



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**  
**EXPEDIENTE:** SRE-PSC-193/2021  
**DENUNCIANTE:** Partido Acción  
Nacional  
**PARTES INVOLUCRADAS:** Luis  
Eurípides Alejandro Flores Pacheco,  
representante suplente de MORENA  
ante el Consejo General del Instituto  
Nacional Electoral y otro  
**MAGISTRADO EN FUNCIONES:**  
Gustavo César Pale Beristain  
**PROYECTISTA:** Karen Ivette Torres  
Hernández  
**COLABORARON:** María Fernanda  
Calderón Guerrero y Gloria Sthefanie  
Rendón Barragán.

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

La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta la siguiente **SENTENCIA**:

## **A N T E C E D E N T E S**

### **I. Proceso de revocación de mandato.**

1. **A. Reforma constitucional sobre revocación de mandato.** El 20 de diciembre de 2019<sup>1</sup> se publicó en el Diario Oficial de la Federación<sup>2</sup> el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup>, en materia de este mecanismo de democracia directa. La cual entró en vigor el 21 siguiente.
2. **B. Lineamientos.** El 27 de agosto, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>4</sup> emitió el acuerdo INE/CG1444/2021, mediante el cual aprobó los lineamientos para la organización de la revocación de mandato, así como sus anexos.

---

<sup>1</sup> Las fechas que se mencionan corresponden al año 2021, salvo manifestación en contrario.

<sup>2</sup> En lo subsecuente DOF.

<sup>3</sup> En adelante constitución federal.

<sup>4</sup> En lo sucesivo INE.



3. **C. Expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato.** El 14 de septiembre, se publicó en el DOF la ley de la materia.
4. **D. Modificación de los Lineamientos.** El 30 de septiembre, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG1566/2021, por medio del cual se modificaron los Lineamientos para la organización de revocación de mandato y sus anexos.
5. **E. Recurso de apelación SUP-RAP-415/2021.** El 4 de octubre, MORENA impugnó el acuerdo antes mencionado; al resolver ese recurso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup> revocó el acto impugnado y ordenó a la responsable diversas acciones, entre ellas, el cambio de fecha al 10 de abril de 2022 para llevar a cabo la revocación de mandato.
6. **F. Acción de inconstitucionalidad.** El 14 de octubre, un grupo de diputadas y diputados federales presentó la acción de inconstitucionalidad 151/2021 contra la Ley Federal de Revocación de Mandato, relativa a la pregunta contenida en su artículo 19, fracción V; misma que continúa en instrucción.
7. **G. Plan y calendario.** El 20 de octubre, el Consejo General del INE aprobó mediante acuerdo INE/CG1646/2021<sup>6</sup>, el plan integral y el calendario del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, dentro del cual destacan las siguientes fechas:

Aviso de intención	Apoyo ciudadano	Emisión de la convocatoria	Jornada de votación
Del 1º al 15 de octubre	Del 1º de noviembre al 25 de diciembre <sup>7</sup> . Periodo de recolección de firmas de apoyo por la aplicación móvil del INE y formatos físicos	4 de febrero de 2022 El INE emitirá la convocatoria para la revocación si las firmas de apoyo alcanzan el 3% de la Lista Nominal de Electores, de al menos 17 entidades.	10 de abril de 2022 En su caso, se realizará la jornada de revocación de mandato.

<sup>5</sup> En lo sucesivo Sala Superior.

<sup>6</sup> Disponible para su consulta en la liga electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/125622/CGex202111-10-ap-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>7</sup> Cuatro Transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato



8. **H. Recurso de apelación SUP-RAP-449/2021.** El 3 de noviembre, el Partido Acción Nacional<sup>8</sup> interpuso recurso de apelación en contra del acuerdo INE/CG1629/2021 relativo, entre otras cuestiones, al diseño y la impresión de la papeleta que se utilizará durante la revocación de mandato. La Sala Superior sobreseyó el medio de impugnación por esgrimir argumentos relacionados con la constitucionalidad de la pregunta, lo cual es facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se encuentra pendiente de resolución la mencionada acción de inconstitucionalidad.

## **II. Sustanciación del procedimiento especial sancionador en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral<sup>9</sup>.**

9. **1. Denuncia.** El 3 de noviembre, el PAN presentó una queja en contra de **Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco**, representante suplente de MORENA ante el Consejo General del INE, por la supuesta vulneración a la normativa constitucional y legal en materia de revocación de mandato, derivado de las expresiones que hizo en la sesión extraordinaria de dicho consejo el 29 de octubre<sup>10</sup>, al afirmar que se trata del proceso de “*ratificación de mandato*” del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, lo que podría generar confusión en la ciudadanía por la difusión de información engañosa y la realización de propaganda indebida, porque la naturaleza de las figuras de revocación y ratificación son distintas.
10. **2. Registro, admisión y diligencias.** En misma fecha, la UTCE registró la queja<sup>11</sup>, la admitió a trámite y ordenó diversas diligencias de investigación.
11. **3. Medidas cautelares.** El 4 de noviembre, la Comisión de Quejas y Denuncias<sup>12</sup> del INE determinó improcedente la solicitud formulada por el PAN<sup>13</sup>, dado que las manifestaciones denunciadas son un posicionamiento,

<sup>8</sup> En lo subsecuente PAN.

<sup>9</sup> En adelante UTCE e INE, respectivamente.

<sup>10</sup> Punto décimo tercero del orden del día: “*Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba 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 (Comisión Temporal de Seguimiento de los Procesos Electorales 2021-2022)*”.

<sup>11</sup> Con la clave UT/SCG/PE/PAN/CG/362/2021.

<sup>12</sup> En lo sucesivo CQyD.

<sup>13</sup> Mediante acuerdo ACQyD-INE-106/2021, el cual no fue impugnado.



perspectiva o punto de vista de un representante partidista sobre el proceso de revocación, en el contexto de la discusión o aprobación de la papeleta que se utilizará en dicho mecanismo de democracia directa, lo cual está amparado por la libertad de expresión.

12. Asimismo, se estableció que las medidas precautorias se dictan de acuerdo con la probabilidad de que se produzcan daños o lesiones irreparables y solo proceden respecto a hechos objetivos y ciertos; sin embargo, aún no se emite la convocatoria para el proceso de revocación, lo cual es de realización incierta.
13. **4. Emplazamiento y audiencia.** El 23 de noviembre, la UTCE citó a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se celebró el 29 siguiente.
14. **5. Remisión del expediente e informe circunstanciado.** En su momento, la UTCE remitió el expediente y el informe circunstanciado a la Oficialía de Partes de esta Sala Especializada.

### **III. Trámite ante la Sala Especializada.**

15. **1. Recepción, turno y radicación del expediente.** Cuando llegó el expediente, se revisó su integración y el 15 de diciembre, el magistrado presidente le dio la clave **SRE-PSC-193/2021** y lo turnó a la ponencia del magistrado en funciones Gustavo César Pale Beristain, quien, en el momento oportuno, lo radicó y procedió a elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

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

### **PRIMERA. Competencia para conocer el caso.**

16. Esta Sala Especializada tiene facultad para resolver el presente asunto al tratarse de un procedimiento especial sancionador en el que se denunció la supuesta vulneración a las normas constitucionales y legales sobre la promoción al voto y la difusión de la revocación de mandato y, como



consecuencia de ello, a los principios de legalidad y equidad<sup>14</sup>, lo que en dicho del quejoso puede influir en la emisión del voto de la ciudadanía.

17. Mediante la reforma al artículo 35 de la constitución federal, publicada el 20 de diciembre de 2019, se incorporó la revocación de mandato como uno de los procedimientos democráticos de participación directa a los que tiene derecho la ciudadanía.
18. Durante este ejercicio se deben observar los principios del voto universal, libre, secreto y directo, así como las demás garantías constitucionales y convencionales establecidas para ello, entre las que destacan la organización del proceso por un órgano que desarrolle sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.
19. La Ley Federal de Revocación de Mandato establece que el INE es la autoridad encargada de las funciones para implementar dicho mecanismo de democracia directa y que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe aplicar en el ámbito de su competencia las disposiciones contenidas en la propia ley<sup>15</sup>.
20. En los Lineamientos del INE para la organización de la revocación del mandato, se definió que la violación a los parámetros de la difusión de información de esta figura jurídica sería conocida por medio del procedimiento especial sancionador<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Sirve de apoyo la jurisprudencia de Sala Superior 25/2015 de rubro "*COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES*" y la tesis XLIX/2016 de rubro "*MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR*".

<sup>15</sup> En términos de los artículos 35, fracción IX, numeral 5, y 41, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (constitución federal); 164, 165, 166, fracción X, 173, 174 y 176, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF); 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 4, párrafo primero, 55, fracción IV, y 61, segundo párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM).

<sup>16</sup> Artículos 37 y 38 de los "*Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024*."

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124697/CGor202108-27-ap-1-L.pdf>

Véase la sentencia dictada en el SUP-RAP-440/2021.



21. Así, dada la naturaleza dual del PES, si la sustanciación corresponde al INE, la resolución del mismo le toca a esta Sala Especializada del Tribunal Electoral, guiándose por la LGIPE y el Reglamento de Quejas y Denuncias del referido Instituto.
22. Cabe recordar que la Sala Superior ha establecido que los asuntos relacionados con la difusión de información sobre consultas populares son materia del procedimiento especial sancionador y, por tanto, competencia de la Sala Especializada<sup>17</sup>. Con lo que se refuerza que los asuntos relativos a la promoción y difusión de los mecanismos de participación directa de la ciudadanía deben ser resueltos por este órgano jurisdiccional.

#### **SEGUNDA. Justificación para resolver en sesión no presencial.**

23. La Sala Superior aprobó la resolución no presencial de todos los asuntos por medio del sistema de videoconferencias<sup>18</sup>, durante la emergencia sanitaria; por lo que se justifica que la resolución del expediente se lleve a cabo en sesión a distancia.

#### **TERCERA. Causales de improcedencia y sobreseimiento.**

##### ***–Frivolidad***

24. **Mario Rafael Llargo Latounerie**, representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, señaló que la queja es frívola, por denunciar actos que representan el ejercicio de la libertad de expresión.
25. Al respecto, se señala que la denuncia evidentemente frívola<sup>19</sup> es aquella en la que se formulan pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo

---

<sup>17</sup> SUP-REP-331/2021 y su acumulado SUP-REP-338/2021. Así como en los procedimientos SRE-PSC-166/2021, SRE-PSC-169/2021, SRE-PSC-171/2021, SRE-PSC-172/2021, SRE-PSC-174/2021, SRE-PSC-175/2021, SRE-PSC-176/2021, SRE-PSC-177/2021 y SRE-PSC-178/2021.

<sup>18</sup> Acuerdo General 8/2020 de la Sala Superior del TEPJF, por el que se reanuda la resolución de todos los medios de impugnación, consultable en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020)

<sup>19</sup> Artículo 471, párrafo 5, inciso d), de la LGIPE.



del derecho o ante la inexistencia de pruebas que sirvan para acreditar la infracción denunciada.

26. Sin embargo, el denunciado solo hizo manifestaciones genéricas (que el denunciante cuestiona constantemente las intervenciones sobre la revocación del mandato del representante denunciado, lo que se traduce en una cuestión de necesidad, terquedad y falta de comprensión legal) sin aportar elementos que soporten su dicho.
27. Por lo que no se actualiza la causal de improcedencia; además del análisis del escrito de denuncia se advierte que el quejoso expresó los hechos que considera ilegales, las consideraciones jurídicas aplicables, aportó los medios de prueba a su alcance y solicitó a la autoridad instructora recabar los que estimara pertinentes de conformidad con su facultad investigadora, elementos que se analizarán en el estudio de fondo.

#### ***–Sobreseimiento***

28. **Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco**, representante suplente de MORENA ante el Consejo General del INE, precisó que la UTCE debió sobreseer el asunto y que tampoco es lógico analizar la vulneración a preceptos que regulan circunstancias de hecho, pertenecientes a una etapa procesal diversa, que no ha acontecido, porque no puede pronunciarse sobre actos futuros de realización incierta.
29. No obstante, del artículo 11, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>20</sup>, aplicado de manera supletoria -conforme a lo previsto en el artículo 441 de la LGIPE-, la conducta denunciada no encuadra en alguno de los supuestos de improcedencia que marca la normatividad.
30. De igual manera, la calificación jurídica respecto a si los hechos denunciados actualizan o no alguna infracción electoral se realizará en el análisis de fondo del asunto.

---

<sup>20</sup> Ley de Medios.



#### CUARTA. Planteamientos de la denuncia y defensas.

##### ❖ Denuncia:

31. El **PAN** manifestó, en sus escritos de queja<sup>21</sup> y comparecencia a la audiencia de pruebas y alegatos<sup>22</sup>, lo siguiente:
- Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco, representante suplente de MORENA ante del Consejo General del INE, durante su intervención en el punto décimo tercero del orden del día de la sesión de 29 de octubre, realizó diversas expresiones en las que enfatizó que se trata del proceso de ratificación de mandato del presidente de la República, cuando en realidad es de revocación, lo que podría generar confusión en la ciudadanía al emitir su opinión.
  - Se observa que el representante partidista denunciado enseña una papeleta con 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?*” y una “X” que tacha el recuadro con la leyenda “*Que siga en la Presidencia de la República*”.
  - En dicho del partido denunciante se trata de una estrategia fraudulenta para influir en la decisión del electorado en el ejercicio de revocación del mandato, lo que es violatorio de los artículos 35, fracción IX, y 41, de la constitución federal.
  - Esa situación representa un riesgo y una afectación inminente a los principios y derechos que deben observarse y garantizarse en la consulta de la revocación de mandato, especialmente el de la libertad de voto.
  - La revocación y la ratificación de mandato son figuras jurídicas diferentes, pues la primera implica la conclusión anticipada en el

---

<sup>21</sup> Páginas 14 a 32 del expediente.

<sup>22</sup> Páginas 151 a 155 del expediente.



desempeño del cargo a partir de la pérdida de confianza, en tanto que, en dicho del quejoso, la segunda puede representar el uso de un instrumento ciudadano para realizar promoción personalizada del presidente de la República, uso de recursos públicos a favor de éste (por la difusión a través de la sesión del Consejo General del INE, así como “*expresiones realizadas por personas relacionadas con partidos políticos*”) y una campaña anticipada de MORENA.

- La invitación a participar en una consulta de ratificación en lugar de una revocación de mandato a celebrarse en marzo de 2022 puede influir en la opinión de la ciudadanía porque les está sugiriendo el sentido del voto.

❖ **Defensas:**

32. El representante propietario de **MORENA** ante el Consejo General del INE –al responder requerimientos y comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos<sup>23</sup>- dijo:
  - Las declaraciones de Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco fueron emitidas en ejercicio de su libertad de expresión, por lo que incluso la autoridad electoral determinó la improcedencia de las medidas cautelares y, en consecuencia, no son sancionables en dicho del representante propietario.
  - También precisó que esa libertad no puede estar sujeta a censura previa sino a responsabilidades posteriores, las cuales deben estar fijadas en la normatividad; se debe procurar su maximización y alentar el debate intenso y vigoroso, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.
  - El artículo 10 del Reglamento de Sesiones del Consejo General, establece que los representantes de los partidos políticos, al formar

---

<sup>23</sup> Páginas 156 a 162 del expediente.



parte de dicho órgano colegiado, tienen derecho a concurrir y participar en las deliberaciones.

- La Sala Superior en el SUP-JDC-9/2019 determinó que el Consejo General conoce de diversos asuntos y que aun cuando la discusión sea vigorosa o vehemente no constituye un actuar irregular o ilegal por parte de sus integrantes, ya que como órgano colegiado cuenta con libertad de expresión, la cual solo es limitada cuando afecta a terceros, hecho que no sucede en el caso.
- Las frases son el posicionamiento, punto de vista o perspectiva de un representante partidista en torno al proceso de la revocación de mandato en el contexto de la discusión y aprobación del diseño e impresión de la papeleta, documentación y demás materiales, lo que se encuentra amparado por la libertad de expresión.
- Las menciones del concepto “ratificación” no buscan confundir, engañar o desinformar a la ciudadanía o constituir propaganda fraudulenta, conclusión a la que también se llegó en el ACQyD-INE-156/2021, que confirmó la Sala Superior mediante el SUP-REP-449/2021.
- En el expediente no existen constancias que acrediten la afectación al voto de la ciudadanía en el contexto de un *posible* proceso de revocación de mandato.
- De las constancias que obran en el expediente no se desprende elemento alguno que permita afirmar que las declaraciones afectaran la libertad del voto de la ciudadanía en el contexto de un posible proceso de revocación de mandato o que pretenda influir o confundir la opinión de aquella.
- La ciudadanía y los partidos políticos pueden realizar pronunciamientos o actos relacionados con dicho mecanismo de democracia directa, siempre que no trasgredan los límites y



restricciones señalados en la constitución o la ley, como la prohibición de contratar tiempos en radio y televisión.

- No pasa desapercibido que el denunciante señaló que la promoción de la revocación de mandato se realizó fuera de los plazos establecidos, lo que podría vulnerar la equidad en la contienda, sin embargo, aún no se emite la convocatoria para realizar dicho mecanismo, a partir del cual comienza el cómputo del plazo para que los partidos políticos puedan promover la participación ciudadana.
- Las manifestaciones denunciadas se dieron en el contexto de un debate en el seno del Consejo General del INE, lo que está protegido por la libertad de expresión.

33. **Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco**, representante suplente de MORENA ante el Consejo General del INE en su comparecencia a la audiencia de pruebas y alegatos<sup>24</sup> sostuvo:

- La participación que efectuó en la sesión de 29 de octubre se encuentra protegida por la libertad de expresión contenida en diversos instrumentos internacionales y la propia constitución federal.
- Por lo que en términos de los artículos 6 y 7 constitucionales los pronunciamientos formulados no pueden ser objeto de inquisición judicial o administrativa.
- La libre circulación de ideas permite el debate abierto de los asuntos públicos y la conformación de la democracia representativa, como parte de la dimensión política o social de la libertad de expresión.
- Como representante de un partido político e integrante del Consejo General del INE tiene derecho a ejercer su libertad de expresión a través de sus intervenciones en las sesiones de dicho órgano

---

<sup>24</sup> Páginas 163 a 178 del expediente.



colegiado, ello en términos de los artículos 2 y 4 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE.

- El artículo 1 de la constitución federal establece que las normas jurídicas deben interpretarse de manera amplia para potenciar su ejercicio, por lo que la libertad de expresión como un derecho fundamental para la formación de la opinión pública y el funcionamiento de una democracia representativa debe estar protegida de toda interferencia que pretenda impedirla.
- No hay ningún indicio que genere convicción sobre la difusión de información engañosa y la realización de propaganda indebida.
- El escrito de la parte denunciante es oscuro, ya que los preceptos que cita como vulnerados se refieren a un estudio del proceso de revocación de mandato que aún no acontece: la fase de difusión. Es un hecho notorio que se está desahogando la primera etapa, la captación de apoyo a través de las firmas para activar dicho mecanismo de participación ciudadana.
- La Unidad Técnica debió sobreseer el procedimiento por tratarse de actos futuros de realización incierta.

#### QUINTA. Hechos y acreditación.

##### ❖ Existencia de las expresiones.

34. **Acta circunstanciada**<sup>25</sup> de 3 de noviembre en la que se certificó el contenido de las publicaciones referidas por el PAN en su escrito de queja:
- [https://twitter.com/euripidesf?ref\\_src=twsrc%5Egoogle%7twcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor](https://twitter.com/euripidesf?ref_src=twsrc%5Egoogle%7twcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor) en la que se advirtió la publicación de Mario Delgado con la leyenda "*En 2022 tendremos el reto más importante de nuestro movimiento desde la elección de 2018: la ratificación de mandato. Por eso en @PartidoMorenaMx ya nos estamos preparando*

---

<sup>25</sup> Páginas 41 a 47 del expediente.



*en la tarea de organizarnos para conseguir una movilización histórica el próximo año.”.*

Como respuesta a dicha publicación el usuario “*eurípides flores*” escribió: “*Por instrucciones del Presidente @mario\_delgado impugnamos los Lineamientos del @INEMexico pues buscan limitar la recolección de firmas para la Ratificación de Mandato únicamente a una plataforma digital.*”.

- <https://twitter.com/craviotocesar/> con una publicación del 27 de septiembre en la que dice “*Me reuní con la militancia de #Morena, habitantes de Atlixco, Puebla y alrededores. Compartí la importancia de participar en un ejercicio democrático como la ratificación de mandato del presidente @lopezobrador, para lograr la consolidación de la #4T. #DemocraciaParticipativa*”.
  - <https://twitter.com/AristeguiOnline/status/1445502820149456907> correspondiente al perfil verificado de “*Aristegui Noticias*” en la que se de conocimiento la noticia “*Impugna Morena ante TEPJF lineamientos del INE sobre consulta de ratificación de mandato*”.
  - No se localizó la publicación de Salomón Jara sobre la fotografía de un espectacular con una caricatura de Andrés Manuel López Obrador y la leyenda “*JUNTOS POR LA RATIFICACIÓN DE MANDATO / SALOMÓN JARA / #DefendamosLaEsperanza*”
35. Oficio **INE/DS/2912/2021**<sup>26</sup> por medio del cual la directora del Secretariado del INE remitió certificación de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del citado Instituto, celebrada el 29 de octubre, en específico del punto 13 de la orden del día, así como el material audiovisual correspondiente.
-  36. Hasta aquí tenemos que:

<sup>26</sup> Páginas 102 a 116 del expediente.



- Es un hecho notorio que Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco es representante suplente de MORENA ante el Consejo General del INE.
- En la sesión del citado órgano colegiado del 29 de octubre dicho representante formuló diversas expresiones sobre un “*proceso de ratificación*” del mandato del presidente de la República y presentó una impresión de la papeleta que se pretende utilizar en la eventual revocación de mandato, donde tachó la opción para que siga en el cargo el presidente de la República.

#### **SEXTA. Caso a resolver.**

37. Esta Sala Especializada debe determinar si las expresiones realizadas por el representante suplente de MORENA en el punto 13 de la orden del día de la sesión extraordinaria del mencionado órgano colegiado el 29 de octubre, generó una vulneración a la normativa sobre la revocación de mandato<sup>27</sup>.
38. Cabe precisar que el PAN refirió que la conducta denunciada puede tener como consecuencia la promoción personalizada del presidente de la República y el uso indebido de recursos públicos a favor de éste, así como una campaña anticipada de MORENA; sin embargo, no se hará algún pronunciamiento respecto a dichas manifestaciones, debido a que el quejoso no señaló elementos mínimos que permitan el estudio de la infracción y no se emplazó por tales conductas.

#### **SÉPTIMA. Marco jurídico aplicable.**

##### **A. Disposiciones generales relacionadas con el proceso de revocación de mandato.**

39. La revocación de mandato es un instrumento de democracia participativa que nace y se crea con la intención de empoderar a la ciudadanía para que exprese y, en su caso, ejecute su voluntad de determinar la conclusión

---

<sup>27</sup> Artículos 35, fracción IX, numeral 7 de la constitución federal; 14, 27, 32, 33 y 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.



anticipada en el desempeño de quien ocupa un cargo público<sup>28</sup>, específicamente, cuando a juicio de la sociedad su desempeño no ha sido satisfactorio<sup>29</sup>.

40. Por lo que en 2019 se incorporó esta figura en nuestro sistema jurídico en el artículo 35, fracción IX, de la constitución federal, como un mecanismo de expresión que permite a la ciudadanía involucrarse más en la toma de decisiones y en la exigencia de rendición de cuentas de las autoridades, como puede ser la presidencia de la República a partir de la pérdida de confianza<sup>30</sup>.
41. Para su realización, se encuentran previstas diversas etapas que se encuentran sujetas a normas jurídicas, contempladas tanto en la constitución federal, como en la ley reglamentaria y en los lineamientos que al efecto se expidan para su operación y puesta en marcha. Destacan:

 **Fase previa:**

→ **Aviso de intención**

42. Las personas ciudadanas interesadas en presentar una solicitud deberán informar al INE durante el mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional del titular del Ejecutivo Federal<sup>31</sup>.
43. Tienen que llevar a cabo actos tendentes para recabar las firmas que acompañaran la solicitud de la revocación de mandato durante el mes previo a la fecha señalada anteriormente.

---

<sup>28</sup> SUP-JDC-1346/2021.

<sup>29</sup> Acción de inconstitucionalidad 8/2010. De igual forma precisó que no es un acto de nueva elección, sino de remoción, de modo que cada funcionario cuyo mandato se revoque sería sustituido bajo los mecanismos legales vigentes, como si se tratara de una ausencia absoluta del titular. Constituye una forma de dar por terminado el cargo de los servidores públicos

<sup>30</sup> “Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato”. Visible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/100773](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/100773) Artículos 35, fracción IX de la constitución federal y 5 de la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM)

<sup>31</sup> Artículos 35, fracción IX, numeral 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.



→ **Petición.**

44. El proceso de revocación iniciará únicamente a petición de las personas ciudadanas en un número equivalente, al menos, al **3%** de las inscritas en la lista nominal del electorado, siempre y cuando la solicitud corresponda por lo menos a **17 entidades** y que presenten, como mínimo, el 3% de la lista nominal de electores de cada una de ellas<sup>32</sup>.
45. Podrá solicitarse una sola ocasión, durante los 3 meses posteriores a la conclusión de tercer año del periodo constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República<sup>33</sup>.
46. La solicitud deberá presentarse por escrito ante el Instituto y deberá contar con diversos elementos<sup>34</sup>.

→ **Verificación del apoyo ciudadano<sup>35</sup>**

47. Dentro de los 30 días naturales, contados a partir de que se reciba la solicitud, el INE a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la petición de revocación de mandato aparezcan en la lista nominal de electores y cumplan con el porcentaje señalando en la constitución federal y la LFRM.
48. Una vez que se alcance el requisito porcentual, la referida Dirección Ejecutiva deberá realizar un ejercicio muestra para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo con los criterios que la misma defina.
49. Finalizada la verificación, la Secretaría Ejecutiva del INE informará detalladamente el resultado de la revisión.
50. En caso de que no se alcance el porcentaje de firmas mínimo, la solicitud se desechará y se archivará como asunto concluido. Esto es, no pasaríamos a las etapas propias ya del proceso de revocación.

---

<sup>32</sup> Artículos 35, fracción IX, numeral 1, de la constitución federal y 7 de la LFRM.

<sup>33</sup> Artículos 35, fracción IX, numeral 2, de la constitución federal y 9 de la LFRM.

<sup>34</sup> Artículo 16 de la LFRM. La recolección de firmas comenzará en noviembre y hasta el 25 de diciembre.

<sup>35</sup> Artículos 35, fracción IX, numeral 1 de la constitución federal y 21, 22, 23 y 26 de la LFRM.



✚ **Emisión de convocatoria<sup>36</sup>.**

51. Si de la revisión se concluye que se cumplieron todos y cada uno de los supuestos previstos en el artículo 7 de la LFRM, el Consejo General del INE deberá emitir la convocatoria correspondiente<sup>37</sup>, que se publicará el 4 de febrero en su portal oficial de *Internet*, en sus oficinas centrales y desconcentradas y en el DOF.

→ **Intervención del INE<sup>38</sup>**

52. Es la autoridad administrativa electoral nacional responsable de la organización, desarrollo y cómputo de la votación de los procesos de revocación de mandato y de llevar a cabo la promoción del voto en los términos de la Ley Reglamentaria.
53. En dicha labor deberá observar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y perspectiva de género en el ejercicio de la función de la participación ciudadana.

✚ **Jornada de revocación de mandato<sup>39</sup>**

54. La jornada de votación se celebrará el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales<sup>40</sup>.
55. En dicha jornada la ciudadanía acudirá ante las mesas directivas de casilla para expresar el sentido de su voluntad.

---

<sup>36</sup> Artículos 19, 20 y 27 de la LFRM.

<sup>37</sup> La convocatoria deberá contener, al menos, lo siguiente: Fundamentos constitucionales y legales aplicables, incluyendo la definición de mandato contenida en la LFRM; las etapas del proceso de revocación de mandato; el nombre de la persona que ocupa la titularidad de la Presidencia de la República, quien será objeto de la revocación de mandato; fecha de la jornada de votación en la que habrá de decidirse sobre la revocación de mandato; la pregunta objeto del proceso; las reglas para la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, y el lugar y fecha de la emisión de la convocatoria.

<sup>38</sup> Artículos 27, 29, 30 y 31 de la LFRM.

<sup>39</sup> Artículos 35, fracción IX, numeral 3 de la constitución federal y 40 y 41 de la LFRM.

<sup>40</sup> La revocación del mandato del presidente de la República para el periodo 2018-2024 se realizará el 10 de abril.



56. El INE es el encargado de emitir los resultados del proceso de revocación de mandato del titular de la Presidencia de la República; los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior.
57. La revocación de mandato sólo procede por mayoría absoluta. Cuando la declaratoria de validez que emita la Sala Superior indique que la participación total de la ciudadanía en el proceso fue, al menos, del 40% de las personas inscritas en la lista nominal del electorado, el resultado será vinculatorio para la persona titular de la Presidencia de la República<sup>41</sup>.
58. La Sala Superior debe notificar de inmediato los resultados del proceso de revocación de mandato al titular del Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al INE, para los efectos constitucionales correspondientes.

**B. Disposiciones particulares relacionadas con la difusión del proceso de revocación de mandato.**

59. Dado que el PAN denunció la probable violación a las normas de difusión del proceso de revocación de mandato, es necesario establecer el marco jurídico que regula, de manera específica, esta cuestión.
60. El INE y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión en radio y televisión al día siguiente de la publicación de la convocatoria en el DOF y hasta 3 días previos a la jornada<sup>42</sup>. Dicha autoridad nacional será la autoridad única para la administración de los tiempos del Estado, por lo que en caso de que se considere insuficiente el tiempo de difusión determinará lo conducente para cubrir el faltante<sup>43</sup>.
61. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá

---

<sup>41</sup> Artículo 58 de la LFRM.

<sup>42</sup> Artículo 32 de la LFRM.

<sup>43</sup> Artículo 33 de la LFRM.



contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y las ciudadanas<sup>44</sup>.

62. La constitución federal establece la prohibición de uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato<sup>45</sup>.
63. La ciudadanía puede dar a conocer su posicionamiento sobre la revocación de mandato *por todos los medios a su alcance*, de forma individual o colectiva, salvo contratar propaganda en radio y televisión, a título propio o por cuenta de terceras personas, dirigida a influir en la opinión del electorado sobre la revocación de mandato<sup>46</sup>.
64. Los partidos políticos pueden promover la participación ciudadana para el mencionado proceso una vez emitida la convocatoria, y hasta tres días previos a la jornada de revocación de mandato, siempre que no utilicen recursos de procedencia ilícita, y no contraten propaganda en radio y televisión. Cabe mencionar que los lineamientos reconocen la posibilidad de que utilicen los tiempos asignados como prerrogativa para promover la participación ciudadana en dicho instrumento de democracia.
65. Otra restricción que tienen los partidos políticos consiste en que deben abstenerse de aplicar los recursos derivados de financiamiento público y privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.
66. Además, de la propaganda que realicen los partidos políticos para promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, los partidos políticos deberán informar al INE y comprobar el origen y destino de los recursos utilizados para su fiscalización.
67. Por otro lado, los lineamientos prevén que durante el periodo que transcurra desde la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de

---

<sup>44</sup> Artículo 35, fracción IX, numeral 7º, segundo y tercer párrafo, de la LFRM.

<sup>45</sup> Artículo 35, fracción IX, numeral 7º, primer párrafo, de la LFRM.

<sup>46</sup> Artículos 33, cuatro y séptimo párrafo, y 35, segundo párrafo, de la LFRM.



revocación de mandato no se podrá difundir propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno con excepción de las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil<sup>47</sup>.

68. De las disposiciones constitucionales y legales analizadas, vemos lo siguiente:

69. **Obligaciones del INE:**

- Difundir la revocación de mandato desde el día siguiente de la publicación de la convocatoria en el DOF y hasta tres días previos a la fecha de la jornada.
- Promover la participación de la ciudadanía en la revocación de mandato. Para ello, hará uso, entre otros medios, de los tiempos en radio y televisión en tiempos del Estado que corresponden al Instituto.
- Realizar dicha promoción de manera objetiva, imparcial y con fines informativos. La cual de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato.
- Organizar al menos dos foros de discusión en medios electrónicos.

70. **Obligaciones de:**

- Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno de suspender la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación del proceso de revocación de mandato, con excepción de las campañas de información relativas a los servicios educativos, de salud o las necesarias para la protección civil.

---

<sup>47</sup> Artículo 35, fracción IX, numeral 7º, cuarto y quinto párrafo, de la LFRM.



71. **Prohibiciones:**

- Los **partidos políticos** de aplicar recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía.
- Las **personas físicas o morales**, sea a título propio o por cuenta de terceras personas, para contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato.
- De publicar o difundir encuestas, total o parcial, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de las y los ciudadanos o cualquier otro acto de difusión, desde los 3 días anteriores a la jornada de revocación de mandato y hasta el cierre oficial de las casillas.
- De utilizar recursos públicos para la recolección de firmas con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

72. **Derecho de:**

- La ciudadanía de dar a conocer su posicionamiento o punto de vista sobre la revocación de mandato, por todos los medios a su alcance, de manera individual o colectiva; con excepción de contratación de tiempos en radio y televisión.
- Los partidos políticos para promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato.

**C. Marco internacional, Corte Interamericana y Sala Superior.**

73. Ahora bien, toda vez que estamos en presencia de un mecanismo de participación ciudadana, como lo es la revocación de mandato, es importante tener presente cómo se encuentran protegidas las figuras de



democracia participativa en los instrumentos internacionales del Estado Mexicano en el ámbito de los derechos humanos.

74. La Declaración Universal de Derechos Humanos, refiere que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de las representaciones libremente escogidos<sup>48</sup>.
75. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, precisa que la ciudadanía debe gozar de derechos y oportunidades, como el de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de las representaciones libremente elegidos<sup>49</sup>.
76. De igual forma, el Comité de Derechos Humanos, garante del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha considerado en torno a la democracia participativa lo siguiente:

*Los ciudadanos [la ciudadanía] también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados de conformidad con el apartado b). Los ciudadanos [la ciudadanía puede] pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos [y ciudadanas] en las consultas con los poderes públicos.*

*Los ciudadanos [y las ciudadanas] también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes [representaciones] y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.*

*El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho.*

*La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente.*

*Las personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo.*

*La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes [representaciones] elegidos es indispensable para garantizar el pleno ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública. Requiere el pleno disfrute y respeto de los derechos garantizados en los artículos 19, 21 y 22 del Pacto, incluida la libertad de participar en actividades políticas individualmente o a través de partidos políticos y otras organizaciones, la libertad de debatir los asuntos públicos, de realizar manifestaciones y reuniones*

<sup>48</sup> Artículo 21, apartado 1.

<sup>49</sup> Numeral 23, apartado 1, inciso a).



*pacíficas, de criticar o de oponerse al gobierno, de publicar material político, de hacer campaña electoral y de hacer propaganda política.*<sup>50</sup>

77. Así, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ha tenido a bien distinguir la importancia de las figuras de democracia participativa al señalar:

*“Se trata de mecanismos que permiten que los ciudadanos se pronuncien directamente sobre políticas públicas, esto es, sin delegar el poder de decisión en representantes [representaciones]. Por un lado, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas puede servir como un contrapeso contra intereses minoritarios que intenten prevenir que los intereses de los ciudadanos se plasmen en políticas públicas. Los mecanismos de democracia directa ofrecen un medio, formal o institucional, de controlar al Estado.”*<sup>51</sup>

78. Los partidos y las organizaciones de la sociedad civil tienen muchos elementos de complementariedad. Los grupos de la sociedad civil frecuentemente articulan ideas nuevas y, por medio de sus actividades, las traen a la atención del público en general. Cumplen, además, un papel destacado en promover la transparencia gubernamental y en la evaluación de los resultados de la gestión gubernamental, así como en la coproducción de bienes y servicios públicos. De esta manera, participación y representación no aparecen como un par mutuamente excluyente, sino complementario: más participación para una mejor representación<sup>52</sup>
79. Por otra parte, dentro del contexto interamericano, los artículos 2 y 6, de la Carta Democrática Interamericana disponen lo siguiente:

#### **Artículo 2**

***El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.***

#### **Artículo 6**

***La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”***

<sup>50</sup> U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones.

<sup>51</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, “Nuestra Democracia”, 2010, páginas 125 a 128.

<sup>52</sup> Idem.



80. Al respecto, la **Corte Interamericana**, en el caso **Yatama vs. Nicaragua**<sup>53</sup> ha señalado que la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.
81. En el caso **Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos**<sup>54</sup>, sostuvo que en el sistema interamericano tampoco se impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado; esto, porque la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.
82. Por otra parte, en el caso **San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela**<sup>55</sup>, la Corte Interamericana reconoció que el derecho a solicitar y participar en un procedimiento revocatorio de mandato es un derecho político protegido por la Convención, al ser un mecanismo de democracia directa; por tanto, en una sociedad democrática, la participación activa en su vertiente de oposición política en este tipo de ejercicios democráticos, es consustancial y funcional a su existencia misma.
83. Por su parte, la **Sala Superior** ha concluido que la naturaleza o fin que se pretende con la implementación de mecanismos como es el de revocación de mandato es robustecer el poder de la ciudadanía o generar las condiciones necesarias para que exprese y, en su caso, ejecute su voluntad

---

<sup>53</sup> Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

<sup>54</sup> Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

<sup>55</sup> Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348.



de determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de quien ocupa un cargo público, como la presidencia de la República, lo cual implica el fortalecimiento de la democracia.

84. Lo anterior, sin que se considere viable o adecuado que dentro del procedimiento de revocación de mandato puedan participar entes ajenos como, por ejemplo, el propio poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial; en todo caso lo que sí se puede derivar es justo la intención de evitar su participación, pues lo que se pretende es que la ciudadanía, en un ejercicio de sus derechos político-electorales, pueda determinar con plena libertad y sin influencia alguna si quiere o no que quien gobierna deje su cargo antes del periodo para el que se le eligió<sup>56</sup>.
85. En relación con la difusión del procedimiento de revocación de mandato, existe una prohibición, consistente en que ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato.
86. Finalmente, destaca que la ley **autoriza a la ciudadanía en general**, para que, durante el ejercicio del procedimiento de revocación de mandato, **den a conocer su posicionamiento** sobre dicho ejercicio democrático **por todos los medios a su alcance** de forma individual o **colectiva**, respetando las restricciones establecidas en el párrafo cuarto del artículo 33 de la referida ley que lo regula<sup>57</sup>.

#### D. Libertad de expresión.

87. Las libertades fundamentales de pensamiento y expresión se establecen en los artículos 6 y 7 de la constitución federal, así como en los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

---

<sup>56</sup> SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021, acumulados.

<sup>57</sup> SUP-REP-449/2021.



88. Estas disposiciones prevén que la libertad de expresión no estará sujeta a censura previa, pero sí a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente en la ley y asegurar el respeto de los derechos o la reputación de las demás personas, o la seguridad de la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas; asimismo, se prohíbe toda apología al odio, la violencia o cualquier forma de discriminación.
89. En la materia electoral se maximiza el derecho humano a la libertad de expresión<sup>58</sup> y el derecho a la información en el debate político, principalmente porque es necesario proteger y alentar los debates intensos y vigorosos, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa, atendiendo al derecho a la información del electorado<sup>59</sup>.
90. En este contexto, la libertad de expresión amplía su protección a las opiniones o críticas severas y no solo a las generalmente aceptables o neutrales.
91. Incluso en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha manifestado la necesidad de procurar la circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas, ya que esta circulación de ideas permite a la población cuestionar la capacidad e idoneidad de las personas funcionarias públicas, cuyo desempeño puede ser aprobado o rechazado.
92. La libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna. Sin embargo, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse bajo los límites constitucionales.
93. Por ello, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que se cuestionan, el impacto o magnitud de las mismas, la temporalidad y el contexto.

---

<sup>58</sup> Tesis 11/2008 de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO".

<sup>59</sup> SUP-REP-140/2016.

### E. Falta al deber de cuidado.

94. Por lo que hace a la responsabilidad indirecta (*culpa in vigilando*), los partidos políticos deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de su militancia a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás institutos políticos y los derechos de la ciudadanía<sup>60</sup>.
95. Conforme a ello, los institutos políticos pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de su dirigencia, militancia, personas simpatizantes con el partido o que trabajan para él, e incluso que sean ajenas al instituto político<sup>61</sup>.

### OCTAVA. Caso concreto.

#### ***Análisis de las expresiones de Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco, representante suplente de MORENA ante el Consejo General del INE.***

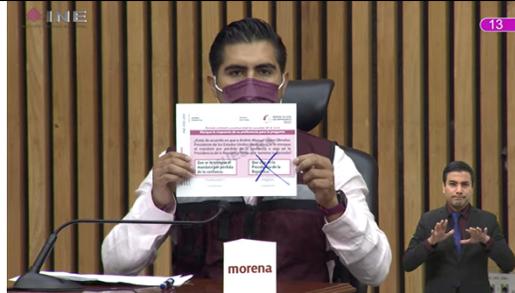
96. En el oficio INE/DS/2912/2021 proporcionado por la directora del Secretariado del citado Instituto, se advierte el audiovisual y la versión estenográfica de la participación del representante partidista denunciado, de la cual se transcriben las partes atinentes:



<sup>60</sup> Artículo 25, párrafo 1, incisos a) y u) de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

<sup>61</sup> Tesis XXXIV/2004, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES".

Sesión extraordinaria del Consejo General del INE  
celebrada el 29 de octubre de 2021.



Participación del representante suplente de MORENA

(...)

**Punto 13**

**Consejero Presidente Lorenzo Córdova:** Con mucho gusto tiene la palabra el señor representante de Morena el Licenciado Luis Eurípides Flores.

**Licenciado Luis Eurípides Flores:** Gracias Consejero Presidente, Consejeras, Consejeros.

Primero que nada, decirle al compañero que acaba de hacer uso de la palabra, el representante del partido conservador, que se vaya acostumbrando porque estos ejercicios de participación popular ya están en la constitución y para que ellos vuelvan a tener una mayoría calificada del lado del conservadurismo, van a pasar por lo menos 30, 40 años y toco madera de que eso pase.

Pero sobre el punto en particular que está a discusión en el orden del día, hago propicia esta ocasión para continuar comentando la serie de situaciones que se han venido dando **a partir del proceso de ratificación de mandato** que tendremos en marzo del 2022.

Desde la representación de Morena ante este Instituto Electoral, hemos dado cuenta de la serie de acciones y omisiones que entorpecen la ruta para una exitosa jornada de la que será la **ratificación del Presidente Andrés Manuel López Obrador**, en marzo del 2022.

Hemos dicho desde la aprobación de los lineamientos que el Instituto Nacional Electoral, se extralimitó en sus funciones, que buscó en su momento legislar y aprobar la reglamentación de la consulta inminente en el próximo marzo.

Y, por otro lado, cuando fue momento de aplicar la máxima publicidad por parte de este Instituto Nacional Electoral, para difundir en lo novedoso del mecanismo de participación ciudadana, poco o nada se ha dicho desde esta institución para acercar la información de las fechas y los procesos que están en marcha.

En este sentido y para no variar, posterior al cierre del periodo **para el registro de los promotores [y las promotoras]<sup>62</sup> de la ratificación del presidente** y de cara al inicio del periodo para recolectar los apoyos ciudadanos para iniciar el proceso, este Instituto con argucias, con mañas, con patrañas formalistas le ha venido cerrando la puerta a la ciudadanía, a la ciudadanía de a pie, al pueblo de base que por su propia voluntad acudieron a la Junta Local o Distrital de su comunidad a entregar las cartas de intención para ser promotores [y promotoras] **de la ratificación** y han sido bateadas por este Instituto de manera increíble, están

<sup>62</sup> Se insertan corchetes para fomentar el uso del lenguaje incluyente.



**Sesión extraordinaria del Consejo General del INE  
celebrada el 29 de octubre de 2021.**

*bateando la posibilidad, están bateando la intención, el ánimo de participación de la gente.*

*Por ello, hoy les preguntamos francamente y de frente: ¿Quién les dijo a ustedes que tienen la facultad de calificar la motivación de la ciudadanía para utilizar su derecho y su pleno ejercicio del derecho de participación en este proceso de ratificación?*

*Ustedes desde la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos están calificando de manera previa la motivación de la ciudadanía, como si ustedes pudieran decirle a la ciudadanía, por qué sí o por qué no participar en este proceso de ratificación, un verdadero despropósito.*

*Fieles al malentendido concepto de burocracia y fieles a la formalidad mal entendida de este Instituto Nacional Electoral y, en particular, de este Consejo General, me van a decir que el artículo 18, fracción I, de los lineamientos establece esta posibilidad, pero se equivocan, la normatividad es muy clara, lo único que tiene que cumplir la ciudadanía para participar en este proceso, lo único que tuvo que cumplir era presentar un formato firmado en el cual manifestaran su intención de participar, nada más, ustedes no pueden calificar si, por qué o no participar en ese proceso por parte de la ciudadanía.*

*Conocemos la ley, consejeras, consejeros, nosotros la promovimos, la promovimos desde este movimiento y en ella no se consigna la situación de que ustedes califiquen por qué sí o por qué no puede participar la ciudadanía, lo que están haciendo es obstaculizar una vez más y aunque se enojen de que les digamos: están obstaculizando la participación de la ciudadanía en este histórico proceso y no lo vamos a permitir.*

*Por ello, hemos asesorado a estos ciudadanos, a estas ciudadanas para que presenten los medios de impugnación en la Sala Superior del Tribunal Electoral **y se haga valer su derecho a la participación popular en el histórico proceso de ratificación del presidente.***

*Algunos [y algunas] de ustedes pretender minar el proceso, sé que le molesta mucho que señalemos, que digamos de cara al pueblo, pero ustedes son los que no se dejan ayudar y esas acciones emprendidas por el órgano electoral, en perjuicio de los ciudadanos [y las ciudadanas], sólo abonan a lo que más de muchos y más de mucha ciudadanía ya está entendiendo de que urge reformar este Instituto Nacional Electoral.*

*Dicho lo anterior, puedo afirmar que el pueblo bueno, **el pueblo organizado sacará adelante la recolección de los apoyos requeridos para activar el proceso de ratificación y pese a ustedes vamos a ratificar el apoyo ciudadano que tiene el Presidente, para que siga Andrés Manuel López Obrador, pese a ustedes el pueblo llevará a la práctica uno de los postulados de la cuarta transformación y del movimiento que el Presidente encabeza, el pueblo pone y el pueblo quita y si se me permite, en este histórico proceso el pueblo ratifica.***

*Para concluir sobre el proceso de autorización de la boleta que se utilizará en marzo del 2022, pues solamente diría que siga la transformación.*

*Muchas gracias, Consejero Presidente.*

*(...)*



**Sesión extraordinaria del Consejo General del INE  
celebrada el 29 de octubre de 2021.**

**El C. Presidente:** *Gracias Consejero.*

*Tiene el uso de la palabra el representante de Morena para responder.*

**El C. Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco:** *Muchas gracias, Consejero Presidente.*

*Le diré como lo hice en su momento al consejero electoral **Ciro Murayama Rendón**, ahora el Consejero **Roberto Ruiz**, con mucho respeto, que la representación de Morena es la representación del pueblo en este Consejo General, y afortunadamente tenemos mucha, mucha ciudadanía que confía en nosotros y se acerca a nosotros ante los atropellos que está haciendo este Instituto Nacional Electoral y no nos vamos a cansar de asesorarlos, no nos vamos a cansar de comunicarles.*

*Y le recordaría también la naturaleza, la naturaleza jurídica constitucional de los partidos políticos, son plataformas para la participación ciudadana en los asuntos públicos y en eso estamos, eso no está vedado por la Constitución, eso no está vedado en este proceso electoral.*

*Vamos a seguir impulsando la participación de la gente, vamos a seguir impulsando **la participación del pueblo en este histórico proceso de ratificación del mandato del Presidente Andrés Manuel López Obrador.***

*Muchas gracias, Consejero Presidente.*

*(...)*

**El C. Presidente:** *Gracias, señor representante.*

*¿Alguien más desea intervenir?*

*El señor representante de Morena, el Licenciado Flores.*

**El C. Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco:** *Muchas gracias, Consejero Presidente.*

*(...)*

*En nuestro caso, lo que aplica y lo vamos a ver en marzo de 2022 y a las pruebas me voy a remitir, en ese momento, le voy a recordar esta sesión al compañero del partido conservador, **va a ser la ratificación del mandato del Presidente**, porque la gente quiere que continúe la transformación y lo vamos a demostrar en marzo de 2022.*

*(...)*

*Consejeras, consejeros, les invito a que abramos la reflexión, que abramos los criterios, esto se trata de que la gente participe, que sea por el motivo que ellos quieran, pero que la gente participe, ese es el espíritu de los mecanismos de democracia participativa, que gente participe, no los bloqueen, **dejen que el pueblo participe y ejerza su derecho a participar en la ratificación del mandato del Presidente.***

*Muchas gracias Consejeras, Consejeros.*

*(...)*



**Sesión extraordinaria del Consejo General del INE  
celebrada el 29 de octubre de 2021.**

**El C. Presidente:** *Gracias, consejero electoral José Roberto Ruiz Saldaña.*

*El representante de Morena desea hacerle una pregunta, ¿la acepta?*

*(...)*

**El C. Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco:** *Muchas gracias, Consejero.*

*Preguntarle, que me pudiera ilustrar en qué parte del decreto de reforma constitucional del 20 de diciembre de 2019, por el que se emite la reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato, establece que el Instituto Nacional Electoral pueda interpretar como lo hace en este oficio del que me hice referencia, dice lo que debe entenderse como revocación de mandato, dicen ustedes, la Constitución lo que dice en su base quinta, de la fracción novena del artículo 35 constitucional dice el Instituto tendrá a su cargo de forma directa a la organización, desarrollo y cómputo de la votación del **proceso de ratificación**.*

*Eso es todo lo que dice, me puede ilustrar dónde dice que ustedes pueden interpretar qué es lo que debe entenderse como revocación de mandato.*

*(...)*

*Solamente para concluir, en el sentido de que por más que se repita, por más que se arengue, hay una situación de hecho muy clara.*

**En marzo de 2022 se va a ratificar la presidencia del Presidente Andrés Manuel López Obrador, para que termine con toda la fuerza, con toda la fuerza popular, con todo el apoyo, este periodo constitucional; y eso le molesta mucho al conservadurismo, le molesta mucho que al cierre de su mandato se demuestre todo el apoyo popular para seguir con la transformación de México.**

*Muchas gracias, Consejeras, Consejeros.*

97. Este órgano jurisdiccional estima que la difusión de las expresiones formuladas por Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco en la sesión extraordinaria de 29 de octubre debe analizarse con un enfoque reforzado desde dos perspectivas, como un derecho de: la ciudadanía y de las representaciones de los partidos políticos.

***Derecho de la ciudadanía.***

98. Al respecto, esta Sala Especializada estima que la difusión de las manifestaciones denunciadas no contraviene la normativa aplicable respecto a las reglas de difusión del proceso de revocación de mandato,



toda vez que su contenido constituye una opinión o postura de un ciudadano sobre dicho ejercicio de participación democrática.

99. Esto es así, ya que, en su intervención en el seno del Consejo General del INE, expuso una postura propia sobre el proceso revocatorio de mandato en el marco de la aprobación de la papeleta que se utilizará eventualmente; participación que incluso recibió retroalimentación por parte de diversas consejerías del citado Instituto.
100. Además, la propia legislación que regula el mecanismo de participación directa faculta a la ciudadanía en general y partidos políticos, para que durante el desahogo del proceso puedan dar a conocer de forma individual o colectiva su posicionamiento sobre ese ejercicio de participación política a través de **todos los medios que tengan a su alcance**, salvo la contratación de propaganda en radio y televisión.
101. Al respecto, es importante precisar que si bien en el numeral 7° de la fracción IX del artículo 35 de la constitución federal establece que el *Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.*
102. Dicha porción normativa establece dos cuestiones:
103. **a)** El INE deberá **promover la participación ciudadana** en los términos indicados por la normativa constitucional y legal, pero ello no supone una prohibición o impedimento para que la ciudadanía participe y se involucre activamente en temas y aspectos del procedimiento de revocación de mandato.
104. **b)** La **difusión** de dicho procedimiento, se encuentra a cargo del citado Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda.
105. Sin embargo, a diferencia de la promoción de la participación ciudadana, cuyo texto constitucional es abierto, porque no lo limita a actividades exclusivas de la autoridad electoral nacional, la misma norma constitucional prevé que la **difusión** de la revocación de mandato **sí es una atribución**



**exclusiva del INE**, dado que establece que será la **única instancia** encargada de ello.

106. Esta atribución exclusiva sobre la de difusión —en una interpretación sistemática y armónica con los artículos 32 y 33 de la LFRM-, objetiva, imparcial y tener fines informativos, deberá hacerse a través de los tiempos de radio y televisión con los que cuenta la autoridad administrativa electoral nacional, a la vez que se prohíbe que cualquier otra persona física o moral, por sí mismas o a través de terceras personas, puedan contratar tiempos en radio y televisión con la finalidad de influir en la opinión de la ciudadanía.
107. Entonces se llega a la conclusión de que la ciudadanía tiene derecho a participar, involucrarse y expresar su posición respecto al procedimiento de revocación de mandato, siempre que se respeten los límites constitucional y legalmente apuntados.
108. Una interpretación distinta implicaría una restricción lesiva a los derechos fundamentales de expresión, información, asociación y participación en los asuntos políticos del país, y limitar la libre circulación de ideas y el debate de asuntos públicos, lo que es propio y necesario en toda sociedad democrática.

#### ***Derecho de los partidos políticos.***

109. De conformidad con el Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE, dicho órgano colegiado tiene como uno de sus elementos integrantes, una representación por cada partido político nacional con registro<sup>63</sup>.
110. Una de las prerrogativas de ese componente, consiste en poder asistir y participar en las deliberaciones del citado Consejo, en las que pueden hacer uso de la voz<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Artículo 4, numeral 1, así como 36, numeral 1 de la LGIPE.

<sup>64</sup> Artículos 36, numeral 9, 65, numeral 4, de la LGIPE; 4, numeral 2, y 10 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE.



111. De hecho, en las mesas de las sesiones del órgano colegiado las consejerías y las representaciones partidistas son las que pueden ocupar un lugar y tomar parte de las deliberaciones<sup>65</sup>.
112. Lo que, concatenado con la libertad de expresión que también tienen los partidos políticos durante la fase de recolección de firmas, para difundir su posicionamiento respecto al proceso de revocación de mandato del ejecutivo federal, como se indicó en el apartado de marco jurídico, es que también los institutos políticos por conducto de sus representaciones pueden emitir su punto de vista sobre dicho mecanismo de participación ciudadana.

***Hecho futuro de realización incierta.***

113. Aunado a lo anterior, la sesión donde se suscitaron las expresiones controvertidas se llevó a cabo el 29 de octubre, esto es, en un espacio temporal intermedio entre el aviso de intención y la recolección de los apoyos de la ciudadanía.
114. Una etapa que no tiene restricciones o prohibiciones de participación de la ciudadanía o de los partidos políticos.
115. Ahora bien, el quejoso afirma que las expresiones del representante pueden afectar el derecho a un voto libre e informado; sin embargo, aún estamos en una fase previa al inicio del proceso de revocación del mandato, el cual está sujeto a que se cumplan los requisitos procedimentales previstos en la constitución federal, en la legislación reglamentaria y en las normas operativas. Y dado que aún nos encontramos en la recolección de apoyos, en la que aún desconocemos si se cumplirá con el porcentaje requerido, la emisión y jornada de la revocación son actos futuros de realización incierta<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Artículo 93 de la LGIPE.

<sup>66</sup> En términos de los artículos 7 al 26 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, la procedencia del procedimiento depende de que se realice la petición correspondiente, y que alcance un porcentaje específico de ciudadanos en un determinado número de entidades federativas, aunado a que, en caso de que tenga verificativo, tendría lugar con posterioridad a la terminación del tercer



116. Así, al no haber iniciado ninguna etapa del referido proceso de revocación de mandato, las opiniones que se emitieron sobre dicho mecanismo de democracia directa, se formularon fuera de las fases que lo regula y por ello resulta indebido coartar la libertad de expresión de la ciudadanía para emitir manifestaciones políticas, ya que la propia ley le otorga de forma individual o colectiva el derecho de participar activamente en este ejercicio democrático a través de la emisión de sus posicionamientos en relación al tema por cualquier medio.
117. Lo anterior tiene sustento, al tomar en cuenta que el proceso revocatorio de mandato es un control permanente del electorado sobre el funcionariado público, para hacer real y efectiva la ejecución del derecho de reemplazarle, por lo que resulta fundamental que se generen condiciones, que permitan la participación política con el objetivo de exponer las distintas opiniones o posturas ciudadanas a favor o en contra de la organización, desarrollo y consecución del propio proceso de revocación del mandatario público, ya que esto abona al debate público y es consustancial a la existencia de este tipo de mecanismos de participación directa de la ciudadanía.
118. Asimismo, resulta infundado el argumento del PAN en el que aduce que en las expresiones sobre un “proceso de ratificación” pueden confundir a la ciudadanía, en razón de que es una interpretación o acepción del emisor a manera de crítica sobre el hecho de que la revocación sea un mecanismo para darle continuidad al mandato del Ejecutivo federal. En el entendido de que la pregunta y las opciones a marcar por la ciudadanía que se contemplan en la legislación, son las siguientes: “a) *Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza*” o, “b) *Que siga en la Presidencia de la República*”; por lo que admite una interpretación ciudadana, hasta en tanto la SCJN no emita una resolución en la acción de inconstitucionalidad 151/2021 y no comience el proceso de revocación.



119. Al haberse declarado la legalidad de las expresiones materia objeto de la queja, se declara la inexistencia de la infracción en estudio.

***Responsabilidad indirecta de MORENA.***

120. Esta Sala Especializada estima que dicho instituto político no faltó a su deber de cuidado (*culpa in vigilando*) respecto a las expresiones formuladas por su representante suplente ante el Consejo General del INE, toda vez que son legales al ampararse bajo la libertad de expresión de la ciudadanía y de los partidos políticos por conducto de su representación, en términos de la normativa aplicable.
121. En consecuencia, se

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Es **inexistente** la infracción atribuida a Luis Eurípides Alejandro Flores Pacheco, representante suplente de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos de lo razonado en la sentencia.

**SEGUNDO.** En consecuencia, se determina la **inexistencia** de la falta al deber de cuidado atribuida a MORENA, de conformidad con lo establecido en esta resolución.

**NOTIFÍQUESE** en términos de ley.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos de los magistrados y el magistrado en funciones que integran el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos en funciones, quien da fe.

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