



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-391/2021

ACTOR: MORENA¹

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL² Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: RICARDO GARCÍA
DE LA ROSA E ISAÍAS MARTÍNEZ
FLORES

COLABORARON: IRIS YANETT
SÁNCHEZ LEÓN Y SALVADOR
MONDRAGÓN CORDERO

Ciudad de México, veinticinco de agosto de dos mil veintiuno³

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la cual determina **desechar** la demanda interpuesta por la parte actora respecto de los actos preparatorios, discusión e inminente aprobación del Consejo General del INE de los Lineamientos sobre el procedimiento de revocación de mandato.

I. ASPECTOS GENERALES

Morena se inconforma de los supuestos actos realizados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral o cualquiera de sus integrantes, así como todas las actuaciones del personal del referido Instituto, relativas a la realización de los trabajos previos, discusión e inminente aprobación de los lineamientos que habrán de regir la implementación del procedimiento de revocación de mandato.

¹ En adelante, la actora, parte actora o Morena.

² En lo subsecuente, Consejo General del INE.

³ Salvo mención expresa en contrario, las fechas se refieren a la presente anualidad.

II. ANTECEDENTES

1. Reforma constitucional sobre consulta popular y revocación de mandato. El veinte de diciembre de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto⁴ 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 Mandato⁵.

2. Entrada en vigor y obligación de legislar del Congreso de la Unión. La reforma aludida entró en vigor el veintiuno de diciembre de dos mil diecinueve y dispuso, en su segundo transitorio, la obligación del Congreso de la Unión de emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación del decreto aludido.⁶

Hasta el momento, el Congreso de la Unión no ha expedido la ley reglamentaria correspondiente.

3. Recurso de apelación. El veinte de agosto de dos mil veintiuno, Sergio Carlos Gutiérrez Luna, ostentándose como representante propietario de Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó demanda de recurso de apelación a fin de controvertir los actos realizados por el referido Consejo General o cualquiera de sus integrantes, así como todas las actuaciones del personal del referido

⁴ En adelante, Decreto constitucional.

⁵ Se reformaron el primer párrafo, el apartado 1o. en su inciso c) y párrafo segundo, los apartados 3o., 4o. y 5o., de la fracción VIII del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el segundo párrafo del Apartado B de la fracción V, el primer párrafo del Apartado C, y el primer párrafo de la fracción VI, del artículo 41; el artículo 81; la fracción III del párrafo cuarto del artículo 99; el primer párrafo de la fracción I, del párrafo segundo del artículo 116; la fracción III del Apartado A, del artículo 122; se adicionan una fracción IX al artículo 35; un inciso c) al Apartado B de la fracción V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; un tercer párrafo a la fracción III del Apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ “... **Segundo.** Dentro de los 180 días siguientes a la publicación de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley a que se refiere el Apartado 8o. de la fracción IX del artículo 35...”



Instituto, relativas a la realización de los trabajos previos, discusión e inminente aprobación de los lineamientos que habrán de regir la implementación del procedimiento de revocación de mandato; además, planteó la omisión atribuida al Congreso de la Unión para emitir la ley reglamentaria en la materia.

III. TRÁMITE

1. Turno. Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente por Ministerio de Ley, turnó el expediente al rubro citado a la ponencia de la cual es titular para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación den Materia Electoral.⁷

Asimismo, requirió a las consejeras y a los consejeros del Consejo General del INE para que procedieran a realizar el trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios.

2. Radicación. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el asunto en su ponencia.

3. Acuerdo de escisión. El Pleno de esta Sala escindió la demanda a fin conocer, por un lado, en recurso de apelación los motivos de disenso relativos a los actos ejecutados por la autoridad responsable respecto de la realización de trabajos previos, discusión e inminente aprobación de los lineamientos que habrán de regir en la implementación del procedimiento de revocación de mandato; por el otro, escindió la demanda la omisión atribuida al Congreso de la Unión de legislar en materia de la revocación de mandato.

IV. COMPETENCIA

⁷ En adelante, Ley de Medios.

Esta Sala Superior es competente⁸ para conocer y resolver el recurso de apelación, porque se controvierten los posibles actos realizados por el Consejo General del INE o cualquiera de sus integrantes en lo individual, referentes a la realización de trabajos previos, discusión e inminente aprobación de los lineamientos en torno al procedimiento de revocación de mandato.

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

1. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que debe **desecharse** el medio de impugnación porque, dado que el acto impugnado es inexistente y, lo que es materia de la impugnación, es decir, los actos preparatorios, discusión e inminente aprobación del Consejo General del INE de los Lineamientos sobre el procedimiento de revocación de mandato no tiene el carácter de definitivos dado que son un conjunto de actos complejos o preparatorios en aras de darle existencia a los lineamientos que en su caso emitirá el

⁸ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41 párrafo segundo, Base VI; 99, párrafo cuarto fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, inciso g); 169, fracciones I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios



Consejo General del INE.

2. Análisis de la causa de improcedencia

2.1. Marco Normativo

De conformidad el artículo 47, párrafo 1, del ordenamiento señalado, se establece que los efectos de las sentencias que se dicten, en el recurso de apelación, tendrán como efecto, confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnado.

Así, para la válida integración del proceso y, para determinar la procedibilidad de un juicio o recurso electoral, se exige la satisfacción de ciertos requisitos (formales y materiales) como elementos indispensables para el perfeccionamiento de la relación procesal, cuyo cumplimiento es imprescindible para que la autoridad jurisdiccional analice el fondo de la controversia sometida a su consideración, los cuales se identifican como presupuestos procesales, con la característica de que, la falta de alguno de ellos, determina la improcedencia y, por tanto, impide al juzgador tomar una decisión sustancial o de fondo.

Para arribar a la anotada conclusión, el artículo 99 de la Constitución Federal, dispone que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades federales electorales competentes.⁹

Los actos o resoluciones impugnables en este medio de impugnación deben ser definitivos y firmes, y para la promoción del recurso, tienen que haberse agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, en virtud de las cuales se pudieran haber

⁹ Sirve de apoyo la jurisprudencia 37/2002, localizable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Justicia Electoral, Tercera Época, Suplemento 6, Año 2003, páginas 43 y 44, del rubro: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LAS CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD ESTABLECIDAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 99 CONSTITUCIONAL SON GENERALES.

modificado, revocado o anulado.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que la razón lógica y jurídica de esta exigencia legal, estriba en el propósito claro y manifiesto de hacer que los medios de impugnación sean excepcionales y extraordinarios, a los que sólo se puede ocurrir cuando el acto o resolución de que se trate no sea susceptible de revocación, nulificación o modificación, ya sea porque se pueda hacer oficiosamente por parte de la propia autoridad emisora, de su superior jerárquico u orgánico o de alguna otra autoridad competente para ese efecto, o debido a que no existan medios ordinarios para conseguir la reparación plena de los derechos o prerrogativas en los que se hubieran visto afectados, sea porque no están previstos por la ley, porque los contemplados en ella sean insuficientes o para conseguir cabalmente ese propósito reparador, o bien, que los previstos hubieran sido promovidos o interpuestos sin éxito para el afectado.

Las consideraciones precedentes ponen de manifiesto que la definitividad y firmeza exigida por la ley se actualiza con la concurrencia de dos cualidades del acto o resolución que se impugne.

La primera es de carácter formal, y consiste en que el contenido o efectos de la resolución impugnada no puedan sufrir variación alguna a través de la emisión de un nuevo acto o resolución que pueda modificarlos, revocarlos o nulificarlos; la segunda, es de orden material, dado que atiende a la naturaleza substancial de los efectos jurídicos que pueda producir el acto o resolución de que se trate, con afectación irreparable al acervo jurídico sustantivo de quien haga valer el medio de impugnación.

Estas precisiones cobran relevancia para el análisis de la procedencia del recurso de apelación electoral, ya que en ciertos procedimientos administrativos se pueden distinguir, claramente, dos tipos de actos:

- Los de carácter complejo o preparatorio, cuya única misión



consiste en proporcionar elementos para tomar y apoyar la decisión en su oportunidad; y

- El acto decisorio, donde se asume la determinación que corresponda, sobre la materia objeto de ese procedimiento.

Lo relevante es que los trabajos previos consistentes en informes, dictámenes, discusiones, puntos de acuerdo y proyectos de resolución que emitan los órganos administrativos inclusive de las comisiones del INE, cuando no sean terminales por sí mismos, no pueden causar perjuicio alguno, en tanto que se trata de actos complejos preparatorios para el dictado del acuerdo o resolución correspondiente por parte del Consejo General del INE, que en todo caso constituye la resolución y es, por tanto, la que puede llegar a causar perjuicios por ser el acto efectivamente existente.

Lo anterior se considera así, dado que por regla general las unidades administrativas internas y ciertos órganos y las comisiones del INE, se encargan de dar cauce a ciertos trámites administrativos y emitir los informes, dictámenes y proyectos de resolución correspondientes, que no constituyen *per se* la resolución en sí misma, porque bien puede darse el caso de que el Consejo General apruebe o no el dictamen o proyecto de resolución respectivo, dado que es la autoridad competente para decidir lo conducente.

Así, en los actos complejos, preparatorios o previos en que intervienen unidades administrativas u órganos centrales del INE, antes de la decisión final que tome el Consejo General como órgano máximo de decisión, sólo darán existencia formal al acto desde el momento en que no existe posibilidad de modificación, anulación o reforma, a través de algún medio de defensa legal o del ejercicio de una facultad oficiosa por alguna autoridad competente; la producción de efectos de tales actos (en el aspecto sustancial) opera hasta que son empleados por la autoridad resolutora en la emisión de la resolución emitida por el órgano

correspondiente.

2.2. Caso concreto

El partido recurrente aduce los supuestos actos realizados por el Consejo General del INE o cualquiera de sus integrantes en lo individual, así como todas las actuaciones del personal del referido Instituto, relativas a la realización de los trabajos previos, discusión e inminente aprobación de los lineamientos que habrán de regir la implementación del procedimiento de revocación de mandato, supuestamente prevista para la siguiente sesión del Consejo General del INE.

El apelante hace referencia a diversas notas periodísticas, así como de manifestaciones realizadas en diversos foros por el Consejero Presidente y diversos funcionarios del INE, de donde se desprende la posible intención de aprobar los lineamientos relativos al ejercicio de la revocación de mandato en la próxima sesión del Consejo General que tendrá verificativo precisamente el veintisiete de agosto.

Con esa base, el partido apelante estima que con la aprobación por parte del Consejo General del INE de los lineamientos que habrán de regir los procesos de revocación de mandato, se incumple de manera flagrante y grave con el artículo 35, fracción IX, párrafo 2, de la Constitución general porque establece una temporalidad específica para que la autoridad nacional electoral apruebe las referidas normas reglamentarias. Esto es, que por disposición constitucional expresa, los referidos lineamientos no pueden ser aprobados antes del mes de noviembre del presente año.

Afirma que, con las actividades previas y actuales por parte del personal del INE, bajo el supuesto argumento de que existe necesidad y urgencia de reglamentar administrativamente lo que no ha sido definido por el Congreso de la Unión, implica una violación al principio de reserva de ley.

Ello lo estima así, porque si bien es cierto que el Órgano reformador estableció determinadas competencias a favor del INE respecto del



proceso de la revocación de mandato presidencial, también lo es que, en el propio artículo 35, fracción IX, párrafo 8°, se dispuso que el Congreso de la Unión sería quien expidiera la ley reglamentaria en la materia. Por ello se estableció en las disposiciones transitorias que, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación del referido decreto, el Congreso de la Unión debía expedir la ley reglamentaria a que se refiere el apartado 8° de la fracción IX, del artículo 35 constitucional.

Concluye que, el hecho de que el INE se encuentre realizando gestiones o acciones tendentes a la aprobación inminente de los lineamientos que habrán de reglamentar los procesos de revocación de mandato, es por completo inconstitucional e ilegal porque vulnera la instrucción precisa de cuándo deberá aprobarse la referida normatividad, siendo violatorio además del principio de reserva de ley.

Pues bien, como se adelantó, la demanda debe desecharse dado que el acto impugnado no es definitivo, puesto que los posibles lineamientos que se emitan para la regulación del ejercicio de la revocación de mandato implican un conjunto de actos complejos o preparatorios que aún no emite el Consejo General del INE y cuya fecha de emisión aún es incierta, aunque el partido apelante afirme que esto se verificará el próximo veintisiete de agosto.

Por tanto, los trabajos preparatorios o previos en los que intervienen unidades administrativas u órganos centrales del INE para la aprobación de los lineamientos que habrán de regir en materia de revocación de mandato del Ejecutivo Federal, antes de la decisión final que tome el Consejo General del propio Instituto como órgano máximo, sólo adquirirán definitividad desde el momento en que la producción de los efectos normativos de tales actos, en el aspecto sustancial, operen cuando sean empleados con todos sus efectos por la autoridad resolutora una vez que hayan sido emitidos por el órgano correspondiente.

Lo anterior se afirma, porque de las notas periodísticas y manifestaciones transcritas por el partido apelante en su escrito de demanda, se advierte que los actores involucrados y demás funcionarios del INE señalan que “esperan” que el veintisiete de agosto próximo se aprueben los lineamientos e, incluso, afirman que en su caso incluirían un transitorio que señale que se van a ajustar los lineamientos una vez que el Congreso de la Unión emita la ley reglamentaria correspondiente a la revocación de mandato, es decir, será en su caso un instrumento sujeto a cambios realizados por el propio INE.

Por tanto, es claro que lo que pretende el apelante es que esta Sala Superior detenga los trabajos previos consistentes en informes, dictámenes, discusiones, puntos de acuerdo y proyectos de resolución que emitan los órganos administrativos del INE para la consecución de los lineamientos que regulen el proceso de revocación de mandato, lo cual es jurídicamente inviable puesto que ello implicaría la intromisión de esta Sala Superior en las competencias tanto constitucionales como legales con que cuenta el INE, aunado a que, mientras **no sean terminales por sí mismos**, no pueden causar perjuicio alguno, en tanto que se trata de actos complejos preparatorios para la existencia del acuerdo o resolución correspondiente por parte del Consejo General del INE una vez que así se haya decidido, y es este acto definitivo y existente, el que en su caso puede llegar a causar eventualmente perjuicio al partido apelante.

En consecuencia, los trabajos preparatorios y discusiones en la consecución de los multicitados lineamientos en modo alguno pueden considerarse como el acto definitivo que dé existencia a los lineamientos impugnados, en virtud de que, en todo caso, se trata de un acto complejo que está en preparación y que en su caso faltaría someterlo a la decisión final del Consejo General del INE para la existencia del mismo.

Por ello, será hasta entonces, una vez que sea definitivo el acto, cuando



se verá reflejado el resultado de la decisión de la autoridad; pensar lo contrario sería tanto como juzgar *a priori* la decisión de la autoridad responsable.

Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la jurisprudencia 7/2001, sustentada por la Sala Superior de este Tribunal de rubro: **“COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, NO CAUSAN PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”**.

En este orden de ideas, al no ser definitivo el acto impugnado que ha sido materia de estudio, es improcedente el recurso de apelación de que se trata, por lo cual, deberá desecharse de plano la demanda atinente.

Por lo expuesto y fundado; se

VII. RESUELVE

ÚNICO. Se **desecha** de plano la demanda.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

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

Así por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron las y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actuando como Presidente por Ministerio de Ley, el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica

SUP-RAP-391/2021

certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicte con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.