



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1412/2021

PARTE ACTORA: GUSTAVO ADOLFO DE
HOYOS WALTHER Y OTRO¹

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL, CÁMARA DE
DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN Y OTRAS²

TERCERO INTERESADO: MORENA

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA

SECRETARIADO: ALEJANDRO PONCE
DE LEÓN PRIETO Y FABIOLA NAVARRO
LUNA

COLABORARON: ROBERTO CARLOS
MONTERO PÉREZ Y FERNANDO
ALBERTO GUZMÁN LÓPEZ

Ciudad de México, a dos de febrero de dos mil veintidós.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³
dicta sentencia en el sentido de **sobreseer** el juicio al rubro indicado.

I. ASPECTOS GENERALES

La parte actora controvierte la aprobación y aplicación de los artículos 14,
19, 32, 36, 41 y 42, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, para lo
cual aduce su inconstitucionalidad.

¹ José Mario de la Garza Marroquín, quien se ostenta como representante del Consejo Nacional de Litigio Estratégico A.C.

² Senado de la República del Congreso de la Unión, Presidencia de la República y Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

³ En lo sucesivo Sala Superior.

II. ANTECEDENTES

1. Reforma constitucional y obligación de emitir la ley reglamentaria.

El veinte de diciembre de dos mil diecinueve se publicó, en el Diario Oficial de la Federación⁴, el decreto por el que se expidieron las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, en materia de consulta popular y revocación de mandato, previendo la obligación del Congreso de la Unión de emitir la respectiva ley reglamentaria.

2. Juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1127/2021 y acumulado.

El veinticinco de agosto de dos mil veintiuno⁶, la Sala Superior resolvió el citado juicio en el sentido de declarar existente la omisión atribuida al Congreso de la Unión consistente en emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.

3. Acuerdo INE/CG1444/2021. El veintisiete de agosto, el Consejo General del INE emitió el acuerdo mediante el cual aprobó los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato⁷, así como sus anexos.

4. Expedición de la Ley. El catorce de septiembre se publicó en el DOF el decreto mediante el cual se expidió la Ley Federa de Revocación de Mandato.⁸

5. Modificación a los Lineamientos. El Consejo General del INE aprobó⁹ los acuerdos INE/CG1566/2021¹⁰ e INE/CG1646/2021¹¹, por los que se modificaron los Lineamientos y su Anexo Técnico.

⁴ En lo siguiente, DOF.

⁵ En lo subsecuente, Constitución federal.

⁶ Las fechas referidas en esta resolución se refieren al año dos mil veintiuno, salvo mención expresa.

⁷ En lo sucesivo, los Lineamientos.

⁸ En adelante LFRM. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, SCJN) admitió a trámite el escrito presentado por quienes se ostentaron como Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, solicitando la invalidez de la Ley, con lo que se integró el expediente de la acción de inconstitucionalidad 151/2021, concretamente por lo que se refiere a los artículos 13, 19, 32, 36, 41, 42 y 59; así como, cuarto y quinto transitorios".

⁹ En sesiones extraordinarias de treinta de septiembre y diez de noviembre.



6. Acuerdo INE/CG1629/2021. El veintinueve de octubre, el Consejo General del INE emitió el acuerdo por el que aprobó el diseño y la impresión de la papeleta, documentación y los materiales, así como el líquido indeleble que se utilizará para impregnar el dedo pulgar derecho de las personas participantes durante la revocación de mandato.

7. Juicio de la ciudadanía. El diecinueve de noviembre, Gustavo Adolfo de Hoyos Walther y el Consejo Nacional de Litigio Estratégico A.C., por conducto de su representante, presentaron demanda de juicio de la ciudadanía ante este órgano jurisdiccional, solicitando la inaplicación de los artículos 14, 19, 32, 36, 41 y 42 de la LFRM.

III. TRAMITE

1. Turno y requerimiento. Por acuerdo de la Presidencia de este Tribunal, se ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-1412/2021** y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, del mismo modo se requirió a las autoridades señaladas como responsables realizar el trámite correspondiente.

2. Radicación y tercero interesado. En su oportunidad, la Magistrada ponente radicó el expediente del juicio indicado al rubro y tuvo por recibidas las constancias relativas al trámite realizado por las responsables, así como el escrito por el que Mario Rafael Llergo Latournerie, ostentándose como representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, compareció en calidad de parte tercera interesada al juicio indicado al rubro.

3. Cierre de instrucción. El dos de febrero, la Magistrada ponente admitió a trámite el juicio y cerró instrucción.

¹⁰ A efecto de que los Lineamientos cumplieran con el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica con motivo de la expedición de la LFRM.

¹¹ A partir de lo resuelto por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados, en el sentido de ordenar al INE que emitiera un diverso acuerdo en el que determinara que, para recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato, debían facilitarse en todo el país los formatos físicos como en dispositivos electrónicos, para que ambos tipos de formatos queden a disposición de la ciudadanía y elijan el medio a través del cual otorgarán tal apoyo; estableciera que las personas mexicanas residentes en el extranjero también tienen la posibilidad de emitir su voto en forma postal, así como modificar los plazos previstos en la convocatoria para realizar todas esas acciones.

4. Memorándum. El dos de febrero, se recibió en la cuenta de correo electrónico institucional del Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional, un memorándum suscrito por la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, por el que realiza diversas manifestaciones relacionadas con el juicio indicado al rubro.

5. Engrose. En sesión pública de dos de febrero, la mayoría del Pleno rechazó el proyecto presentado por la magistrada ponente, por lo que se determinó que el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera realizara el engrose correspondiente.

IV. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, porque se trata de un juicio de la ciudadanía promovido por un ciudadano y una asociación civil, a fin de impugnar el acuerdo INEC/CG/1629/2021 del Consejo General del INE.

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020 en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del medio de impugnación de manera no presencial.

VI. IMPROCEDENCIA

Esta Sala Superior considera que en el presente juicio de la ciudadanía procede el sobreseimiento, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 1, inciso c), en relación con el numeral 10, párrafo 1, inciso a) de la Ley de medios, debido a que, con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causa de improcedencia, la parte actora pretende impugnar la no conformidad a la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos¹² de los artículos 14, 19, 32, 36, 41 y 42, de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Marco normativo

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

Por su parte, en el artículo 10, párrafo 1, inciso a), del mismo ordenamiento, se dispone que los medios de impugnación serán improcedentes cuando se pretenda impugnar la no conformidad de las leyes federales a la Constitución general.

En el artículo 99, párrafos primero y sexto, de la Constitución general se señala que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional¹³ y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación que, entre otras, tiene la atribución de determinar la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución general, misma que se limita al caso concreto sobre el que verse el juicio o medio de impugnación correspondiente, y cuyo ejercicio debe ser informado por la Sala Superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, el artículo 105, fracción II, de la Constitución general señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución general y que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución general es a través de esta vía.¹⁴

¹² En lo sucesivo, Constitución general.

¹³ Acciones de inconstitucionalidad.

¹⁴ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta

De lo anterior, se advierte que el sistema de control constitucional en materia electoral se integra por dos tipos o clases de acción: **a)** De carácter abstracto, conferido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tiene la facultad de declarar con efectos generales la invalidez de una norma contraria a la Constitución federal, y **b)** Un control concreto conferido a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual únicamente se puede ejercer cuando se controvierte un acto o resolución de una autoridad electoral¹⁵, siendo que se podrá determinar la no aplicación de leyes que sean contrarias al marco fundamental, sin que sus efectos se puedan extender más allá del caso particular¹⁶.

La diferencia entre ambos sistemas radica en que, mientras en las acciones de inconstitucionalidad se analiza el contenido de la norma en abstracto, en los juicios y recursos electorales se requiere forzosamente la aplicación de la ley a una situación particular, de ahí que cuando en dichas acciones se controviertan resoluciones o actos de las autoridades electorales que hayan aplicado una norma electoral serán improcedentes. Ello de conformidad con la jurisprudencia 65/2000 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES”**.

Así, la improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral deriva, entre otras hipótesis, cuando se alega la no conformidad a la Constitución general de leyes federales o locales.

Es por ello que, por una parte, ni el Constituyente ni el legislador previeron la posibilidad de que, a través del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad se revisen **actos concretos** de aplicación de normas

Constitución. [...] La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. [...].”

¹⁵ Al respecto, ver la jurisprudencia 35/2013 de esta Sala Superior, cuyo rubro es al tenor siguiente “INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.

¹⁶ Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada P. I/2007 de rubro: “SISTEMA CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL”, de la novena época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, enero de 2007, página 105, señaló, en esencia, que conforme a la Constitución Federal existe un sistema de justicia electoral que permite, por un lado, impugnar leyes electorales, vía acción de inconstitucionalidad, y por otro, actos o resoluciones en materia electoral, medios de defensa que se armonizan con el juicio de amparo, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales, frente a leyes que aun cuando su denominación sea electoral puedan vulnerar algún derecho fundamental, sin que puedan controvertirse disposiciones que atañan directamente a la materia electoral, o bien, al ejercicio de derechos políticos.



en materia electoral, y por otra, se dispuso como causa de improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral el supuesto consistente en que se pretenda impugnar, **por sí misma** y sin acto de aplicación alguno, la no conformidad a la Constitución general de leyes federales o locales, tal y como se advierte de los señalado en el artículo 10, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.¹⁷

Caso concreto

En el caso, la parte actora reclama la aplicación de los artículos 14, 19, 32, 36, 41 y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Lo anterior a partir de los siguientes conceptos de agravio:

- La parte actora sostiene, la inconventionalidad e inconstitucionalidad de los artículos 19, 36 y 42 de la LFRM por vulnerar los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y contravenir lo dispuesto en los artículos 1°, 35, fracciones I y IX de la CPEUM.
- Para la parte recurrente los artículos impugnados establecen el contenido de la pregunta a la ciudadanía para la consulta de revocación de mandato, por lo que el **legislador ordinario excedió sus facultades y modificó la finalidad y naturaleza del ejercicio revocatorio** al incluir la opción de que la ciudadanía pueda elegir si el presidente sigue en el cargo.
- El contenido de los artículos 19, 36 y 42 de la LFRM vulneran los derechos de seguridad jurídica con relación al principio de legalidad consagrados en los artículos 1°, 14 y 16 de la CPEUM, así como los artículos 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que al incluir un proceso de ratificación del mandato a la par del proceso revocatorio coloca en una situación de

¹⁷ Resulta aplicable la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con la clave P/J 65/2000, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES".

inseguridad jurídica, crea confusión sobre el mecanismo en el que se participará y cuál será el voto emitido, es decir, no existe claridad en la forma en que se ejercerá el derecho a la participación ciudadana lo que también vulnera el derecho a la certeza jurídica.

- Las opciones de respuesta a la pregunta de la revocación de mandato deben ser: SI o No.
- Así, expone, en esencia, que los artículos cuya inaplicación solicita son contrarios a la Constitución federal y desvirtúan el ejercicio de participación ciudadana denominado revocación de mandato, al alterar la finalidad que tienen los ciudadanos para participar a través del sufragio en la decisión de revocar el mandato del Presidente de la República e introducir una finalidad distinta que conlleva la ratificación de su cargo.
- Por otro lado, hace valer la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos 14, 32 y 41 de la LFRM, al aducir que son contrarios a lo previsto en los artículos 35, fracción IX y 41, base I, de la Constitución federal, al considerar, en esencia que se impone a los partidos políticos un deber de abstención de impedir u obstruir las actividades de recolección de firmas, mas no tener una participación activa, por lo que no pueden ser promotores de recolección de firmas porque se desplazaría a la ciudadanía del lugar central que le otorga la Constitución federal y, como consecuencia, un ejercicio ciudadano se convertiría en una actividad partidista.
- El artículo 32 de la LFRM es contrario al mandato constitucional que ordena que sólo el INE y los organismos públicos electorales locales están facultados para promover y difundir el proceso de revocación de mandato.
- La finalidad del proceso revocatorio fue señalada en el texto constitucional, en el aludido artículo tercero transitorio del decreto de reforma al precisar que “...*la revocación de mandato... deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la*



ciudadanía para determinar a conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de confianza”.

- Esos preceptos constitucionales contienen las bases para que el legislador ordinario desarrolle la institución de la revocación de mandato, esto es, como un mecanismo que la ciudadanía decida activar y votar para determinar la conclusión anticipada en el desempeño de cargo del Presidente, a partir de la pérdida de confianza.
- Así, la revocación de mandato es un derecho complementario al de ciudadanía de elegir a sus autoridades, que se materializa en una nueva votación en la que estos pueden ser removidos, por ello la legislación secundaria debe establecer las condiciones para garantizar de manera efectiva la participación ciudadana.
- Incluir un proceso de ratificación de mandato a la par que el revocatorio genera una situación de inseguridad jurídica, al crear confusión sobre el tipo de mecanismo en el que se va a participar y cuál será el efecto del voto emitido, es decir, no existe claridad en la forma en que se ejercerá el derecho a la participación ciudadana lo que también vulnera el derecho a la certeza jurídica.
- Se afirma lo anterior, porque la voluntad de las y los ciudadanos puede ser manipulada al tergiversar el mecanismo de revocación y volverlo un ejercicio de ratificación que se utilice de manera populista para refrendar una legitimación en el poder del Presidente de la República.
- Además de que se ha creado desinformación a partir de una interpretación errónea de la naturaleza de la revocación de mandato, lo que trae como consecuencia que la persona electora confunda ante qué tipo de mecanismo de participación se enfrenta, creando confusión e incertidumbre.

Como se puede advertir, la construcción de la argumentación de la parte actora no ataca por vicios propios alguna determinación en concreto, ya que

la arquitectura de la demanda se dirige a cuestionar la **inconstitucionalidad en abstracto** de las normas de la Ley Federal de Revocación de Mandato que contienen la pregunta objeto del proceso, así como los preceptos que otorgan facultades a los partidos políticos en el desarrollo de este procedimiento.

En este sentido atendiendo a las atribuciones constitucionales y legales que soportan la jurisdicción y competencia de esta Sala Superior, no le es posible atender los planteamientos expuestos por los recurrentes, pues del análisis de los mismos no se evidencia la aplicación concreta de los artículos 19, 36 y 42¹⁸, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, respecto a la redacción de la pregunta respectiva, así como 14, 32 y 41¹⁹ de la aludida ley en cuanto a la participación de los partidos políticos en este procedimiento de democracia directa.

En efecto, tal y como se desprende de la síntesis de agravios no se atacan las consideraciones que sustentan el acuerdo por el que se aprobó el diseño y la impresión de la papeleta, documentación y los materiales, que eventualmente se utilizarán durante la jornada consultiva de revocación de mandato. En todo caso, la pregunta que se cuestiona (el contenido o la

¹⁸ **Artículo 19.** La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente: [...] **V.** La pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?; [...]

Artículo 36. Para la emisión del voto en los procesos de revocación de mandato, el Instituto diseñará la papeleta conforme al modelo y contenido que apruebe el Consejo General, debiendo contener los siguientes datos: [...] **III.** La pregunta objeto del presente proceso, establecida en el artículo 19 de la presente Ley; **IV.** Cuadros colocados simétricamente y en tamaño apropiado para facilitar su identificación por la ciudadanía al momento de emitir su voto en los siguientes términos: **a)** Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza. **b)** Que siga en la Presidencia de la República; [...]

Artículo 42. En la jornada de revocación de mandato las y los ciudadanos acudirán ante las mesas directivas de casilla para expresar el sentido de su voluntad pronunciándose por alguna de las opciones señaladas en la fracción IV del artículo 36 de esta Ley.

¹⁹ **Artículo 14.** Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las alcaldías, los partidos políticos o cualquier otro tipo de organización del sector público, social o privado deberán abstenerse de impedir u obstruir las actividades de recopilación de las firmas de apoyo de las ciudadanas y los ciudadanos.

El Instituto vigilará y, en su caso, iniciará el procedimiento sancionador que corresponda, de conformidad con lo previsto en la Ley General, por la inobservancia a este precepto.

Artículo 32. [...]

Los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.

Artículo 41. [...]

Los partidos políticos con registro nacional tendrán derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general, bajo los términos, procedimientos y funciones dispuestos por la Ley General.



redacción) no es un acto decidido por la autoridad señalada como responsable, pues el texto está establecido en la Ley multicitada.

En su demanda, se puede advertir que los agravios de la parte actora se encuentran dirigidas a demostrar lo erróneo del desarrollo normativo por parte del legislador (no del INE como autoridad que emitió el acuerdo impugnado) tan es así que en una parte de su escrito alude que *“resulta evidente el exceso del legislador ordinario al alterar la finalidad del ejercicio revocatorio y convertirlo en mecanismo híbrido al incluir la ratificación de mandato”*.

En el caso, el actor pretende retrotraer los actos e impugnar los artículos de la norma reglamentaria emitida por el legislador ordinario sin verter agravios que demuestren un acto real y concreto de aplicación, por lo que su demanda en esos términos, al configurar argumentos que en abstracto pretenden demostrar la inconstitucionalidad de los artículos que señala no pueden prosperar en la vía intentada, pues como se ha señalado, este Tribunal Electoral sólo puede inaplicar alguna norma si se demuestra la trasgresión de la Norma Fundamental en un acto concreto de aplicación.

Bajo este contexto, la parte actora es omisa en precisar el perjuicio o la afectación concreta que le causa el acuerdo INE/CG1629/2021, por el que se aprobó el diseño de la papeleta, así como el resto de la papelería y materiales que se utilizarán durante la jornada electiva, para que esta Sala Superior este en posibilidad jurídica de analizar, a partir de la supuesta afectación concreta, esa irregularidad, resarcando los derechos violados.

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

Por todo lo anterior, al impugnar de manera abstracta los mencionados preceptos legales, lo procedente conforme a Derecho es sobreseer en el juicio de la ciudadanía al rubro indicado.

Similar criterio se sostuvo al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-JDC-1826/2019.

Por lo expuesto y fundado, se

VII. RESUELVE

ÚNICO. Se **sobresee** en el juicio de la ciudadanía al rubro indicado.

Notifíquese en términos de Ley.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, quienes emiten voto particular conjunto; ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe de que se firma de manera electrónica.

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



VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SUP-JDC-1412/2021²⁰

1. Introducción

Al disentir del criterio mayoritario que determinó el sobreseimiento total en el juicio de la ciudadanía promovido por Gustavo Adolfo de Hoyos Walther y la asociación civil denominada Consejo Nacional de Litigio Estratégico, a fin de controvertir diversos actos relacionados con el diseño y la impresión de la papeleta que se utilizará durante el proceso de revocación de mandato formulamos, como voto particular, las razones que sustentaron el proyecto que presentó la Magistrada instructora Janine M. Otálora Malassis ante el Pleno de la Sala Superior.

Desde nuestra perspectiva, se debió **sobreseer parcialmente** en el juicio, respecto de los planteamientos de inaplicación de los artículos 14, 19, 32, 36, 41 y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato²¹, porque la parte actora pretendía que este órgano jurisdiccional ejerciera un control abstracto de constitucionalidad y convencionalidad de los citados preceptos legales, lo que no es acorde a las atribuciones de este órgano jurisdiccional.

Asimismo, era procedente –en el análisis del fondo del asunto–, **revocar parcialmente** el acuerdo **INE/CG1629/2021**, por el que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral²² aprobó, entre otras cuestiones, el diseño y la impresión de la papeleta que se utilizará durante el proceso de revocación de mandato, para el efecto de **modificar su diseño**, al ser atendibles los planteamientos relacionados a la necesidad del señalamiento de la fecha

²⁰ Con fundamento en los artículos 174, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

²¹ En adelante, LFRM.

²² En lo subsecuente, INE.

prevista constitucionalmente para la conclusión del periodo por el cual el Presidente de la República fue elegido, esto es, el 30 de septiembre de 2024, además de ser pertinente precisar en la boleta que, de ser el caso, será al término de este proceso cuando se revoque el mandato a la persona titular de la Presidencia de la República.

2. Criterio mayoritario

En la sentencia aprobada por la mayoría de quienes integramos esta Sala Superior, se determinó sobreseer en el juicio de la ciudadanía al considerar que con independencia de que pudiera actualizarse alguna otra causa de improcedencia, la parte actora pretende impugnar la no conformidad a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²³ de los artículos 14, 19, 32, 36, 41 y 42, de la LFRM.

Lo anterior, porque la construcción de la argumentación de la parte demandante se dirige a cuestionar la **inconstitucionalidad en abstracto** de las normas de la LFRM.

Asimismo, se considera que la parte actora es omisa en precisar el perjuicio o la afectación concreta que le causa el citado acuerdo para que la Sala Superior este en posibilidad jurídica de analizar, a partir de la supuesta afectación concreta, esa irregularidad, resarcando los derechos violados.

3. Razones del voto particular

A efecto de sostener nuestro voto, a continuación, se retoman las principales consideraciones del proyecto presentado por la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

En primer lugar, se exponen las razones por las que, en nuestra consideración, se acredita la existencia de interés jurídico de la parte demandante; enseguida, el señalamiento de nuestra coincidencia parcial con el proyecto en cuanto al sobreseimiento determinado y, finalmente, los argumentos por los que, para quienes suscribimos, contrariamente al criterio mayoritario, en un estudio del fondo de la cuestión planteada se

²³ En lo sucesivo, Constitución federal.



debieron analizar los planteamientos por lo que se controvertió el acuerdo INE/CG1629/2021 y, ordenar su modificación en cuanto al diseño de la boleta que se utilizará durante el proceso de revocación de mandato.

A. Interés jurídico de la parte demandante

MORENA, en su escrito de comparecencia como parte tercera interesada, expone que la demanda del juicio de la ciudadanía debe desecharse, al actualizarse la causal de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico de los promoventes.

Señala que en la sentencia dictada en el diverso juicio SUP-JDC-1127/2021 y acumulado, esta Sala Superior acreditó el interés del ciudadano Gustavo Adolfo De Hoyos Walther y del Consejo Nacional de Litigio Estratégico, A.C., porque existía la omisión legislativa con incidencia directa en el derecho fundamental a la participación política en la modalidad de mecanismos de democracia directa, lo cual impedía a la ciudadanía contar con la ley que regulara las bases constitucionales de la revocación de mandato.

Considera que en el caso que se analiza no se actualiza el interés jurídico, porque al controvertirse el contenido de diversos artículos de la LFRM, de manera alguna se trastoca el adecuado ejercicio de la ciudadanía en el mencionado mecanismo de democracia directa.

Señala que, la parte actora únicamente cuenta con interés simple, entendido éste como el que puede tener cualquier persona por algún acto u omisión de la autoridad, pero que en caso de satisfacerse no se traducirá en un beneficio personal, al no suponer afectación a su esfera jurídica en algún sentido.

Finalmente, puntualiza que la parte actora no puede ejercer acciones tuitivas de intereses difusos en el presente asunto como lo ha planteado, dado que éstas solo las pueden ejercer los partidos políticos, al tener calidad de entidades de interés público reconocidas en la Constitución federal.

Decisión

Desde nuestra perspectiva, la causal de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico es **infundada**, debido a que, conforme a la LFRM, la revocación de mandato es el instrumento de **participación solicitado por la ciudadanía** para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza.²⁴

En la propia LFRM se dispone que su objeto es regular y garantizar el ejercicio del derecho político de las ciudadanas y los ciudadanos a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato de la persona que resultó electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Así, en el artículo 7 de la referida Ley se prevé que el inicio del proceso de revocación de mandato solamente procederá a petición de las personas ciudadanas en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores, siempre y cuando la solicitud corresponda a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

Por lo tanto, la ciudadanía cuenta con interés jurídico para accionar la revocación de mandato como un mecanismo a través del cual puede expresar su insatisfacción hacía un representante en específico a partir de alguna causal relacionada con la pérdida de confianza, es decir, el procedimiento está confeccionado para que la ciudadanía participe democráticamente en los asuntos relacionados con la rendición de cuentas a los que están sujetas las y los servidores públicos.

En ese orden de ideas, es posible reconocer en este tipo de mecanismos de participación ciudadana un derecho político-electoral en favor de la ciudadanía, al reconocérsele un instrumento que les permite evaluar la

²⁴ Artículo 5 de la LFRM.



actuación y desempeño de un representante popular, en este caso del Ejecutivo Federal, a fin de determinar la posible terminación anticipada de su encargo, por la pérdida de confianza de sus electores y ciudadanía en general.

Ahora bien, los actos y resoluciones únicamente pueden ser impugnados por quienes tengan interés jurídico, dentro de los plazos exigidos.

Así, la ciudadanía puede acudir a la jurisdicción de este Tribunal Electoral para controvertir los actos y resoluciones que vulneren sus derechos político-electorales de votar, ser votado, de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los **asuntos públicos** del país, y de asociación, en los términos que señale la Constitución federal y las leyes²⁵.

Para que se actualice el interés jurídico se requiere que en la demanda se aduzca la vulneración de algún derecho sustancial y, a la vez, se argumente que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o resolución reclamado, lo cual debe producir la consiguiente restitución a la persona demandante.

Por tanto, para que el interés jurídico se tenga por satisfecho, el acto o resolución impugnado, debe repercutir de manera clara y suficiente en los derechos subjetivos de quien acude al proceso, de esta manera, demostrando que la afectación del derecho del que aduce ser titular es ilegal, se le podría restituir en el goce de la prerrogativa vulnerada o bien, se hará factible su ejercicio.

En el mismo sentido se ha pronunciado la SCJN, al estimar que el interés jurídico se actualiza cuando el acto reclamado causa un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio

²⁵ Ver artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución federal.

(bienes jurídicos reales y objetivos); por tanto, para que exista un perjuicio, necesariamente, debe apreciarse objetivamente una afectación²⁶.

Así, en el presente caso se estima que se satisface con este requisito, ya que la parte actora promueve el medio de impugnación aduciendo, entre otras cuestiones que, derivado de la emisión del acuerdo **INE/CG1629/2021**, le agravia la existencia de incertidumbre, inseguridad, falta de claridad y confusión, respecto del tipo de mecanismo en el que, en su caso, se participaría.

Ello porque la voluntad de las y los ciudadanos puede ser manipulada al tergiversar el mecanismo de revocación y volverlo un ejercicio de ratificación que se utilice de manera populista para refrendar una legitimación en el poder del Presidente de la República.

En este orden de ideas, contrario a lo aducido por MORENA, la parte actora cuenta con interés jurídico, en tanto se precisan las razones por las que, a su juicio, les afecta la aprobación del acuerdo **INE/CG1629/2021**, por el Consejo General del INE.

Por otra parte, es de estimar que cuando una asociación civil alegue violaciones relacionadas directa y estrechamente a sus derechos a la participación político-electoral, y de su causa de pedir ello se traduzca en una afectación a éstos, el juicio ciudadano será procedente al estar acreditado su interés jurídico.

Asimismo, es pertinente señalar que el caso que se analiza tiene un contexto diverso al recurso de apelación SUP-RAP-449/2021, en el que se determinó sobreseer respecto del mismo acto que ahora se examina, con base en que la revocación del mandato era un procedimiento futuro de realización incierta.

La diferencia esencial entre ambos asuntos radica en la temporalidad de resolución y en el avance del proceso de revocación de mandato, porque el mencionado recurso de apelación se resolvió el primero de diciembre del

²⁶ Tesis 1a./J. 168/2007 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.



año anterior, cuando ni siquiera había concluido el plazo para recolectar firmas.²⁷

En cambio, en el momento que se resuelve este juicio de la ciudadanía **impera un contexto distinto**, ya que **existe certeza sobre la celebración de la jornada de revocación del mandato** debido a que, si bien no se ha emitido formalmente la convocatoria, es inminente su celebración.

Inclusive es un hecho notorio para esta Sala Superior de conformidad con el numeral 1 del artículo 15 de la Ley de Medios que el pasado día treinta y uno de enero, el Secretario Ejecutivo del INE presentó ante el Consejo General el informe final que da cuenta de la verificación de los apoyos de la ciudadanía que respaldan el proceso de revocación de mandato, en el que se informó que se contaban con 3'451,843 firmas, lo que equivale al 3.75% de la lista nominal, superando la dispersión requerida en 25 entidades federativas²⁸.

En ese **informe se concluye que se superó el umbral de firmas** requeridas (al menos el 3% de las personas inscritas en la lista nominal electoral) y se colmaron los requisitos para continuar con el proceso de revocación del mandato.

Así, en este momento nos encontramos ante un hecho futuro de realización inminente, por lo que procede analizar en el fondo la legalidad del acuerdo controvertido.

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que a diferencia de los *actos futuros de realización incierta* –cuya realización está sujeta a meras eventualidades–, tratándose de los *actos futuros inminentes* existe la certidumbre de que se ejecutarán por demostrarlo así los actos previos relacionados con su ejecución.²⁹

²⁷ El plazo culminó el 25 de diciembre.

²⁸ Informe final que presenta la DERFE a la Secretaría Ejecutiva respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la Revocación de Mandato y su identificación en la Lista Nominal de Electores (página 44); presentado al CG del INE en el punto 2 del orden del día de la sesión extraordinaria del 31 de enero de 2022.

²⁹ Sentencias de los recursos SUP-REP-20/2021, SUP-REP-20/2021, SUP-REP-121/2021 y SUP-REP-496/2021

Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 356/2012, la SCJN determinó que, por regla general, **sólo los actos futuros de inminente realización y no los futuros e inciertos son susceptibles de ser suspendidos**, entendiéndose por los primeros los que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de tal manera que pueda asegurarse que se ejecutarán en breve, y por los segundos, aquellos cuya realización es remota, en tanto que su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones.

En conclusión, en el actual contexto, derivado del avance del proceso de revocación del mandato debió justificarse la **procedencia del análisis del fondo de la controversia, pues se trata de actos de inminente realización**.

B. Sobreseimiento parcial

Si bien se coincide con el criterio mayoritario en cuanto al sobreseimiento declarado, desde nuestra perspectiva, se debió determinar el **sobreseimiento parcial en el juicio** de la ciudadanía, derivado de que, conforme con lo previsto en los artículos 9, párrafo 3 y 10, párrafo 1, inciso a), relacionados con lo dispuesto por el artículo 11, párrafo 1, inciso c), todos de la Ley de Medios, se debió sobreseer parcialmente en el juicio ciudadano al rubro identificado, cuando la parte actora pretenda que este órgano jurisdiccional ejerciera un control abstracto de constitucionalidad y convencionalidad de preceptos legales.

Marco normativo. En términos de lo establecido en el artículo 9, párrafo 3 de la Ley de Medios, se concluye que los medios de impugnación en materia electoral son notoriamente improcedentes y, por ende, las demandas se deben desechar de plano cuando, entre otras causales, la improcedencia derive de las disposiciones contenidas en la Ley.

En el artículo 10, párrafo 1, inciso a), del mencionado ordenamiento, se prevé que un medio de impugnación es improcedente cuando se pretenda impugnar la no conformidad de leyes federales o locales a lo establecido en la Constitución federal.



Asimismo, conforme con lo ordenado en el artículo 11, párrafo 1, inciso c), cuando ha sido admitida la demanda de un medio de impugnación, sobrevenga o se advierta la existencia de una causal de improcedencia, se actualiza la institución jurídica del sobreseimiento, ello porque queda acreditada la ausencia o falta de alguno de los presupuestos o requisitos de procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral.

Al respecto, es pertinente destacar que, en términos de lo previsto en el artículo 99, párrafo primero, de la Constitución federal, este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad de la competencia exclusiva y excluyente del Pleno de la SCJN.

En ese sentido, en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal se prevé que es competencia exclusiva de la SCJN conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad, cuyo objetivo reside en resolver sobre la contradicción entre una norma de carácter general con una de la propia Constitución, mediante un análisis abstracto.

Asimismo, en el párrafo antepenúltimo del citado artículo constitucional se establece que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución federal es la acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, conforme a lo establecido en el párrafo sexto del artículo 99 constitucional, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105 del mismo ordenamiento, las Salas de este Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución federal, supuesto en el cual las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, de lo cual la Sala Superior deberá informar a la SCJN.

De esta forma, conforme a lo establecido en los citados preceptos de la Constitución federal, el control abstracto de constitucionalidad de leyes en materia electoral es ejercido por la SCJN, de manera exclusiva, en tanto que corresponde a este Tribunal Electoral ejercer el control concreto de

constitucionalidad de esas leyes, el cual se encuentra acotado a casos específicos a partir de actos concretos de aplicación.

En este sentido, la competencia expresa conferida a este Tribunal Electoral para ejercer control de constitucionalidad y convencionalidad de normas queda acotado al caso en el que se controvierta un acto concreto de una autoridad electoral —*acto de aplicación*—, que se encuentre fundado en un precepto legal que se considere contrario a la Constitución federal.

De tal suerte que este Tribunal Electoral no puede conocer de planteamientos abstractos o generales de constitucionalidad y convencionalidad de normas, a menos que la controversia se centre respecto de un acto de aplicación que concrete una disposición jurídica al acto o resolución dictado por una autoridad administrativa o jurisdiccional en la materia.

Caso concreto. En el particular, procedía el **sobreseimiento parcial** en el juicio al rubro identificado, dado que la parte enjuiciante pretende que este órgano jurisdiccional ejerza un control abstracto de constitucionalidad y convencionalidad de los artículos 14, 19, 32, 36, 41 y 42, de la LFRM³⁰.

³⁰ **Artículo 14.** Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las alcaldías, los partidos políticos o cualquier otro tipo de organización del sector público, social o privado deberán abstenerse de impedir u obstruir las actividades de recopilación de las firmas de apoyo de las ciudadanas y los ciudadanos. El Instituto vigilará y, en su caso, iniciará el procedimiento sancionador que corresponda, de conformidad con lo previsto en la Ley General, por la inobservancia a este precepto.

Artículo 19. La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente:

- I. Fundamentos constitucionales y legales aplicables, incluyendo la definición de revocación de mandato establecida en el artículo 5 de esta Ley;
- II. Las etapas del proceso de revocación de mandato;
- III. El nombre de la persona que ocupa la titularidad de la Presidencia de la República, quien será objeto del proceso de revocación de mandato;
- IV. Fecha de la jornada de votación en la que habrá de decidirse sobre la revocación de mandato;
- V. La pregunta objeto del proceso, la cual deberá ser: ¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?;
- VI. Las reglas para la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, y
- VII. El lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.

Artículo 32. El Instituto deberá iniciar la difusión de la consulta al día siguiente de la publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, la cual concluirá hasta tres días previos a la fecha de la jornada. Durante la campaña de difusión, el Instituto promoverá la participación de las y los ciudadanos en la revocación de mandato a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral.

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

Los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.

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

- I. El nombre y cargo de la persona sujeta a revocación de mandato;
- II. El periodo ordinario constitucional de mandato;
- III. La pregunta objeto del presente proceso, establecida en el artículo 19 de la presente Ley;



En el apartado de la demanda relativo al “PLANTEAMIENTO DE LOS AGRAVIOS”, la parte demandante hace valer en el que identifica como agravio PRIMERO, la inconventionalidad e inconstitucionalidad de los artículos 19, 36 y 42 de la LFRM por vulnerar los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y contravenir lo dispuesto en los artículos 1º, 35, fracciones I y IX de la CPEUM.

- Los artículos impugnados establecen el contenido de la pregunta a la ciudadanía para la consulta de revocación de mandato, por lo que el **legislador ordinario excedió sus facultades y modificó la finalidad y naturaleza del ejercicio revocatorio** al incluir la opción de que la ciudadanía pueda elegir si el presidente sigue en el cargo.
- El contenido de los artículos 19, 36 y 42 de la LFRM vulneran los derechos de seguridad jurídica con relación al principio de legalidad consagrados en los artículos 1º, 14 y 16 de la CPEUM, así como los artículos 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que al incluir un proceso de ratificación del mandato a la par del proceso revocatorio coloca en una situación de inseguridad jurídica, crea confusión sobre el mecanismo en el que se participará y cuál será el voto emitido, es decir, no existe claridad en la forma en que se ejercerá el derecho a la participación ciudadana lo que también vulnera el derecho a la certeza jurídica.

IV. Cuadros colocados simétricamente y en tamaño apropiado para facilitar su identificación por la ciudadanía al momento de emitir su voto en los siguientes términos: a) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza. b) Que siga en la Presidencia de la República;

V. Entidad federativa, distrito electoral, municipio o demarcación territorial;

VI. Las firmas impresas de las personas titulares de la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva del Instituto, y

VII. Las medidas de seguridad que determine el Consejo General.

Artículo 41. El Instituto garantizará la integración de nuevas mesas directivas de casilla para la jornada de revocación de mandato, compuestas por ciudadanas y ciudadanos a razón de un presidente, un secretario, un escrutador y un suplente general, en los términos que establezca la Ley General. No obstante, el Instituto podrá hacer las sustituciones que resulten necesarias, de conformidad con el procedimiento señalado en la legislación electoral, hasta el día antes de la jornada de la revocación de mandato.

El Instituto deberá habilitar la misma cantidad de las casillas que fueron determinadas para la jornada del proceso electoral anterior, teniendo en cuenta la actualización que corresponda al listado nominal. En los casos en que sea necesario, habilitará ubicaciones distintas de conformidad con el procedimiento que, para el efecto, establece la Ley General.

Los partidos políticos con registro nacional tendrán derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general, bajo los términos, procedimientos y funciones dispuestos por la Ley General.

Artículo 42. En la jornada de revocación de mandato las y los ciudadanos acudirán ante las mesas directivas de casilla para expresar el sentido de su voluntad pronunciándose por alguna de las opciones señaladas en la fracción IV del artículo 36 de esta Ley.

- Las opciones de respuesta a la pregunta de la revocación de mandato deben ser: Si o No.
- Así, expone, en esencia, que los artículos cuya inaplicación solicita son contrarios a la Constitución federal y desvirtúan el ejercicio de participación ciudadana denominado revocación de mandato, al alterar la finalidad que tienen los ciudadanos para participar a través del sufragio en la decisión de revocar el mandato del Presidente de la República e introducir una finalidad distinta que conlleva la ratificación de su cargo.

Asimismo, en el que se identifica como agravio SEGUNDO, se hace valer la inconstitucionalidad e inconventionalidad de los artículos 14, 32 y 41 de la LFRM, al aducir que son contrarios a lo previsto en los artículos 35, fracción IX y 41, base I, de la Constitución federal, al considerar, en esencia que:

- Se impone a los partidos políticos un deber de abstención de impedir u obstruir las actividades de recolección de firmas, mas no tener una participación activa, por lo que no pueden ser promotores de recolección de firmas porque se desplazaría a la ciudadanía del lugar central que le otorga la Constitución federal y, como consecuencia, un ejercicio ciudadano se convertiría en una actividad partidista.
- El artículo 32 de la LFRM es contrario al mandato constitucional que ordena que sólo el INE y los organismos públicos electorales locales están facultados para promover y difundir el proceso de revocación de mandato.

Tales planteamientos formulados por la parte demandante no están centrados respecto de un acto de aplicación de tales disposiciones jurídicas, de ahí que lo que pretende es que este órgano jurisdiccional realice un análisis en abstracto de los preceptos controvertidos, situación que no corresponde a la competencia de este Tribunal Electoral.

Decisión. Conforme a lo expuesto, se debía **sobreseer en el juicio** respecto de los planteamientos de la parte demandante, relativos a la



inconstitucionalidad e inconveniencia de los 14, 19, 32, 36, 41 y 42, de la LFRM, **prevaleciendo el medio de impugnación** sólo por lo que hace a los motivos de disenso en los que se advierte la impugnación de los aspectos que serán precisados más adelante en relación con la impugnación del acuerdo **INE/CG1629/2021**, por el que el Consejo General del INE aprobó, entre otras cuestiones, el diseño y la impresión de la papeleta que se utilizará durante el proceso de revocación de mandato.

C. Estudio del fondo

Conforme a lo expuesto, determinando sólo el **sobreseimiento parcial** en el juicio de la ciudadanía, debieron ser materia de análisis y resolución los argumentos de la parte actora tendentes a controvertir el acuerdo INE/CG1629/2021 y ordenar la modificación del diseño de la boleta que se utilizará durante el proceso de revocación de mandato, conforme a las razones que exponemos enseguida.

Planteamiento del caso

El veintinueve de octubre, el Consejo General del INE emitió el acuerdo **INE/CG1629/2021** del Consejo General del INE, por el cual se aprobó, entre otras cuestiones, el diseño y la impresión de la papeleta a ser utilizada en el proceso de revocación de mandato, la cual es como a continuación se inserta:

INE-000,000

ENTIDAD FEDERATIVA DISTRITO ELECTORAL

REVOCACIÓN DE MANDATO 2022

Periodo ordinario constitucional de mandato 2018-2024

Marque la respuesta de su preferencia para la pregunta

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

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

Que siga en la Presidencia de la República.

REVOCACIÓN DE MANDATO 2022
ENTIDAD FEDERATIVA: _____
DISTRITO: _____

Consejo Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral
Lic. Edmundo Jacobo Molina

Ahora bien, a partir del análisis integral de los planteamientos de la parte actora³¹, es dable advertir su pretensión relacionada con la existencia de incertidumbre, inseguridad, falta de claridad y confusión, respecto del tipo de mecanismo en el que, en su caso, se participaría.

Ello porque la voluntad de las y los ciudadanos puede ser manipulada al tergiversar el mecanismo de revocación y volverlo un ejercicio de ratificación que se utilice de manera populista para refrendar una legitimación en el poder del Presidente de la República.

Además, aduce que se ha creado desinformación, lo que trae como consecuencia que la persona electora confunda ante qué tipo de mecanismo de participación se enfrenta, creando confusión e incertidumbre.

Método de estudio

A partir de la lectura detenida y cuidadosa del escrito de demanda³² y conforme a lo expuesto por la parte actora, se procederá al análisis conjunto de los motivos de disenso planteados, sin que ello le genere afectación alguna³³.

Decisión

Consideramos que debió concluirse que le **asiste la razón** a la parte actora en cuanto a la existencia de incertidumbre, inseguridad, falta de claridad y confusión, respecto del tipo de mecanismo en el que, en su caso, se participaría, particularmente en cuanto a la necesidad de señalar en la boleta, en específico, la fecha constitucionalmente prevista de conclusión del periodo por el cual el Presidente de la República fue electo, así como del momento en el que, de ser el caso, procederá la revocación de mandato.

³¹ Acorde al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 4/99, de rubro: *MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.*

³² Acorde al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 4/99, de rubro: *MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.*

³³ Conforme al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 4/2000, de rubro: *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.*



Análisis de los planteamientos de la parte demandante

Al promover el juicio de la ciudadanía, la parte demandante expone, como motivos de disenso, los argumentos que se señalan a continuación:

- La finalidad del proceso revocatorio fue señalada en el texto constitucional, en el aludido artículo tercero transitorio del decreto de reforma al precisar que *“...la revocación de mandato... deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar a conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de confianza”*.
- Esos preceptos constitucionales contienen las bases para que el legislador ordinario desarrolle la institución de la revocación de mandato, esto es, como un mecanismo que la ciudadanía decida activar y votar para determinar la conclusión anticipada en el desempeño de cargo del Presidente, a partir de la pérdida de confianza.
- Así, la revocación de mandato es un derecho complementario al de ciudadanía de elegir a sus autoridades, que se materializa en una nueva votación en la que estos pueden ser removidos, por ello la legislación secundaria debe establecer las condiciones para garantizar de manera efectiva la participación ciudadana.
- Incluir un proceso de ratificación de mandato a la par que el revocatorio genera una situación de inseguridad jurídica, al crear confusión sobre el tipo de mecanismo en el que se va a participar y cuál será el efecto del voto emitido, es decir, no existe claridad en la forma en que se ejercerá el derecho a la participación ciudadana lo que también vulnera el derecho a la certeza jurídica.
- Se afirma lo anterior, porque la voluntad de las y los ciudadanos puede ser manipulada al tergiversar el mecanismo de revocación y volverlo un ejercicio de ratificación que se utilice de manera populista para refrendar una legitimación en el poder del Presidente de la República.

- Además de que se ha creado desinformación a partir de una interpretación errónea de la naturaleza de la revocación de mandato, lo que trae como consecuencia que la persona electora confunda ante qué tipo de mecanismo de participación se enfrenta, creando confusión e incertidumbre.

Planteamientos sobre el señalamiento de la fecha prevista constitucionalmente para la conclusión del periodo por el cual el Presidente de la República fue elegido, así como del momento en el que, de ser el caso procederá la revocación de mandato

A partir del análisis integral de los planteamientos de la parte actora³⁴, advertimos que subsiste una pretensión relacionada con la existencia de incertidumbre, inseguridad, falta de claridad y confusión, respecto del tipo de mecanismo en el que, en su caso, se participaría porque la ciudadanía no tendrá claro si va a votar por la conclusión anticipada en el desempeño del cargo del Presidente de la República a partir de la pérdida de confianza, o si va a ratificarlo en el cargo o refrendar su representatividad.

En tal circunstancia, para la parte demandante, la voluntad de las y los ciudadanos puede ser manipulada al tergiversar el mecanismo de revocación y volverlo un ejercicio de ratificación que se utilice de manera populista para refrendar una legitimación en el poder del Presidente de la República.

Además, aduce que se ha creado desinformación a partir de una interpretación errónea de la naturaleza de la revocación de mandato, lo que trae como consecuencia que la persona electora confunda ante qué tipo de mecanismo de participación se enfrenta, creando confusión e incertidumbre.

A partir de lo expuesto, en la pretensión de la parte demandante está implícita la necesidad de que se dé certeza de la finalidad del ejercicio de

³⁴ Acorde al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 4/99, de rubro: *MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.*



revocación de mandato y evitar que a partir de una interpretación errónea se pretenda dar otro fin al ejercicio de participación ciudadana.

En este sentido, se considera que **son atendibles** esos planteamientos relacionados a la necesidad del señalamiento, en la boleta, de la fecha prevista constitucionalmente para la conclusión del periodo por el cual el Presidente de la República fue elegido, así como del momento en el que procederá, de ser el caso, la revocación del mandato.

Al respecto es de considerar que, conforme a lo previsto en el vigente artículo 83 de la Constitución federal, el Presidente de la República entrará a ejercer su encargo el 1º de octubre y durar en él seis años; asimismo, que conforme al artículo **Décimo Quinto transitorio** del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución federal, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, tal previsión del artículo 83 constitucional entró en vigor el 1º de diciembre de 2018, conforme a lo cual el actual período presidencial inició el 1º de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024.

Ahora bien, en el artículo 19, fracción V, de la LFRM está previsto que la pregunta objeto del proceso deberá ser: *“¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?”*

Asimismo, del contenido del artículo 36, fracciones III y IV, de la LFRM se advierte que para la emisión del voto en los procesos de revocación de mandato, corresponde al INE diseñar la papeleta conforme al modelo y contenido que apruebe su Consejo General, que debe contener, entre otros datos, la pregunta objeto del proceso revocatorio, establecida en el citado artículo 19, así como cuadros colocados simétricamente y en tamaño apropiado para facilitar su identificación por la ciudadanía al momento de emitir su voto, uno con conteniendo como respuesta *“Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza”*; y el otro *“Que siga en la Presidencia de la República”*.

Conforme a lo expuesto, al aprobar el modelo de boleta o papeleta para el proceso de revocación de mandato, el Consejo General del INE aplicó literalmente lo establecido en los mencionados artículos de la LFRM, en específico, lo previsto en el artículo 36 respecto a los recuadros.

No obstante lo anterior, la inclusión de la fecha prevista constitucionalmente para la conclusión del periodo por el cual el Presidente de la República en la papeleta o boleta a ser utilizada por la ciudadanía, no contraviene lo previsto en la LFRM, sino que corresponde a la aplicación de lo previsto en la normativa constitucional y legal, como se puede apreciar de la pregunta contenida en la fracción V del artículo 19 antes transcrito, así como a la observancia de los principios de certeza y seguridad jurídica, ante la necesidad del señalamiento de la fecha prevista constitucionalmente para la conclusión del periodo de elección del Presidente de la República.

La inclusión de la fecha en la que concluye el cargo el Titular del Ejecutivo Federal abona a dar certeza respecto de la finalidad del ejercicio de revocación de mandato, y es acorde a lo previsto en la LFRM, por lo que se encuentra plenamente justificada.

Asimismo, se tiene en consideración que en términos de lo previsto en el sexto numeral de la fracción novena del artículo 35 constitucional, corresponde a esta Sala Superior la realización de cómputo final del proceso de revocación de mandato una vez resultas las impugnaciones que se hubieren interpuesto, así como, de ser el caso, emitir la declaratoria de revocación de mandato, respecto de lo cual en el artículo 60 de la LFRM se establece que la persona titular de la Presidencia de la República se entenderá separada del cargo cuando se emita esa declaración.

Al respecto, se considera pertinente que en la boleta se precise que será al término de este proceso cuando se revoque el mandato a la persona titular de la Presidencia de la República.

En este orden de ideas, acorde a los principios de certeza y seguridad jurídica, lo procedente conforme a Derecho es **revocar parcialmente** el acuerdo INE/CG1629/2021 y **vincular al Consejo General del INE**, para el



efecto de que **modifique el diseño de la boleta** a ser utilizada en el proceso de revocación de mandato en los siguientes términos:

- **El recuadro correspondiente a “Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza” deberá quedar** en los siguientes términos: **“Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza al término del proceso de revocación de mandato”**.
- **El recuadro correspondiente a “Que siga en la Presidencia de la República”, deberá quedar** como sigue: **“Que siga en la Presidencia de la República hasta el 30 de septiembre de 2024”**.

Con esto se precisa en la boleta el momento en que procedería la revocación del mandato, así como **la fecha prevista constitucionalmente para la conclusión del periodo** por el cual el Presidente de la República fue elegido, esto es, el **30 de septiembre de 2024**.

Conforme a lo expuesto en el caso se debió:

- 1) **Sobreseer parcialmente** en el juicio, y
- 2) **Revocar parcialmente** el acuerdo INE/CG1629/2021 para que **se modifique el diseño de la boleta** en los términos precisados.

Por las razones que han quedado precisadas, emitimos el presente **voto particular**.

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