma, no basta la reiteración en cinco sentencias de un criterio por las salas regionales para hacer procedente su ratificación, sino que es preciso que esta Sala Superior comparta dicho criterio y no sea inconsistente o contradictorio con otros, pues de otra forma no estaríamos ante un sistema jurisprudencial coherente y unificado.

Por las razones expuestas, emito el presente voto concurrente.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y 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.