

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, así como los Votos Particulares de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y del señor Ministro Javier Laynez Potisek, Particulares y Concurrentes de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Concurrente y Particular del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2021**

**PROMOVENTES: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES  
DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL  
CONGRESO DE LA UNIÓN**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

COTEJARON

**SECRETARIOS: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES  
ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ  
GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al tres de febrero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 151/2021, promovida por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, contra diversos preceptos de la **Ley Federal de Revocación de Mandato**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

#### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante escrito presentado el catorce de octubre de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión promovieron acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

##### **Poderes demandados:**

<b>ÓRGANO LEGISLATIVO QUE EMITIÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA:</b>
CONGRESO DE LA UNIÓN.

<b>ÓRGANO EJECUTIVO QUE PROMULGÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA:</b>
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

##### **Norma general impugnada:**

*"[...] la invalidez de la Ley Federal de Revocación de Mandato publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021. Concretamente por lo que se refiere a los artículos 13, 19, 32, 36, 41, 42 y 59; así como, cuarto y quinto transitorios."*

- Preceptos constitucionales e instrumentos internacionales que se aducen vulnerados.**

Instrumento Normativo	Artículos
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	14, 16, 35, FRACCIONES I Y IX, 40, 41, 83 Y 99, FRACCIÓN III.
CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.	23.
CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA.	3.
DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS.	21.

3. **Principios fundamentales que se estiman violentados.**

- a. Principio de legalidad.
- b. Principio de progresividad.
- c. Principio pro-persona.
- d. Principio de seguridad jurídica.

4. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes, en su escrito de demanda argumentaron, en esencia, lo siguiente:

**PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ:**

En dicho concepto de invalidez se plantea que los artículos 19, 36 y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato<sup>1</sup> violentan lo dispuesto en el artículo 35, fracciones I y IX, 83, 14 y 16 de la Constitución Federal, así como el artículo Tercero Transitorio del decreto de reforma constitucional de veinte de diciembre de dos mil diecinueve, al establecer una pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato.

En esta parte de sus conceptos de invalidez los Diputados accionantes transcriben las normas cuestionadas y explican que el legislador se excedió en sus facultades, modificando la naturaleza del ejercicio participativo, al incluir la posibilidad de que los ciudadanos puedan elegir si el titular del Ejecutivo Federal sigue en el cargo.

**Violación al artículo 35, fracción IX, constitucional (incorporación de ratificación):** Mencionan que el artículo 19 impugnado, se aparta de la naturaleza de la revocación de mandato, al incorporar la porción “o siga en la Presidencia de la República” pues incorpora elementos ajenos a dicho mecanismo, propios de una **ratificación**.

El artículo Tercero Transitorio del decreto de reforma constitucional establece que la revocación de mandato deberá entenderse, tanto a nivel federal como local, como “*el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza*”.

Explican que la Constitución define, acota y limita el ejercicio de la revocación de mandato únicamente, a terminar con el mandato presidencial antes del tiempo previsto legalmente, pero no implica ratificar, ampliar, evaluar u opinar sobre el desempeño.

Mencionan que esto fue precisado en el proceso legislativo que dio origen al 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. En los dictámenes de ambas cámaras del Congreso Federal, se señaló que en ningún caso podría interpretarse el proceso de revocación de mandato como una posible consulta sobre permanencia en el cargo o la ratificación de éste. Dicho proceso permite determinar la separación del Presidente del ejercicio del cargo que los electores le confirieron.

---

<sup>1</sup> **Ley Federal de Revocación de Mandato.**

**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 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;
- 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 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.

Argumentan que, por ello, al mencionar expresamente que no se podía interpretar la revocación de mandato como una ratificación de un cargo, estiman que es clara la intención del Constituyente. No es válida la Ley impugnada pues pretende incluir la opción de ratificar al Presidente en su cargo, a través de la aceptación expresa de su permanencia.

En ese sentido, manifiestan que la pregunta en todo proceso revocatorio debe de señalar única y exclusivamente lo siguiente “¿Estás de acuerdo en que a (nombre), Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato?” Las respuestas posibles deben ser sí o no.

**Violación al artículo 83 constitucional (periodo de seis años):** Exponen que los artículos impugnados igualmente violentan lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución. Dicho artículo dispone que el Presidente durará en su cargo por seis años, sin que se señale que este deba o pueda ser sometido a un procedimiento de ratificación. No es necesario que los ciudadanos otorguen al Presidente la posibilidad de seguir en su cargo (ratificar).

**Violación a la fracción I del artículo 35 constitucional (derecho a votar):** Por otra parte, los legisladores accionantes mencionan que los artículos impugnados afectan el derecho ciudadano a votar, pues no respeta la voluntad popular al haber elegido a un Presidente para conducir al país por seis años, al pretender someter a dicho funcionario a un proceso de ratificación. Dicho periodo no puede modificarse ni ser sometido a ratificación, salvo en el caso que se lleve a cabo la revocación de mandato.

**Violación a los artículos 14 y 16 constitucionales (derecho a la seguridad jurídica):** El legislador optó por regular la ratificación y la revocación, dos figuras antagónicas entre sí, en un solo ejercicio democrático. Esto -explican los accionantes- genera un escenario de incertidumbre para el ciudadano, pues no sabrá con certeza qué es lo que habrá de votar, si habrá de revocar o ratificar al Presidente en su cargo.

Dicha inseguridad trasciende en la voluntad del elector sobre si participar en la convocatoria o no, la forma en que éste se desarrollará, su difusión en medios de comunicación social, las consecuencias de la participación y en la votación final.

Exponen que cobra especial relevancia el principio de confianza legítima. La Suprema Corte ha destacado que dicho principio es base del sistema jurídico mexicano, el cual busca que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica.

Dicho principio tutela el respeto de la adopción y aplicación de normas que sean de la más fácil concepción y observancia de los ciudadanos, de manera que puedan llevar a cabo sus conductas y “*saber a qué atenerse*”.

A pesar de que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, la inseguridad jurídica que generan estas disposiciones legales han llevado a que actores políticos difundan, particularmente figuras partidistas, difundan el ejercicio ciudadano como un proceso de ratificación de mandato.

Los accionantes exponen en este apartado de su demanda capturas de tuits y un espectacular en los que se habla de un proceso de ratificación de mandato.

#### **SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ:**

El primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato<sup>2</sup> violenta el artículo 35, fracción IX, inciso 2, 14 y 16 constitucionales al establecer que la ciudadanía podrá recabar firmas para la evaluación de la gestión del Presidente.

**Violación a la fracción IX del artículo 35 constitucional (evaluación de la gestión del Presidente):** El legislador ordinario dispuso que la ciudadanía podrá llevar a cabo la obtención de firmas para la revocación de mandato. Sin embargo, señaló que esto es en aras de realizar una “*evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal*”, lo cual contraviene el marco constitucional.

El artículo 35, fracción IX, establece el derecho de los ciudadanos a participar en los procesos de revocación de mandato; y, en específico, en el inciso 2º refiere que los ciudadanos pueden recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato.

Al respecto señala que existen tres mecanismos de rendición de cuentas: los verticales (responsabilizar a los funcionarios a través de elecciones), horizontales y diagonales (buscan monitorear y evaluar las acciones de la autoridad dentro del propio aparato estatal o por movimientos ciudadanos).

<sup>2</sup> **Artículo 13.** En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias para acompañarlas a la solicitud, en términos de lo previsto por los artículos 369, numeral 1, y 370 de la Ley General.  
[...]

Explica que la revocación de mandato no es un mecanismo de rendición de cuentas; es un mecanismo de control o sanción. Dicho mecanismo no permite analizar ni evaluar el desempeño del Presidente. Busca remover a aquel gobernante que no cumpla con su función, pero no busca evaluarlo, pues dicha evaluación conlleva la posibilidad de reconocer su trabajo; la revocación única y exclusivamente puede tener como resultado, en caso de ser afirmativa, la remoción.

**Violación a los artículos 14 y 16 constitucionales (inseguridad jurídica):** El artículo 13 en comento no permite conocer con certeza la razón, objetivo y consecuencias del proceso de revocación de mandato. La inseguridad jurídica producida por dichas disposiciones trasciende en la voluntad de los ciudadanos al firmar la solicitud de revocación. El legislador debió apegarse al texto constitucional respecto a la razón para recabar las firmas, buscando tutelar el derecho a la seguridad jurídica.

El artículo 14 de la Ley violenta los artículos 35, fracción IX, inciso 2, así como el 14 y 16 de la Constitución, al permitir de manera tácita la participación de los partidos políticos en el proceso para recabar firmas, al generar incertidumbre e inseguridad jurídica, además de que las actividades partidistas únicamente están permitidas en un proceso electoral.

Dicho artículo dispone que diversos actores deberán de abstenerse de impedir u obstruir las actividades de recopilación de firmas; la inconstitucionalidad deriva que no se precisa respecto a la prohibición de dichos entes, específicamente los partidos políticos, de participar en la recolección de firmas.

De esa forma, mencionan que el artículo permite de manera tácita que los partidos políticos participen en la recopilación de firmas de apoyo, lo cual lleva a la intervención directa de dichas agrupaciones en el proceso de revocación de mandato. De esta manera, se rompe el sistema de garantías constitucionales que **distinguen los mecanismos de participación ciudadana de los electorales**.

La Constitución dispone que los partidos políticos son entidades públicas de naturaleza esencialmente electoral por lo que permitir su participación tácita convierte el proceso de revocación de mandato en otra cosa.

#### **TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ:**

El Congreso transgrede los artículos 14, 16, 35, fracción IX y 41, fracción VI, de la Constitución al no establecer lo que debe entenderse como “pérdida de confianza”.

Expresan que el artículo Tercero Transitorio del decreto de reforma constitucional de dos mil diecinueve que incorporó la revocación de mandato, establece que este es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la **pérdida de la confianza**.

Explica que el concepto de pérdida de confianza es un concepto importado del derecho parlamentario el cual prevé el *vote of no confidence*. Dicho mecanismo permite remover al Primer Ministro u otros funcionarios cuando una determinada mayoría del Parlamento ha perdido la confianza para que éste desempeñe adecuadamente su cargo.

En el caso del sistema presidencial mexicano, existen diversas razones por las cuales se puede perder la confianza en una autoridad, por lo que el legislador debió dar certeza y seguridad jurídica respecto a las razones o motivos que actualizan la pérdida de confianza.

Los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, llevan a que las autoridades legislativas deban crear disposiciones de observancia general que generen certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas.

Al no haber determinado legalmente qué debe entenderse por “*pérdida de confianza*”, se impide que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a participar en la revocatoria.

El artículo 35, fracción IX, de la Constitución dispone que el Congreso deberá emitir una ley que establezca los elementos necesarios para brindar certeza y seguridad jurídica a la ciudadanía para ejercer este derecho. Dicho órgano fue omiso de ofrecer una disposición que permita advertir lo que se debe entender por pérdida de confianza.

Retoma la pregunta planteada en la consulta popular en el Estado de Ecuador sobre si se debe incorporar la revocatoria de mandato a su Constitución. Se transcribe:

***¿Está usted de acuerdo que la Constitución Política contemple el principio de revocatoria de mandato para quienes, habiendo sido elegidos por el voto popular, incumplan con las normas morales, legales y de eficiencia atinentes al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la ley?***

El término “*pérdida de confianza*” necesita ser especificado pues no da una base clara ni objetiva para que los ciudadanos puedan ejercer su voto de la manera más informada y atinada.

Además, menciona que el Presidente tiene derecho a ser revocado bajo lineamientos bien definidos, pues someter a consulta su revocación sin especificar de manera detallada las razones que implican la pérdida de confianza lo coloca en una “*clara situación de desventaja*”.

Por ello, se solicita a la Suprema Corte que fije el alcance, así como la naturaleza de la misma.

#### **CUARTO CONCEPTO DE INVALIDEZ:**

El artículo 32 de la Ley<sup>3</sup> violenta lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, inciso 7 y, y 41, fracción I, de la Constitución, al permitir la participación de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato, dándoles la posibilidad de que puedan utilizar los recursos públicos destinados a actividades específicas.

**Violación al artículo 35, fracción IX, inciso 7 constitucional (invasión de atribuciones del INE y OPLES):** El artículo 35, fracción IX, inciso 7, de la Constitución dispone que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales son los únicos facultados para realizar la difusión de la participación ciudadana en los procesos de revocación de mandato, pues establecen una obligación de suspender la difusión de los medios de comunicación de propaganda gubernamental.

Explica que el artículo 32 de la ley impugnada, permite que los partidos políticos promuevan la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, aun cuando la Constitución es clara al determinar que las únicas dos instancias facultadas para promover y difundir los procesos de revocación de mandato son el INE y los OPLES. De esta manera, se permite la injerencia y participación de los partidos políticos en un proceso de democracia directa, lo cual lo desnaturaliza y lo modifica en uno de democracia representativa.

Al permitir la participación de los partidos políticos, el proceso de revocación se convierte en un ejercicio partidista. Esto llevaría a una confrontación a las diferencias entre las posturas de los partidos, en vez de referirse a lo previsto expresamente en la Constitución.

Además, la participación de los partidos en la promoción de la revocación de mandato violentaría los principios que deben regir en la difusión de la revocatoria: objetividad, imparcialidad y finalidad informativa. Los partidos políticos harían propaganda política que suelen ser subjetivas, parciales y con fines políticos. Tanto el INE como los OPLES son órganos constitucionales autónomos que tienen las condiciones idóneas para actuar de la manera más imparcial y objetiva.

**Violación al principio constitucional de seguridad jurídica:** Argumentan que, al no existir un ámbito competencial claro respecto al actuar de las autoridades en la promoción de la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, la Ley transgrede el principio de seguridad jurídica. Los gobernados no estarían en aptitud de evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades.

**Violación al artículo 41, fracción I, constitucional (atribuciones de los partidos políticos):** El artículo 41, fracción I de la Constitución establece que los partidos políticos son entidades de interés público con diversas finalidades esenciales: intervenir en procesos electorales, **promover la participación del pueblo en la vida democrática**, contribuir a la integración de los órganos de representación y hacer posible el acceso al poder público. De dicha disposición no se advierte alguna facultad para que los partidos puedan intervenir en la revocación de mandato. La Ley General de Partidos Políticos tampoco otorga a los partidos participación alguna en la promoción de la participación ciudadana en los procesos de revocación de mandato, pues la naturaleza de estos se limita a la participación en procesos electorales y la integración de la representación política.

Esto se advierte del proceso legislativo que dio origen al decreto de reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato.

<sup>3</sup> **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.

En un inicio, la Cámara de Diputados (origen) buscó permitir la participación de diversos actores en la convocatoria de la revocación. Sin embargo, la Cámara de Senadores (revisora) cambió dicha propuesta, eliminando la posibilidad de que los actores políticos participen antes y durante su realización. Dicha atribución correspondería, para el caso del Presidente, única y exclusivamente al Instituto Nacional Electoral.

Además, el artículo 35, fracción IX, inciso 7, dispuso prohibir el 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.

El accionante señala que es dable concluir que el procedimiento de revocación es un ejercicio estrictamente ciudadano; sin ser procedente la participación de ninguna autoridad o partido político. Le corresponde al INE convocar, organizar y desarrollar el procedimiento; además de ser el único facultado para promover la participación ciudadana y difundir la actividad. Dicha promoción debe ser objetiva, imparcial y con fines informativos. Está prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionado con dichos procesos.

En atención a lo anterior, la Ley violenta la Constitución al permitir que los partidos políticos se involucren en una actividad ciudadana, utilizando sus maquinarias partidistas para actividades de difusión y promoción.

**Violación al artículo 35, fracción IX, inciso 7, constitucional (Utilización de recursos públicos):** Dicho artículo prohíbe expresamente que se puedan utilizar recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato. A pesar de dicha disposición, el artículo 32 de la Ley señala que los partidos políticos deben abstenerse 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.**

La accionante señala que esto permitiría, de manera indirecta, el uso de **recursos públicos por concepto de actividades específicas**. De esta manera, el artículo de la Ley viola la Constitución al solo restringir el uso de recursos derivados del financiamiento público y privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto.

La palabra abstención no conlleva la prohibición expresa de poder realizar algo, sino la decisión particular de dejar de hacerlo. Esto a pesar de la imposibilidad total dispuesta en la Constitución Política. Además, el artículo no contempla como prohibidos los recursos públicos destinados a actividades específicas. El artículo 41, fracción I, de la Constitución prevé como financiamiento público para los partidos políticos 1) las ministraciones para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; 2) las ministraciones tendientes a la obtención del voto durante procesos electorales; y 3) las de carácter específico. Por ello, al no incluir las ministraciones marcadas con el número 3, se contraviene la prohibición constitucional.

Argumenta que dicha norma genera confusión pues al facultar a los partidos políticos para que puedan promocionar la participación ciudadana en el ejercicio de revocación de mandato y mencionar explícitamente las fuentes de financiamiento prohibidas, se entiende que los partidos políticos pueden hacer uso de aquellas que no están expresamente prohibidas (ministraciones de carácter específico).

Esto es de máxima relevancia ante los procesos electorales que comienzan el presente año en seis entidades federativas que tendrán elecciones ordinarias en junio de dos mil veintidós, al llevarse a cabo la campaña de difusión de la revocación de mandato durante la realización ciertas etapas de dichos procesos electorales.

#### **QUINTO CONCEPTO DE INVALIDEZ:**

El artículo 41 de la Ley<sup>4</sup> contraviene los artículos 35, fracción IX, inciso 7 y 41, fracción I, de la Constitución, al permitir que los partidos políticos tengan representantes en las mesas de casilla.

<sup>4</sup> **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.

Como se ha señalado en las diversas secciones de la demanda, la minoría parlamentaria argumenta que los partidos políticos no pueden ni deben ser parte o actores dentro de los procesos de democracia directa, especialmente en el caso del proceso de revocación de mandato. El artículo 35, fracción IX, de la Constitución prevé que serán el INE y los OPLES los únicos órganos estatales que podrán llevar a cabo la realización directa de estos procesos. Además, el artículo 41, fracción I, del mismo ordenamiento no otorga el derecho a los partidos políticos para que participen en un proceso de revocación de mandato.

A pesar de ello, el artículo impugnado establece la posibilidad de que los partidos políticos se conviertan en actores en el proceso de revocación. El artículo impugnado otorga la posibilidad de que los partidos políticos con registro nacional tengan un representante ante cada mesa directiva de casilla, en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La accionante reitera que la revocación de mandato es un proceso de participación ciudadana y no un ejercicio de democracia representativa. Por lo tanto, los partidos no deben inmiscuirse en un proceso ciudadano. Los representantes de casilla son una salvaguarda necesaria para la **integridad y transparencia de una elección**. Su labor es plenamente justificada el día de la jornada electoral; a diferencia de la revocación de mandato, el cual es un ejercicio ciudadano. En ese sentido, los partidos políticos no deben tener un representante en la mesa directiva de casilla pues no tienen intereses que defender.

#### **SEXTO CONCEPTO DE INVALIDEZ:**

El Congreso incurrió en una omisión legislativa al no haber establecido regulación alguna respecto a los medios de impugnación, contraviniendo los artículos 35, fracción IX, 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución.

La Constitución establece que los resultados de los procesos de revocación de mandato del Presidente podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de la fracción VI del artículo 41 y fracción III del numeral 99. El artículo 99 dispone que la ley deberá establecer un sistema de medios de impugnación que garantice los principios de constitucionalidad y legalidad en los procesos de revocación de mandato.

A pesar de ello, el Congreso aprobó la Ley Federal limitándose a reiterar lo establecido en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución. El capítulo "*De los Medios de Impugnación*" de la Ley se compone un solo artículo.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral es la legislación emitida por el Congreso de la Unión, de conformidad con los artículos señalados con anterioridad. Sin embargo, el legislador no realizó adecuaciones necesarias para que los ciudadanos y los sujetos interesados puedan recurrir las resoluciones en el proceso de revocación de mandato. El artículo tercero de la Ley de Medios no prevé un medio de impugnación típico para impugnar los resultados de la revocación de mandato; además, los previstos en dicho artículo no se adecúan a las particularidades de la figura. Tampoco resulta aplicable el juicio para la protección de los derechos político-electorales, previsto en el artículo 79 de la Ley de Medios, pues éste sólo es procedente para defender los derechos a votar y ser votado en elecciones populares, asociación política, formación y afiliación de partidos políticos e integrar las autoridades electorales. Esto ha sido confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia "**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA**".

Esto lleva a la imposibilidad de la ciudadanía para ejercer un medio de defensa en los procesos de revocación de mandato, violando la Constitución. La Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, determinó que los instrumentos de participación ciudadana no inciden sobre las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales.

Además, los resultados de una elección sólo pueden ser impugnados por los partidos políticos o por los candidatos a cargos de elección a través del juicio de protección referido. En el presente caso, al tratarse de un proceso de participación ciudadana, la impugnación y defensa del voto debe quedar a cargo de los ciudadanos, no de los partidos; defensa imposibilitada ante la inexistencia de claridad respecto a la procedencia de los juicios de protección para controvertir los resultados del proceso de revocación de mandato.

Por ello, no se colma el mandato constitucional de establecer un sistema de medios de impugnación que dé definitividad a las etapas de la revocación de mandato. La Ley impugnada no previó los supuestos y reglas que permiten controvertir el proceso de revocación de mandato; tampoco incluyó la regla de recuento.

De esta manera, se transgreden los principios de certeza y seguridad jurídica ya que al ser la revocación de mandato un instrumento de participación ciudadana es necesario que se establezcan con absoluta claridad las etapas, procesos y requisitos para que los ciudadanos puedan acceder a los medios de defensa.

En el caso en concreto, se actualiza una **omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, pues el Congreso emitió la Ley teniendo la obligación de rango constitucional de hacerlo en atención a lo dispuesto al decreto de reforma constitucional de la materia.** Dicha Ley fue deficiente en cumplir lo relativo a los supuestos y reglas para el ejercicio de los medios de impugnación. El recurrente cita los siguientes criterios jurisprudenciales del Pleno de la Suprema Corte, de rubro: **"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS"**; y **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS."**

#### **SÉPTIMO CONCEPTO DE INVALIDEZ:**

El legislador incurrió en una omisión legislativa al no establecer un régimen sancionatorio que permita la eficacia de las disposiciones constitucionales, en contravención al artículo 35, fracción IX, de la Constitución.

Como se vino señalando en el escrito, el marco constitucional establece prohibiciones y límites a la actividad del sector público, privado y social en el proceso de revocación de mandato. Sin embargo, la Ley no prevé disposiciones que determinen las consecuencias jurídicas ni los mecanismos de control y sanción en caso de incumplimiento.

La Ley Federal realiza una remisión a la LGIPE; remisión que resulta insuficiente pues se contemplan en esta Ley disposiciones de derecho administrativo sancionador. Por ello, cualquier sanción a imponer debe de cumplir con el principio de tipicidad, que junto con el principio de reserva de ley constituyen el "núcleo duro" del principio de legalidad en materia de sanciones. Es decir, deben estar determinadas en una ley, de manera clara y precisa, las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes. Cita el criterio jurisprudencial del Pleno de rubro: **"TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS"**.

#### **OCTAVO CONCEPTO DE INVALIDEZ:**

Los artículos cuarto y quinto transitorios<sup>5</sup> de la Ley impugnada son inconstitucionales al incurrir en una omisión legislativa, pues si bien establecen que el INE deberá de cubrir el ejercicio de sus atribuciones en materia de revocación de mandato con base en su presupuesto, la asignación no depende de éste, sino de la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos. Dicha omisión viola el artículo 35, fracción IX, de la Constitución e imposibilita el ejercicio del derecho de participación ciudadana.

Dichas disposiciones impusieron al INE la obligación de llevar a cabo adecuaciones presupuestarias a su presupuesto asignado para la realización del proceso de revocación de mandato. Estos artículos son *"notoriamente inconstitucionales"* pues:

**a)** No se establece la obligación de ministrar recursos para la realización de la consulta, lo que afecta al presupuesto ordinario la realización del resto de las atribuciones encomendadas al Instituto.

En primer lugar, se omite la obligación del Congreso, particularmente de los Diputados, de conocer, analizar y aprobar el presupuesto que le solicite el Instituto para llevar a cabo la revocación de mandato, junto con el resto de sus atribuciones. El legislador no incluyó una previsión específica que determine el deber del Instituto de definir el gasto para llevar a cabo las etapas de la revocación y por el otro el deber de la Cámara de Diputados de autorizar los recursos suficientes para su debida realización.

---

<sup>5</sup> Transitorios

[...]

**Cuarto.** El Instituto deberá garantizar la realización de la consulta establecida en el Transitorio Cuarto del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios.

**Quinto.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto serán cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes.

[...]



Esto pone en riesgo no sólo la realización de un derecho ciudadano, sino que también pone en riesgo que el proceso se realice con deficiencias que no garanticen un resultado claro y creíble para la sociedad.

El proceso de revocación de mandato del Presidente es un proceso extraordinario, pues depende de la solicitud válida de por lo menos el 3% (tres por ciento) de los electores inscritos en la Lista Nominal de Electores y, una vez convocada, que participe al menos el 40% (cuarenta por ciento) de las personas en dicho listado. En ese sentido, su importancia y trascendencia es totalmente equivalente a la realización de los procesos electorales tendientes a la renovación periódica del Ejecutivo Federal.

Resulta trascendental que se garanticen los recursos necesarios y suficientes para la debida realización de la revocación de mandato, en atención a las consecuencias jurídicas y políticas, así como la vida democrática y estabilidad política de nuestro país.

**b)** La omisión señalada vulnera la garantía institucional de autonomía presupuestal del Instituto. La Ley impugnada transgrede el principio de autonomía presupuestaria; el cual es una manifestación del principio de división de poderes, bajo la Constitución. Los artículos transitorios impugnados modifican el régimen de aprobación y ejercicio del presupuesto del INE, el cual es un órgano público autónomo con personalidad y patrimonio propios.

El Congreso es omiso en garantizar la correcta realización del ejercicio de la revocación de mandato. El principio de división de poderes y organización del aparato estatal son principios constitucionales que buscan asegurar el goce efectivo de los derechos humanos. En este caso, el Congreso anula la autonomía presupuestaria de otro poder al que la Constitución dota de autonomía. Esto incide indefectiblemente en su ámbito competencial, violentando el principio de división de poderes y vulnerando el desarrollo del resto de sus atribuciones.

El artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé el concepto de "*margen de autonomía*" el cual busca tutelar la autonomía presupuestaria, autonomía que emana del principio de división de poderes.

Dicha ley prevé un grado de deferencia en la ejecución del gasto público a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos constitucionales autónomos, como el INE.

En principio busca asegurar excluir la intromisión, dependencia o subordinación de un poder sobre otro, al garantizar un ejercicio independiente de sus atribuciones. La Constitución dispone garantías institucionales a los órganos autónomos que han sido reconocidas por la Suprema Corte (cita el criterio de la Segunda Sala de rubro: "**GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**"). Se busca evitar que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en sus atribuciones, buscando evitar violación al principio de división de poderes.

El principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 constitucional, constituye un mecanismo de racionalización del poder público, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias.

Se señala que no se desconoce la facultad última de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos. Lo que se combate son las reglas en el presupuesto aprobado del INE para desarrollar la revocación de mandato, que, al no contemplar expresamente la obligación de prever partidas presupuestales precisas, impiden el ejercicio de la autonomía presupuestaria y sus atribuciones. Es decir, se ve erosionada la facultad del Instituto de autodeterminarse presupuestalmente.

El decreto de reforma constitucional estableció el deber del legislador de reglamentar la revocación de mandato, en lo general, pero dicha reglamentación debió realizarse atendiendo al principio de división de poderes, de manera que no vulnere los ámbitos competenciales y las garantías institucionales de los poderes públicos o los órganos autónomos. De lo contrario, se generarían concentraciones de poder ajenas al texto constitucional, vulnerando el principio de supremacía constitucional.

Al determinar que el Instituto deberá realizar las adecuaciones necesarias de su presupuesto para realizar la revocación, la mayoría parlamentaria del Congreso lesionó en el grado más grave la autonomía del Instituto, pues genera una total subordinación al Legislativo y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal.

La accionante señala que no pasa inadvertida la resolución recaída a la **controversia constitucional 203/2020**, en la cual la Primera Sala de la Suprema Corte reconoció la atribución del Instituto de prever en su proyecto de presupuesto los recursos necesarios para realizar la revocación de mandato. Sin embargo, tomando en cuenta lo expuesto en el concepto de violación y tomando en cuenta la importancia y trascendencia de las consecuencias del proceso de revocación, se estima necesaria la garantía de suministro de los recursos necesarios para que dicha revocatoria se lleve a cabo.

**c)** La legislación se abstuvo de prever el procedimiento mediante el cual el Instituto habrá de reintegrar los recursos a la Tesorería de la Federación y la definición posterior de la Cámara de Diputados de reencausar su destino, incurriendo en una omisión legislativa.

La ley debe contemplar el procedimiento presupuestal idóneo para que se reintegren los recursos en el supuesto en el que no se reúnan los requisitos para llevar a cabo la revocación de mandato. Le corresponde a la Cámara de Diputados determinar el destino específico del monto de los recursos previstos en el presupuesto del Instituto en el caso de que no se realice proceso de revocación de mandato.

Por ello, se solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos transitorios en comento y se ordene al Congreso de la Unión que cumpla con su obligación de garantizar los recursos presupuestarios para el Instituto y el mecanismo en el que habrá de reintegrar dichos recursos a la Tesorería de la Federación, en el supuesto que no se realice la consulta.

#### **APARTADO DE EFECTOS:**

Solicita que se corrijan los errores y se supla la deficiencia de los conceptos de invalidez, pues buscan proteger el orden jurídico constitucional y su supremacía en el ordenamiento nacional. Cita la jurisprudencia del Pleno de rubro ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERAN AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS”***.

Se solicita se declare la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Revocación de Mandato en atención a lo siguiente:

- 1)** Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 19, fracción V, 36, fracción IV, y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato por contravenir lo dispuesto en los artículos 14, 16, 35, fracciones I y IX, y 83 de la Constitución. Se solicita que se establezca por la Suprema Corte que la pregunta planteada se atienda a si se quiere revocar o no el mandato presidencial.
- 2)** Declarar la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo 13 de la Ley, pues establece como objetivo de la recolección de firmas la evaluación de la gestión del Presidente. Además, declarar que existe una prohibición expresa para que los partidos políticos participen en el proceso para recabar firmas.
- 3)** Se solicita a la Suprema Corte que fije el alcance que tiene el concepto “pérdida de confianza” y su naturaleza.
- 4)** Se declare la inconstitucionalidad del artículo 32, párrafo cuarto, de la Ley. Esto en atención a que los partidos no pueden participar en el proceso de revocación de mandato ni pueden destinar recursos públicos destinados a actividades específicas u otros.
- 5)** Se declare la inconstitucionalidad del artículo 41, párrafo tercero de la Ley, pues el marco constitucional no permite la participación de los partidos políticos en la integración de las mesas de casilla.
- 6)** Se reconozca la omisión legislativa del Congreso de regular los medios de impugnación propios del proceso de revocación de mandato.
- 7)** Se reconozca la omisión legislativa del Congreso de incluir un régimen sancionatorio que permita la eficacia de las disposiciones constitucionales.
- 8)** Se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones transitorias combatidas y se ordene que el Congreso se haga cargo de la obligación de garantizar los recursos presupuestarios necesarios para realizar la consulta de revocación de mandato; además del procedimiento a seguir en el supuesto en que no se lleve a cabo dicha consulta.

#### **SUBSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN PRIORITARIA:**

Explica que el Instituto Nacional Electoral aprobó los lineamientos generales correspondientes para la realización de la revocación de mandato. En este se contempló que el periodo de recolección de firmas sería entre el primero de noviembre y el quince de diciembre de dos mil veintiuno. El

resultado de verificación de las firmas se daría a conocer el once de enero. De ser procedente, la convocatoria se emitirá el día siguiente y el proceso de revocación de mandato se llevaría a cabo el veintisiete de marzo de dos mil veintidós. Por ello, es fundamental que este asunto se substancie y resuelva de manera prioritaria.

Señala que la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 120/2019, determinó que la observancia del principio de certeza se debe traducir en que los diversos actores en el procedimiento electoral conozcan las normas jurídicas que lo rigen, buscando dotar a este de seguridad y transparencia, con los beneficios que esto conlleva para la sociedad.

5. **Registro.** Por proveído de diecinueve de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la acción de inconstitucionalidad 151/2021, y turnó el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el procedimiento respectivo.
6. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de veintidós de octubre de dos mil veintiuno, entre otras cuestiones, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 151/2021 promovida por los diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión.
7. Asimismo, dio vista a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como al Poder Ejecutivo Federal, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días, y se requirió a las primeras para que al rendir el informe solicitado enviaran copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates, y al Poder Ejecutivo Federal, para que enviara el ejemplar del Diario Oficial de la Federación donde se haya publicado el decreto controvertido.
8. Por otro lado, con relación a la manifestación referente a que *“este asunto se substancie y resuelva de manera prioritaria”* el Ministro instructor hizo del conocimiento de los promoventes que el artículo 9 bis de la Ley Reglamentaria de la materia, si bien prevé la figura de atención prioritaria de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad cuando exista urgencia atendiendo al interés social o al orden público, lo cierto es que ello únicamente puede ser solicitado por los Presidentes de las Cámaras del Congreso de la Unión y por el Ejecutivo Federal, por conducto de su Consejero Jurídico, ante el Presidente de este Alto Tribunal; esto, sin modificar de ningún modo los plazos previstos en la ley.
9. **Informes de las autoridades demandadas.**

#### **INFORME DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

El veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, Sergio Gutiérrez Luna, en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, rindió su informe con relación a los argumentos planteados por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, en los siguientes términos:

I. Manifiesta que los conceptos de invalidez expuestos en la presente acción de inconstitucionalidad son infundados, ello en virtud de que la ley impugnada es formal y materialmente constitucional, dado que el procedimiento legislativo llevado a cabo por las Cámaras del Congreso de la Unión cumplió con los requisitos formales y procesales que disponen los artículos 71 y 72, no vulneró los diversos 14, 16, 35, fracciones I y IX; 40, 41, 83 y 99, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. **Causa de improcedencia que da lugar al sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 151/2021.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión refiere que, en términos del artículo 19, fracción VIII, 20, fracción II y 62, último párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente acción de inconstitucionalidad resulta improcedente en atención a que la norma reclamada reviste naturaleza electoral.

Por lo que quien cuenta con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad son los Partidos Políticos Nacionales, puesto que no todos los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad pueden plantearla en contra de cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnar, en el caso, en materia electoral.

Así es, dado que la ley impugnada reviste la naturaleza de materia electoral, señala la Cámara de Diputados, que la acción de inconstitucionalidad debió haber sido planteada por los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales.

Explica, que la Ley Federal de Revocación de Mandato reviste el carácter de electoral dado que el desarrollo de proceso de revocación de mandato será llevado a cabo por el Instituto Nacional Electoral, además, señala diversos medios de impugnación que se han promovido y resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

III. Por lo que hace a las razones y fundamentos jurídicos que sostienen la validez constitucional de la norma general impugnada, realiza una relatoría del procedimiento legislativo seguido ante las Cámaras del Congreso de la Unión, respecto del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato.

### CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Por otra parte, menciona que la norma impugnada no contraviene ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a lo siguiente:

a) En relación con el **primer concepto de invalidez**, señala que los artículos 19, 36 y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato son acordes a lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y IX, y 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no vulneran el principio de seguridad jurídica al establecer la forma en la que se formula el procedimiento de revocación de mandato, asimismo, sostiene que las manifestaciones vertidas en el primer concepto de invalidez son infundadas.

Menciona, que el principio de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra satisfecho por los artículos 19, 36 y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, pues el Congreso de la Unión está constitucionalmente facultado para su expedición, aunado a que existen circunstancias sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que se vulneren las garantías de seguridad jurídica.

Indica, que los derechos de participación política previstos en el artículo 35 de la Constitución Federal, son derechos fundamentales de base constitucional y desarrollo legal, en ese sentido, aduce que el citado artículo en su fracción IX, establece la prerrogativa del ciudadano consistente en participar en los procesos de revocación de mandato, lo cual debe hacerlo en términos de lo establecido en la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que el derecho al sufragio pasivo es un derecho humano reconocido a los ciudadanos de configuración legal, ya que es la propia Constitución la que prevé expresamente el desarrollo legal por parte del Congreso de la Unión.

En ese sentido, menciona que los artículos 19, 36 y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato no vulneran el principio de seguridad jurídica o lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y IX, y 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer una pregunta como objeto de proceso de revocación de mandato.

b) En relación con el **segundo concepto de invalidez**, señala que el primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato es acorde con el artículo 35, fracción IX, inciso 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regular la forma en que se recolecta el apoyo ciudadano, asimismo, sostiene que las manifestaciones vertidas en el segundo concepto de invalidez son infundadas.

Menciona que el requisito relativo a que a la solicitud del proceso de revocación de mandato se acompañe apoyo ciudadano a través de la obtención de las firmas necesarias, no genera incertidumbre o inseguridad jurídica al estar previsto en el artículo 35, fracción IX, inciso 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) En relación con el **tercer concepto de invalidez**, señala que el concepto de “pérdida de confianza” no vulnera el principio de seguridad jurídica y no transgrede lo dispuesto en los artículos 14, 16, 35, fracción IX y 41, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo, sostiene que las manifestaciones vertidas en el tercer concepto de invalidez son infundadas.

Manifiesta que el concepto de pérdida de confianza no redundará en inseguridad o incertidumbre jurídica de los ciudadanos, en relación con el carácter del proceso de revocación de mandato al ser claro el objeto de este.

Aduce, que al no estar expresamente definido el término de pérdida de confianza, no se torna inconstitucional el ordenamiento impugnado, pues, si bien es cierto que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; de un análisis integral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios defina los vocablos o locuciones utilizados.

Por lo que el hecho de que no se establezcan definiciones o conceptualizaciones específicas, no torna inconstitucional una norma, pues es parte del ejercicio de la función administrativa el que lleve la ejecución, en apego al control de las garantías de fundamentación y motivación, el desarrollo y precisión del objeto y alcance del mismo, sin que ello genere incertidumbre jurídica.

**d)** En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, señala que el artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato es acorde con lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, inciso 7 y 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la prohibición a los partidos políticos de aplicar recursos públicos en el procedimiento de revocación de mandato, asimismo, sostiene que las manifestaciones vertidas en el cuarto concepto de invalidez son infundadas.

Al respecto, señala que en términos del artículo 41, base I de la Constitución Federal, los partidos políticos tienen, de entre otros fines, el de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, por lo que ello es congruente con el artículo 32, cuarto párrafo de la Ley Federal de Revocación de Mandato, que de manera expresa prevé la posibilidad de que los partidos políticos puedan promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato.

Por otra parte, en relación con la prohibición de la aplicación de los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tenientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanas y los ciudadanos, refiere que en el artículo 35, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que interesa, se establece la prohibición expresa de utilizar recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato, por lo que dicha prohibición resulta constitucional.

**e)** En relación con el **quinto concepto de invalidez**, señala que el artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato es acorde con los artículos 35, fracción IX, inciso 7, y 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitir la participación de representantes de los partidos políticos en las mesas de casillas, asimismo, sostiene que las manifestaciones vertidas en el quinto concepto de invalidez son infundadas.

Manifiesta que, en términos del artículo 41, base I de la Constitución Federal, los partidos políticos, tienen, entre otros fines, promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, por lo que es congruente con el artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, de manera expresa prevea la posibilidad de que éstos nombren un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general.

Por otra parte, hace alusión a una resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que destaca que dicha Sala determinó que la participación de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato resulta constitucional en relación con los artículos 35, fracción IX y 41, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**f)** En relación con el **sexto concepto de invalidez**, señala que no existe una omisión legislativa en la Ley Federal de Revocación de Mandato para establecer medios de impugnación expresos, asimismo, sostiene que las manifestaciones vertidas en el sexto concepto de invalidez son infundadas. Manifiesta que la Constitución Federal no prescribe obligación alguna o deber de legislar al Congreso de la Unión, a efecto de establecer medios de impugnación específicos o un nuevo sistema de control de la legalidad de los actos y resoluciones vinculados con el proceso de revocación de mandato, por lo que no se acredita la existencia de una omisión legislativa.

Máxime, que el sistema aplicable será el de medios de impugnación en materia electoral (Ley General de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

**g)** En relación con el **séptimo concepto de invalidez**, señala que no existe omisión de establecer un régimen sancionatorio específico en la Ley Federal de Revocación de Mandato, asimismo, sostiene que las manifestaciones vertidas en el séptimo concepto de invalidez son infundadas.

En el caso, indica que el artículo 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la citada ley, asimismo, remite a los artículos 441 y 442 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que refiere, existen recursos jurídicos diseñados para tutelar la regularidad de los procesos electorales.

Por otra parte, señala que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prescribe obligación alguna o el deber de legislar a cargo del Congreso de la Unión a efecto de establecer un sistema sancionatorio vinculado con el proceso de revocación de mandato, por lo que no existe omisión legislativa.

**h)** En relación con el **octavo concepto de invalidez**, señala que no existe omisión de otorgar recursos económicos al Instituto Nacional Electoral para el desarrollo del procedimiento de revocación de mandato, asimismo, sostiene que las manifestaciones vertidas en el octavo concepto de invalidez son infundadas.

Al respecto, menciona que es el Instituto Nacional Electoral el organismo encargado de las erogaciones que se generen con motivo del proceso de revocación de mandato, las cuales, se cubrirán con los presupuestos asignados y subsecuentes, ello, en atención a lo establecido en los artículos cuarto y quinto transitorio de la ley impugnada.

Finalmente, menciona que, así como la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de cada año, también es importante señalar que el Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva de ser quien realice el proyecto de egresos de la Federación, tomando en cuenta el proyecto emitido por el Instituto Nacional Electoral.

#### **INFORME DE LA CÁMARA DE SENADORES.**

El diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila, en su calidad de Presidenta de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, rindió su informe con relación a los argumentos planteados por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión en los siguientes términos:

**I.** En el apartado que denominó razones y fundamentos jurídicos que sostienen la validez formal de los artículos impugnados, una vez expuesto el procedimiento legislativo en la Cámara de Senadores, señaló que los actos legislativos llevados a cabo en el Senado de la República para la expedición del *"DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato"*, se cumplieron con los requisitos formales y procesales que establecen los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las disposiciones contenidas en el Reglamento del Senado de la República.

**II.** En el apartado relativo a las razones y fundamentos jurídicos que sostienen la validez material del decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato, señaló lo siguiente:

**a)** Es **infundado el primer concepto de invalidez**, en el cual se aduce, que los artículos 19, 36 y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato contravienen lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y IX y 83, en relación con los numerales 14 y 16, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al establecer una pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato.

A consideración de la Cámara de Senadores lo dispuesto en los artículos 19, 36 y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, no quebrantan las reglas constitucionales establecidas en los artículos 35 fracción IX, 83 de la Constitución Federal, y del tercero 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve.

Toda vez que, el numeral 8 de la fracción IX del artículo 35 constitucional, determina la facultad del Congreso de la Unión para legislar la norma secundaria, estableciendo únicamente los parámetros que deberán de observarse en la revocación de mandato del Presidente de la

República, mismos que se limitan a instituir los requisitos a satisfacer por parte de la ciudadanía, para llevar a cabo la solicitud a la autoridad competente del inicio del proceso, así como, los parámetros que debe observar el Instituto Nacional Electoral dentro del procedimiento que llevará a cabo, sin que se limite de forma alguna, como erróneamente señalan los accionantes, la libertad configurativa para definir los componentes de la convocatoria y las características que deberán tener las papeletas para la emisión de voto, contempladas respectivamente en los artículos 19, 36 y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

En este sentido las normas impugnadas, en cuanto señalan los requisitos mínimos que deberá contener la convocatoria para el proceso de revocación de mandato y la papeleta para la emisión del voto, no resultan violatorios de la Constitución General de la República, toda vez que la razón que motivó al Congreso de la Unión para expedir las normas reclamadas es la correcta y adecuada, lo que se conforma tanto por la Constitución como por la ley reglamentaria.

Por lo que, las reglas constitucionales establecidas en los artículos 35, fracción IX y 83 de la Constitución Federal, no son quebrantadas por los diversos artículos 19, 36 y 42 de la Ley impugnada, puesto que, los mismos no tienen como objetivo ampliar el mandato o reelegir al Presidente de la República, más allá del periodo para el cual fue electo, sino únicamente tiene como justificación fundamental confirmar si se revoca o sigue en el mandato que le fue concedido.

**b) Son infundados** los argumentos del **segundo concepto de invalidez** donde los promoventes aseveran que el primer párrafo del artículo 13 en relación con el numeral 14, ambos de la Ley Federal de Revocación de Mandato, contravienen el numeral 35, fracción IX, punto 2, 14 y 16 constitucionales, al considerar que el derecho reconocido de la ciudadanía es el de participar en los procesos de revocación de mandato y no en una figura distinta, como lo es la evaluación del mandato, aunado a que dicha frase no permite al ciudadano conocer con certeza la razón, objetivo y consecuencias del proceso de revocación de mandato; y que se permite de manera tácita la participación de los partidos políticos en el proceso para recabar firmas.

Al efecto señala, que del artículo 13, primer párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, se advierte que el artículo alude a la "*evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal*", sin embargo, la circunstancia de que se emplee dicha expresión y no así la de "revocación de mandato", no torna de inválido el numeral en estudio.

Lo anterior, toda vez que, de la exposición de motivos de las diversas iniciativas que culminaron con el 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, en lo que interesa, se advierte que la revocación de mandato es un mecanismo para que los ciudadanos puedan evaluar el desempeño de los servidores públicos electos, motivo por el cual, el hecho de que el artículo 13, primer párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato refiera a la "*evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal*", no resulta contrario a lo previsto por el artículo 35, fracción IX, punto 2, de la Constitución Federal, ya que fue voluntad del Constituyente Permanente establecer la revocación de mandato como un mecanismo a favor de la ciudadanía para evaluar el desempeño de los servidores públicos electos.

Que, de igual forma, se advierte de la exposición de motivos de las diversas iniciativas que culminaron con la Ley Federal de Revocación de Mandato, el legislador fue coincidente en el mecanismo de participación ciudadana referente a la revocación de mandato, que permite a los ciudadanos evaluar el desempeño de la gestión de los servidores públicos electos, circunstancia que resulta compatible con el contenido del artículo 13, párrafo primero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Destaca que, en todo caso, el artículo 13, primer párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, debe interpretarse armónicamente con los demás numerales que conforman el **"CAPÍTULO II DE LA PETICIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO"**, para dar contexto a la expresión "*evaluación de la gestión*" que permita descubrir el sentido que le otorgó el legislador.

Por lo que, la circunstancia de que el multirreferido artículo 13, primer párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, refiera a la "*evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal*", como se precisó con antelación, debe entenderse al proceso de revocación de mandato, como 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.

De igual forma indicó, que **es infundado** que el artículo 14 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, permita de manera tácita la participación de los partidos políticos en el proceso para recabar firmas, toda vez que, de una interpretación armónica de la Ley Federal de Revocación de Mandato, se desprende que son las ciudadanas y ciudadanos los que podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato, conforme al plazo que se establezca para tal efecto, como se advierte de la interpretación que se realice de los artículos 11 y 13, en relación con el 14 de la Ley combatida.

Pues en la interpretación de las leyes y de sus normas, han de ser ponderadas conjunta y no parcialmente, armónica y no aisladamente, para desentrañar la intención del legislador, resolver la cuestión efectivamente planteada y evitar la incongruencia o contradicción entre éstas, como acontece respecto del contenido del artículo 14 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, con los diversos artículos 11, 13, 32 y 41 del propio ordenamiento, concluyendo que son exclusivamente las ciudadanas y ciudadanos los que podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato, y no así los partidos políticos, al no contar con tal facultad, como de forma errónea se pretende hacer valer.

Por lo que considera, que los razonamientos que formulan los promoventes constituyen simples apreciaciones subjetivas de su parte, las cuales no son idóneas ni suficientes para desvirtuar la constitucionalidad del Decreto combatido.

**c) Es infundado el tercer concepto de invalidez**, en el cual, se aduce que el Congreso de la Unión, no otorgó a los ciudadanos claridad, certeza y seguridad jurídica respecto a lo que debe entenderse como "pérdida de confianza" y por lo tanto transgrede lo dispuesto en los artículos 14, 16, 35, fracción IX, y 41, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En principio señaló que, en diversos criterios la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica, consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, en la medida en que tutela el derecho del gobernado a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica y, en consecuencia, en estado de indefensión.

Por otro lado, indicó que el Tribunal Pleno ha estimado que la circunstancia de que el legislador deba definir con precisión los conceptos que integran las normas no implica que se llegue al absurdo de exigirle que defina, como si formulara un diccionario, cada una de las palabras que emplea, si las que eligió tienen una utilización que revela que en el medio son de uso común o de clara comprensión.

En ese tenor, precisó que no puede considerarse inconstitucional un precepto legal de una norma secundaria, por impreciso y por no definir algunos términos empleados en el texto mismo de la norma; pues si bien, esos términos pudieran ser motivo de interpretación, en última instancia viene a ser un problema de legalidad y no de constitucionalidad.

Así pues, la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su obscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción, tan es así que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la interpretación legislativa y judicial de las normas, pero no condiciona en ningún precepto la constitucionalidad de éstas al hecho de que describan detalladamente el significado adecuado de los vocablos utilizados en su redacción, en razón de que la exigencia de tal requisito tornaría imposible la función legislativa en vista de que, por razones de simple lógica, la redacción de las leyes se traduciría en una labor interminable y nada práctica, provocando que no se cumpliera, de la manera oportuna que se requiere, con la finalidad principal que busca tal función el Estado, que es la de regular y en consecuencia armonizar las relaciones humanas.

Por lo tanto, concluyó que la inconstitucionalidad de un precepto no puede derivar de su falta de definición de los términos que utiliza; **primero**, porque esta situación no atenta contra alguna disposición de la Carta Magna; **segundo**, porque la propia Constitución permite a los juzgadores interpretar las normas; y **tercero**, porque a fin de garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica en nuestro orden jurídico mexicano, es posible emitir jurisprudencia que contenga la interpretación de la ley que merece prevalecer y que es de observancia obligatoria para todos los juzgadores.

**d) Son inoperantes** las manifestaciones del **cuarto concepto de invalidez**, donde señalan que el artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato contraviene el principio de seguridad jurídica previsto en el ordenamiento constitucional y lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, inciso 7 y 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



Una vez precisado los alcances del derecho de seguridad jurídica, en segundo término, se indicaron los objetivos constitucionales que tienen los partidos políticos dentro de un sistema democrático y su papel dentro de la evolución política, a fin de demostrar la constitucionalidad del artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, ya que son instituciones inherentes a la dinámica del Estado, y forman parte de la democracia.

Al efecto se indicó, que al ser los partidos políticos asociaciones de interés público que se conducen de acuerdo con ciertos principios e ideas, tienen dos objetivos fundamentales: a) Canalizar y transmitir los intereses y demandas de la población para que sean consideradas en la toma de decisiones gubernamentales; y, b) Promover la participación del pueblo en la vida democrática. Objetivos que se encuentran previstos en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que señala entre otros fines, el promover la participación del pueblo en la vida democrática; asimismo del artículo 3, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos, se advierte que uno de los principales objetivos que tienen los partidos políticos, es promover la participación del pueblo en la vida democrática del Estado.

Por lo tanto, atendiendo a la naturaleza y fines que tienen los partidos políticos, por mandato constitucional, no únicamente se constriñen a intervenir en los procesos electorales, sino que también pueden promover la participación del pueblo en la vida democrática, es decir que, pueden promover la participación colectiva de la ciudadanía en torno a la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos del país.

En este sentido, señaló que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal y artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, si bien se desprende que los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, ello no transgrede el ordenamiento constitucional como lo argumentan los accionantes, ya que el artículo 32 de la referida Ley Federal de Revocación de Mandato, no permite que su participación sea de manera partidista, ni mucho menos que exista propaganda política dentro del proceso de revocación de mandato o que los partidos políticos sean los actores centrales dentro de dicho proceso.

Lo anterior, toda vez que, la Constitución Federal en el artículo 41, fracción I, permite a los partidos políticos promover la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que atendiendo a lo señalado en el ordenamiento constitucional, el artículo 32 de la Ley impugnada, en su último párrafo prevé también que los partidos políticos puedan participar únicamente en promover la participación ciudadana de manera imparcial y objetiva y concretamente se establece la taxativa de no influir en las preferencias ciudadanas en la cuestión central de la revocación de mandato.

Que el artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, establece que los partidos políticos no podrán usar recursos públicos, ni privados extra a los ordinarios para promocionar este ejercicio, en el cual solo deben limitarse a llamar a votar, pero no por alguna de las opciones de respuesta.

Que los promoventes inadvierten que si bien el artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, permite a los partidos políticos participar en el proceso de revocación de mandato, también lo acota a no influir en las preferencias de las ciudadanas y ciudadanos, ya que el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de gestión del Ejecutivo Federal, exclusivamente corresponde a los ciudadanos y ciudadanas.

Por lo que, resultan **inoperantes** los argumentos de los promoventes, ya que a contrario sensu el artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, única y exclusivamente otorga que los partidos políticos puedan promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato sin que esta promoción influya en las preferencias de las ciudadanas y ciudadanos, por lo que es claro que está prohibida la participación de estos en actos tendientes a recabar firmas de apoyo, así como en la promoción y actividades relativas a la obtención de éstas, desde la fase previa y durante todo el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato y hasta la conclusión de la jornada de votación.

Pues los partidos políticos sólo podrán participar en la etapa de promoción y difusión "objetiva e imparcial" de la revocación de mandato, en un periodo definido, y sólo será para promocionar la participación ciudadana en este proceso, es decir, no deberán llamar a votar por una opción.

Por tanto, el artículo 32 de la norma impugnada, no transgrede el principio de seguridad jurídica, ni los artículos 35, fracción IX, numeral 7 y 41, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que se encuentra apegado al marco constitucional, ya que su actuar, no atiende a confrontar posturas partidistas en el proceso de revocación de mandato, llevar a cabo propaganda de políticas, ni llevar a cabo un activismo partidista dentro del proceso referido, sino que su participación sólo es de promocionar y difundir de manera objetiva e imparcial la participación de la ciudadanía en este proceso, sin tomar una postura.

Asimismo, tampoco se transgreden las facultades que tiene el Instituto Nacional Electoral y los Organismo Públicos Locales para promover y difundir el proceso de revocación de mandato. Lo anterior, toda vez que el artículo 27 de la Ley controvertida, señala que el Instituto Nacional es el único facultado para promover la participación ciudadana y es la única instancia a cargo de organizar, desarrollar y llevar a cabo el cómputo de la votación del multicitado proceso de revocación.

Finalmente, señala que son **inoperantes** los argumentos en los que los promoventes refieren que el artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato da la posibilidad de que se utilicen para la difusión del proceso de revocación recursos públicos destinados a actividades especiales, lo cual es contrario al marco constitucional; ya que al utilizar la palabra abstención no conlleva a una prohibición expresa de poder realizar algo, sino la decisión particular de dejar de hacerlo.

Toda vez que, si bien el legislador utilizó la palabra "abstendrán", contrariamente a lo señalado por los promoventes, denota una prohibición expresa para poder realizar algo, en el caso específico a utilizar 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.

No obstante, considera que utilizar la palabra "abstendrá", y no una expresión que conlleve una prohibición expresa, resulta insuficiente para que se tenga que declarar inconstitucional el artículo, ya que es cierto que la ley tiene que tener como imperativo principal que los presupuestos que la conforman tengan una claridad para evitar confusión o contradicción, sin embargo, también es cierto que no es necesario que el legislador defina específicamente los vocablos que ha utilizado en aquella, pues tal exigencia haría imposible su función al utilizar conceptos específicos y técnicos, provocando una labor interminable que provocaría no cumplir oportunamente con la finalidad de regular y armonizar los ordenamientos con las relaciones humanas.

**e) Que es infundado el quinto concepto de invalidez**, donde los promoventes refieren que el artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato contraviene lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, numeral 7 y 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que permite que la integración de las mesas de casilla estén presentes representantes de los partidos políticos, lo que establece la posibilidad de que éstos se conviertan en actores centrales del proceso participativo de revocación de mandato.

Lo anterior, toda vez que como se señaló en la refutación del concepto de invalidez anterior, los partidos políticos únicamente promueven la participación del pueblo en la vida democrática del país, por lo que no son parte o actores dentro del proceso de revocación de mandato.

Por lo que, contrario a lo argumentado por los promoventes, si bien, el artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato en el último párrafo prevé que: *"Los partidos políticos con registro nacional tendrán derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general"*, también, el mismo párrafo precisa que dicha designación se llevará a cabo bajo los términos, procedimientos y funciones dispuestos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante, los promoventes inadvierten que el artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, determina que el Instituto Nacional Electoral garantizará la integración de nuevas mesas directivas de casillas para la jornada de revocación de mandato, compuesta por ciudadanas y ciudadanos, por lo que es evidente que los actores centrales del proceso de participación de revocación de mandato son los ciudadanos y no los partidos políticos.

Situación que se fortalece tomando en cuenta lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 261, numeral 1, inciso a), al que remite el precepto impugnado, el cual señala que los representantes de los partidos políticos acreditados ante las mesas directivas de casilla, tendrán el derecho de participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades; así como **tener el derecho de observar el desarrollo de la elección**.

En este sentido, al permitir el artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, que los partidos políticos con registro nacional puedan nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general, atiende principalmente a la libertad para que los representantes de los partidos puedan observar todo el procedimiento de votación **y no para hacer campaña o participar de alguna otra forma en la votación**, lo que es una salvaguarda necesaria para la integridad y transparencia del procedimiento de revocación de mandato.

Así, al prever el último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, que el representante ante cada mesa directiva de casilla, quedará sujeto a los términos, procedimientos y funciones dispuestos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, otorga mayor veracidad de los fines para los cuales se está designado un representante y que radican principalmente, en observar que el desarrollo de la jornada o consulta electoral sea conforme a la ley, así como el conteo correcto de los votos de los ciudadanos y ciudadanas dentro del procedimiento de revocación de mandato, con el objetivo de otorgar certeza a la revocación de mandato y garantizar un Estado de Derecho democrático.

**f) Son inoperantes** los argumentos del **sexto concepto de invalidez**, donde los accionantes refieren que el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al aprobar la Ley Federal de Revocación de Mandato, pues no estableció regulación alguna respecto a los medios de impugnación, lo cual contraviene lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX y 41, fracción IV y 99, fracción III de la Constitución Federal.

Lo anterior, en virtud de que, no obstante que los promoventes señalan como acto reclamado una *"omisión por parte del Congreso General"*, lo cierto es que ésta no se configura, toda vez que no existe un mandato constitucional en el que se precise el deber del cual hacen referencia los promoventes.

En efecto, el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal, no prevé que la norma secundaria deba establecer mecanismos o medios de defensa que dieran certeza a la ciudadanía sobre el ejercicio de su derecho de participación ciudadana, es decir, que establezca que deben existir medios través de los cuales la ciudadanía o el Presidente de la República puedan impugnar los actos o resoluciones del Instituto Nacional Electoral en materia de revocación de mandato, sino que únicamente el ordenamiento constitucional se constriñe a determinar que los resultados de procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal podrán ser impugnados ante la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99 del ordenamiento constitucional, por lo tanto, no existe la obligación que refieren los promoventes.

No obstante, atendiendo a lo establecido en la Constitución Federal, la Ley Federal de Revocación de Mandato prevé en el Capítulo VI, denominado *"De los Medios de Impugnación"*, artículo 59 que: *"Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones emitidos en el proceso de revocación de mandato, será aplicable el sistema de medios de impugnación, en términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución"*.

Por tanto, concluye que no existe la omisión que refieren los accionantes, ya que como se dijo no existe obligación constitucional que establezca que la Ley Federal de Revocación de Mandato debe contener medios de defensa a través de los cuales, los ciudadanos o el Presidente de la República, puedan impugnar actos o resoluciones de la autoridad electoral en materia de revocación; ya que sería inadmisibles reconocer, por una parte, la procedencia de un medio de impugnación sobre actos u omisiones por cada uno de los ciudadanos que participan en el proceso de revocación de mandato, tal como lo solicitan los promoventes del presente medio de control constitucional, y por otro sería improcedente para el sujeto afectado, en el caso particular el Presidente de la República, toda vez que la finalidad principal, de conformidad con la exposición de motivos de la Ley Federal de Revocación de Mandato, es que los ciudadanos ejerzan su derecho constitucional que les permita la destitución de un servidor público, por medio de la emisión de su voto; es decir, a través del mismo procedimiento por el cual fue designado, sin que exista de por medio una acción judicial, por lo tanto no es necesario que se establezca un medio de impugnación específicamente para las y los ciudadanos y el Presidente de la República.

Lo anterior, en virtud de que los medios de impugnación que prevé la Ley Federal de Revocación de Mandato hacen referencia a aquellos contemplados en el contencioso electoral del orden federal, los cuales son aplicables a todas y cada una de las etapas, actos y resoluciones inherentes al proceso de revocación de mandato y aquellos que encuentran regulados en el ordenamiento constitucional.

Por lo que considera, que los argumentos que formulan los promoventes constituyen simples apreciaciones subjetivas de su parte, las cuales no resultan idóneas ni suficientes, para desvirtuar la constitucionalidad de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

**g)** Finalmente son **infundados los conceptos de invalidez séptimo y octavo** por estar relacionados, en los cuales los promoventes refieren que el Decreto de la Ley Federal de Revocación de Mandato y sus transitorios cuarto y quinto contravienen lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal, al incurrir en una omisión legislativa, en virtud de que; no se establece la obligación de ministrar recursos para la realización de la consulta; que existe vulneración a la autonomía presupuestal del Instituto Nacional Electoral; que no se prevé un procedimiento mediante el cual el Instituto Nacional Electoral habrá de reintegrar los recursos a la Tesorería de la Federación y la determinación de la Cámara de Diputados para reencausar su destino; y que no se establece régimen sancionatorio que permita su eficacia.

Señaló que a efecto de determinar si existe el acto omisivo impugnado debe partirse de lo previsto en los artículos 41, Base V, Apartado A, de la Constitución Federal, y artículo 30, numeral 1, incisos a) y d) y 31, numerales 1, 2 y 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De cuyos preceptos se advierte, en lo que interesa que el Instituto Nacional Electoral, es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley; será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; y contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Que el artículo 41 de la Constitución Federal, permite identificar la naturaleza y fines del Instituto Nacional Electoral, y correlativamente se puede distinguir claramente cuál es la autoridad electoral encargada de la organización de los procesos electorales, sus funciones y principios que la rigen.

En este sentido, es al Instituto Nacional Electoral, conforme a las atribuciones constitucionales y legales que tiene conferidas, a quien le corresponde la organización de las elecciones federales; así como, la organización y la realización de diversos mecanismos de participación ciudadana, entre los que se encuentra la revocación de mandato en términos de la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Federal.

Precisado lo anterior, señaló que resultaba oportuno analizar el marco constitucional y legal que regulan la revocación de mandato, en cuya realización intervienen, entre otros el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto Nacional Electoral y que está establecido en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal.

En ese tenor, destacó que el referido ejercicio democrático fue establecido en la constitución federal, a partir del dos mil diecinueve, siendo relevante destacar, el artículo quinto transitorio del decreto por el que se aprobaron las últimas reformas referidas, cuyo contenido se reproduce a continuación:

*"Quinto. El ejercicio de las atribuciones que esta Constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes".*

Precisó que la Ley Federal de Revocación de Mandato es reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Federal, en materia de revocación de mandato del titular de la Presidencia de la República, tiene por objeto 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 y la aplicación de las disposiciones previstas en el referido ordenamiento corresponde al Congreso de la Unión, al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Respecto del procedimiento de revocación de mandato, adujo que en los artículos 15, 16, 19, 20, 21, 22, 26, 27, 28 y 32, se advierte que no existe constitucionalmente una obligación dirigida al Congreso de la Unión, para que al expedir la Ley Federal de Revocación de Mandato, establezca o determine los recursos económicos con los que el Instituto Nacional Electoral deberá llevar a cabo sus funciones constitucionales en dicha materia, esto es la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, del proceso de revocación de mandato; por lo que, es inexistente la omisión reclamada.

Inclusive, el artículo Quinto 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"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, prevé que las atribuciones conferidas al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes; lo que demuestra que es el propio Instituto Nacional Electoral quien debe prever la inclusión en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos que envíe al Ejecutivo Federal, para que éste, a su vez, lo incluya en el proyecto de Presupuesto de Egresos completo que remita a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en términos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal.

Por lo que, si bien es cierto que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión debe aprobar recursos suficientes para que el Instituto Nacional Electoral en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal, pueda llevar a cabo de manera completa y satisfactoria el procedimiento de revocación de mandato; también lo es que, corresponde al propio Instituto presentar la propuesta que se envíe a la Cámara, ya que es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en el país y, por ende, tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que requiere para realizar tales funciones que constitucionalmente se le confirieron.

En ese sentido, señaló que el Instituto debe prever -en los casos que ello sea posible- el desarrollo de las obligaciones constitucionales, en materia de revocación de mandato, conforme a las disposiciones aplicables a la materia y, enviar el proyecto de presupuesto respectivo para que sea la Cámara de Diputados quien en última instancia y en definitiva apruebe el presupuesto que le corresponde para llevar a cabo tal encomienda.

Así, acorde con la autonomía e independencia funcional y financiera del Instituto Nacional Electoral, le compete a éste presentar su anteproyecto de presupuesto y, en su caso, incluir el presupuesto para la realización de la revocación de mandato, o de cualquier otro mecanismo de participación ciudadana del que tenga conocimiento pretende efectuarse, a efecto de presupuestarlo de manera precautoria en el anteproyecto respectivo.

En otro orden, relativo al procedimiento mediante el cual el Instituto Nacional Electoral, de ser el caso, deberá reintegrar los recursos a la Tesorería de la Federación, señaló que debe estarse a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece la reglamentación en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, que deben observar los sujetos obligados, entre ellos, el referido Instituto.

Finalmente, indicó que de la lectura que se realice a la Ley Federal de Revocación de Mandato, se advierte que prevé el Régimen de Sanciones en su CAPÍTULO VIII, y si bien no se precisan en dicha Ley las sanciones respectivas, ello no genera incertidumbre a los destinatarios de la norma, en razón de que éstas se encuentran reguladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la que remite el primer ordenamiento en cita, máxime que la Ley General referida, reglamenta normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de las ciudadanas y ciudadanos.

En esta tesitura, concluyó que no existe transgresión al artículo 35, fracción IX de la Constitución Federal en virtud que la Ley Federal de Revocación de Mandato prevé un régimen de sanciones por infracciones a sus disposiciones.

#### **INFORME DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Estela Ríos González, en su calidad de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal y en representación del Presidente de la República, rindió el diecinueve de noviembre de dos mil veintiuno, su informe con relación a los argumentos planteados por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión:

Por lo que hace a las razones y fundamentos jurídicos que sostienen la validez de la ley impugnada refiere lo siguiente:

- a). Es **infundado** el **primer concepto de invalidez**, en el cual se sostiene que la pregunta establecida en el artículo 19, fracción V, de la Ley Federal sobre Revocación de Mandato no modifica la naturaleza jurídica de dicho mecanismo de participación establecido en la fracción IX del artículo 35 de la Constitución General y, por el contrario, genera certeza jurídica al procedimiento democrático sobre la revocación de mandato.

Lo anterior dado que, la fracción IX, numeral octavo, del artículo 35 constitucional, en relación con el artículo Segundo 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, faculta expresamente al Congreso de la Unión para emitir la ley reglamentaria que permita el ejercicio de ese derecho político de la ciudadanía.

Al respecto, menciona que la solicitud del procedimiento democrático de revocación de mandato es un derecho político con base constitucional. Sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no señala en específico alguna pregunta o los parámetros de su configuración, ni reduce las opciones de respuesta ciudadana a un formato rígido; así resulta claro que dicho tópico es de libre configuración normativa, a efecto de permitir a la ciudadanía ejercer su derecho político.

Por lo que no existe un parámetro comparativo por medio del cual pueda ser analizada la constitucionalidad del cuestionamiento, para determinar la regularidad constitucional de la pregunta controvertida por los accionantes, únicamente debe verificarse si su conformación permite a la ciudadanía ejercer con certeza jurídica ese derecho político.

Resalta, que la norma impugnada no aplica el vocablo "*ratificar*" para referirse a la segunda opción de respuesta, sino que ésta consiste en que " *siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo*", lo cual es una consecuencia lógica cuando el participante no está de acuerdo en revocar el mandato al servidor público del que se trate. Señala que los artículos impugnados no modifican la naturaleza jurídica del procedimiento democrático de revocación de mandato previsto en la fracción IX del artículo 35 de la Constitución General, toda vez que la pregunta reclamada implica un cuestionamiento constitucionalmente válido sobre la revocación o bien, la continuidad lógica del mandato hasta la conclusión del periodo previamente establecido, mas no así de la extensión del mandato, como indebidamente lo plantean los promoventes.

Sostiene que la pregunta planteada en el cuerpo del ordenamiento legal impugnado, no contraviene el mandato constitucional por cuestionar a la ciudadanía respecto de si considera pertinente que el Presidente de la República continúe o no en su cargo hasta que termine el periodo para el cual fue electo, toda vez que, de los antecedentes legislativos de la reforma constitucional se colige que, la revocación de mandato constituye una oportunidad para que el pueblo recupere el poder de vigilancia sobre el desempeño del Presidente de la República de una forma democrática.

Manifiesta que en concordancia con el artículo 83 constitucional el Presidente de la República continuará en su puesto hasta que termine su periodo, lo que traduce en que el presidente durará en su encargo seis años.

En ese sentido, el hecho de que en las respuestas a la pregunta respectiva se incluya la opción de que el Presidente de la República continúe en su cargo hasta que termine su periodo, únicamente tiene como finalidad que el ciudadano conozca con certeza y sin lugar a equivocación, cuál es la consecuencia jurídica de su determinación, toda vez que la opción de la revocación constituye la terminación anticipada al periodo y, su antítesis lógica y necesaria, es la continuidad en el mandato por el periodo originalmente electo.

Asimismo, señala que la pregunta planteada en la Ley Federal de Revocación de Mandato no contraviene los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que el cuestionamiento impugnado no pretende establecer una nueva figura jurídica de ratificación de mandato para ampliar su periodo y, menos aún, incide en la voluntad de la ciudadanía para que ratifiquen en el cargo al Presidente de la República, pues la permanencia en el mandato será una consecuencia lógica que depende de la respuesta que emita la ciudadanía respecto de si desea o no que se revoque el mandato.

**b). Es infundado el segundo concepto de invalidez,** al respecto, refiere que el primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato no modifica la figura sobre revocación, por lo que no es contrario a lo establecido en los artículos 14, 16, 35, fracción IX, numeral 2 de la Constitución General.

Considera que el primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, válidamente reconoce el derecho político de la ciudadanía a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, lo cual es congruente con lo previsto en el artículo 35, numeral 2, segundo párrafo de la Constitución General al establecer la potestad de la propia ciudadanía de recabar firmas para presentar la solicitud sobre revocación de mandato.

Manifiesta que el artículo impugnado no modifica la naturaleza jurídica del procedimiento democrático de revocación de mandato, ni genera inseguridad jurídica, toda vez que el objeto de la revocación de mandato no solamente se circunscribe a terminar con el mandato presidencial antes del tiempo previsto, pues necesariamente implica una evaluación de la gestión del Titular del

Ejecutivo Federal, lo cual sirve de sustento para que la ciudadanía pueda pronunciarse respecto de la posibilidad de que el mandatario concluya anticipadamente su mandato o, en su caso, continúe en su cargo hasta la conclusión del periodo para el que fue electo.

Señala que los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Revocación de mandato no contravienen lo dispuesto por los diversos artículos 14, 16 y 35, fracción IX, numeral 2, de la Constitución General, ya que no permite que los partidos políticos intervengan en la fase previa de recolección de firmas, por lo que no genera inseguridad jurídica.

**c). Es infundado** por ineficaz e insuficiente el **tercer concepto de invalidez**, el cual menciona que el término “pérdida de la confianza” no transgrede lo dispuesto por los artículos 14, 16, 35, fracción IX, 41, fracción VI y 83 de la Constitución General.

Lo anterior, toda vez que, en cumplimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica, la norma impugnada garantiza a la ciudadanía ejercer libremente su derecho a participar en el procedimiento democrático de revocación de mandato.

Al respecto, menciona que la expresión “pérdida de la confianza” fue incluida en el artículo Tercero Transitorio de Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, al señalar que, por revocación de mandato deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza.

Por lo que en congruencia con el texto constitucional, el término de “*pérdida de confianza*” empleado por el legislador ordinario en los artículos 5º, 11, párrafo tercero, fracción II, 19, fracción V y 36, fracción IV, inciso a), al regular el procedimiento democrático de revocación de mandato y garantizar el ejercicio del derecho político de la ciudadanía 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.

Asimismo, señala que la utilización de la expresión “pérdida de la confianza” en la Ley impugnada no genera inseguridad jurídica, ya que el legislador ordinario no está obligado a definir todos y cada uno de los términos que se utilizan para regular una determinada materia o figura jurídica.

**d). Es infundado el cuarto concepto de invalidez**, al respecto señala que el contenido del artículo 32 de la Ley impugnada no contraviene lo dispuesto por los diversos preceptos Constitucionales 35, fracción IX, numeral 7º, y 41, fracción I, toda vez que resulta apegado a la norma fundamental y convencionalmente legítimo que los partidos políticos, como entidades de interés público, participen en la vida democrática directa como es el procedimiento democrático sobre la revocación de mandato.

Indicó que el artículo 35 fracción IX, inciso 7º debe armonizarse con lo establecido por el artículo 41, párrafo tercero, fracción I, ambos numerales de la Constitución General, al reconocerse que los partidos políticos constituyen entidades de interés público y tienen por objeto promover la participación del pueblo en la vida democrática del país.

En ese sentido, los partidos como entidades de interés público tienen un fin constitucionalmente legítimo, el cual se resumen en una acción, promover la participación ciudadana en la vida democrática de la Nación; de ahí que el artículo 32 de la Ley impugnada, válidamente permita que los partidos políticos promuevan la participación ciudadana en el proceso sobre revocación de mandato, absteniéndose de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendentes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.

Sostiene que impugnada no se contrapone con el artículo 35 fracción IX, inciso 7 constitucional, en razón de que no existe una prohibición expresa en la Constitución Federal para que los partidos políticos participen en la promoción de la participación ciudadana dentro del proceso sobre revocación de mandato, pues únicamente se señala la prohibición de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.

Refiere que la interpretación de los preceptos no puede realizarse tomando sólo en consideración y de forma aislada el texto legal, ya que, al pertenecer a un sistema jurídico determinado, debe vincularse al mismo para adquirir sentido y precisión en cuanto a su contenido, es decir, a través de una interpretación sistemática.

Por otra parte, menciona que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos enlista como uno de los derechos políticos que todos los ciudadanos deben gozar, el participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, por lo que resulta constitucional y convencionalmente legítimos que los partidos políticos participen en la vida democrática, lo que no excluye ejercicios democráticos como la revocación de mandato.

**e). Es infundado el quinto concepto de invalidez**, toda vez que el artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato no transgrede los artículos 35, fracción IX, inciso 7 y 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el marco constitucional otorga a los partidos políticos la prerrogativa de participar en los procesos sobre revocación de mandato, tanto en la difusión de la democracia participativa, como en la posibilidad de designar representantes en las mesas directivas de casilla.

Lo anterior, dado que los partidos políticos, como organizaciones ciudadanas, deben vigilar el legal y correcto desarrollo de la jornada sobre revocación de mandato y, en su caso, detectar las irregularidades que se presenten a fin de estar en posibilidad de impugnarlas a través de los medios a que se refiere el artículo 35, fracción IX, numeral 5º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, menciona que la participación de representantes de los partidos políticos se limita a una función de vigilancia respecto de las actividades que llevan a cabo los integrantes de las mesas directivas de casilla para procurar el debido desarrollo y legalidad del proceso, lo cual no contraviene el principio democrático y de participación ciudadana, ya que esta regulación permite dotar de transparencia y escrutinio a los procesos que se lleven a cabo en ejercicio de este mecanismo, puesto que se contará con observadores que permitirá la revisión del desarrollo de estos procesos.

Destaca que el marco constitucional otorga a los partidos políticos y a sus representantes el derecho de participar en los procesos sobre revocación de mandato, tanto en la difusión de la democracia participativa como en la integración de las mesas de casilla a través de los representantes de dichos partidos políticos.

**f). Es infundado el sexto concepto de invalidez** dado que el Congreso de la Unión no incurrió en omisión legislativa, ya que sí regula el sistema de medios de impugnación, así como el régimen sancionador aplicables a la materia sobre revocación de mandato.

Considera que el Congreso de la Unión no incurrió en una omisión relativa al expedir la Ley Federal de Revocación de Mandato, ya que dicha normativa sí garantiza el sistema de medios de impugnación suficiente para dar certeza a la ciudadanía respecto del ejercicio de su derecho de participación en el proceso sobre revocación de mandato.

Al respecto señala que la reforma constitucional en materia sobre revocación de mandato dispuso en el artículo 35, fracción IX, numeral 5º que el Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo en forma directa la organización, desarrollo y cómputo de la votación; asimismo, emitirá los resultados de los procesos sobre revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III de la Constitución General.

Menciona que, si bien es cierto que la Constitución General prevé el derecho a un recurso sencillo y eficaz que refunde en un efectivo acceso a la justicia, también lo es que ello no se traduce en la obligación para crear un sistema de impugnación expreso para controvertir cada situación que se dé en el tráfico jurídico diario.

De igual forma, sostiene que el artículo 59 de la Ley impugnada, tampoco genera inseguridad jurídica, lo anterior, dado que el citado artículo dispone que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones emitidos en el proceso sobre revocación de mandato, será aplicable el sistema de medios de impugnación en términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción VI y 99, fracción III de la Constitución, por lo que se trata de una norma válida de reenvío a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Por lo que considera válido que la Ley Federal de Revocación de Mandato no establezca mayores elementos normativos relacionados con la defensa del ejercicio ciudadano sobre revocación de mandato, ya que el objetivo de la Ley Federal de Revocación de Mandato es regular y garantizar el ejercicio del derecho político de la ciudadanía a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato.



Refiere que la materia de análisis en la presente acción de inconstitucionalidad lo es el contenido de la Ley Federal de Revocación de Mandato y no así, el texto normativo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Señala que los resultados de los procesos sobre revocación de mandato se podrán impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien deberá dar trámite y dictar la resolución respectiva, conforme a las reglas que estime aplicables de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**g). Es infundado el séptimo concepto de invalidez**, dado que el legislador no incurrió en una omisión legislativa que contravenga el artículo 35, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al establecer un régimen sancionador que permita garantizar la eficacia del proceso sobre revocación de mandato.

Al respecto, indica que en el artículo 14, último párrafo de la Ley Federal de Revocación de Mandato se establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral vigilar el correcto desarrollo del proceso sobre revocación de mandato y, en su caso de inobservancia, iniciar los procedimientos sancionadores que correspondan, de acuerdo a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, tiene que las leyes deben ser interpretadas de forma armónica, sistemática y funcional, como lo establece el artículo 3º de la Ley Federal de Revocación de Mandato, lo cual permite desentrañar el verdadero sentido de la norma y los elementos que le dan origen, haciendo coherente y lógico el sistema jurídico en su conjunto.

Señala, que la Ley Federal de Revocación de Mandato, en observancia a lo dispuesto en el artículo 99, fracción III de la Constitución General establece que las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en la fracción I y II del propio ordenamiento, serán resueltas de forma definitiva e inatacable por el Tribunal Electoral en los Términos de la Constitución General y según lo disponga la Ley.

Indica que no se transgreden los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que al ser la revocación de mandato un mecanismo de participación ciudadana que involucra la tutela de principios rectores de la materia electoral, son aplicables los procedimientos, hipótesis de infracción y sanciones previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, señala que no existe un mandato constitucional expreso que ordene al legislador secundario establecer un régimen de infracciones y sanciones específicas, lo cual se colige del artículo 35, fracción IX, numeral 7º constitucional, en el cual únicamente se establecen distintas prohibiciones que deben cumplirse durante el proceso sobre revocación de mandato.

Menciona que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-331/2021 y acumulados, así como el similar SUP-REP-451/2021 y acumulados, determinó que el Instituto Nacional Electoral es el competente para organizar y difundir mecanismos de participación ciudadana, como lo es la consulta popular y, por ende, tiene atribuciones para conocer las infracciones o inobservancias a la normatividad aplicable, por lo que dicho órgano jurisdiccional especializado sostuvo que la vía adecuada para conocer de dichas infracciones era el procedimiento especial sancionador en los términos que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; asimismo, determinó que la Sala Regional Especializada es la autoridad competente para pronunciarse en materia de participación ciudadana.

**h). Es infundado el octavo concepto de invalidez** porque no existe omisión legislativa en los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley impugnada, al determinar que corresponde al Instituto Nacional Electoral garantizar el proceso sobre revocación de mandato, para lo cual deberá realizar los ajustes presupuestales necesarios, ya que las erogaciones que se generen deberán ser cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes.

Al respecto, aduce que la autonomía presupuestal de la que goza el Instituto Nacional Electoral le permite contar con cierta libertad para programar, diseñar y aprobar sus proyectos de presupuesto, sin que ello implique el desconocimiento de disposiciones constitucionales; es decir, su margen de acción encuentra límite o directriz en lo mandado por la Constitución y las normas secundarias aplicables.

Señala, que la asignación del presupuesto se lleva a cabo una vez que el órgano constitucional, con plena autonomía envía su anteproyecto de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para integrarse al proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación, quedando

pendiente su aprobación por parte de la Cámara de Diputados. En ese sentido, es el Instituto Nacional Electoral el que debe prever los recursos necesarios para la realización de la consulta sobre revocación de mandato, pues su desarrollo y organización es una facultad del Instituto y no del Congreso de la Unión.

Menciona que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 203/2020, sostuvo que no existe disposición constitucional ni legal alguna que obligue al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal para que, al emitir un Decreto, se establezcan en él los recursos económicos con los que se llevarán a cabo sus funciones constitucionales, concluyendo inexistente la omisión legislativa. Aduce, que el decreto impugnado no funge como instrumento presupuestal, sino que su objeto es establecer las bases y la regulación aplicable a la revocación de mandato.

Finalmente, en relación con los argumentos consistentes en que el Decreto impugnado no prevé procedimiento para el reintegro de recursos a la Tesorería de la Federación en caso de que no se realice el proceso sobre revocación de mandato, menciona que la Ley Federal de Revocación de Mandato no tiene por objeto la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Sin embargo, el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone, en lo que interesa, que los entes autónomos, respecto de los subsidios o transferencias que reciban por cualquier motivo al treinta y uno de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los quince días naturales siguientes al cierre de ejercicio, por lo que resulta incuestionable que el sistema jurídico nacional prevé un procedimiento general para el reintegro de recursos a la Tesorería de la Federación en caso de que no se ejerzan los recursos asignados al proceso sobre revocación de mandato.

10. **Amicus curiae.** El seis de diciembre de dos mil veintiuno, Mario Delgado Carrillo, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un escrito de *amicus curiae* en el que solicitó que fueran considerados los diversos argumentos expuestos a fin de determinar la constitucionalidad de la Ley Federal de Revocación de Mandato.
11. **Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de siete de diciembre de dos mil veintiuno se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>7</sup>.
13. Los Diputados accionantes, plantean la posible contradicción entre los artículos<sup>8</sup> 13, 19, 32, 36, 41, 42 y 59; así como, **cuarto y quinto** transitorios de la **Ley Federal de Revocación de Mandato**<sup>9</sup>; y la Constitución General<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> **Constitución Federal**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]"

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]"

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;"

<sup>7</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]"

<sup>8</sup> Preceptos citados en el apartado III de la demanda.

<sup>9</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>10</sup> Los preceptos se cuestionan por ser contrarios a lo dispuesto en los artículos 14, 16, 35, fracciones I y IX; 40, 41, 83, y 99, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3 de la Carta Democrática Interamericana y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, indicándose que vulneran los principios de legalidad, progresividad, pro persona y de seguridad jurídica.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS Y OMISIONES RECLAMADAS

14. A partir de lo expresado en el apartado III de la demanda y de lo expuesto con relación a ello en los conceptos de invalidez, puede deducirse que, en principio, los accionantes cuestionan las porciones normativas siguientes de los preceptos que se indican:

### LEY FEDERAL DE REVOCACIÓN DE MANDATO

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>Artículo 13.</b> En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias para acompañarlas a la solicitud, en términos de lo previsto por los artículos 369, numeral 1, y 370 de la Ley General.</p> <p>El Instituto podrá establecer convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público u otras dependencias, para prevenir, detectar y sancionar el uso de recursos públicos con dichos fines, que realicen los organismos o dependencias de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios.</p> <p>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.</p>	<p><b>-ARTÍCULO 13, PÁRRAFO PRIMERO-</b></p> <p>“Artículo 13. En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias”</p>

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>SECCIÓN CUARTA</b></p> <p><b>DE LA CONVOCATORIA</b></p> <p><b>Artículo 19.</b> La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente:</p> <p>I. Fundamentos constitucionales y legales aplicables, incluyendo la definición de revocación de mandato establecida en el artículo 5 de esta Ley;</p> <p>II. Las etapas del proceso de revocación de mandato;</p> <p>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;</p> <p>IV. Fecha de la jornada de votación en la que habrá de decidirse sobre la revocación de mandato;</p> <p>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 <b>o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?</b>;</p> <p>VI. Las reglas para la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, y</p> <p>VII. El lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.</p>	<p><b>-ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V-</b></p> <p><b>“o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo”</b></p>

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>SECCIÓN TERCERA</b></p> <p><b>DE LA DIFUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO</b></p> <p><b>Artículo 32.</b> 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><b>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.</b></p>	<p><b>-ARTÍCULO 32, PÁRRAFO CUARTO-</b></p> <p><b>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.</b></p>

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>SECCIÓN CUARTA</b></p> <p><b>DE LOS ACTOS PREVIOS A LA JORNADA DE REVOCACIÓN DE MANDATO</b></p> <p><b>Artículo 36.</b> 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:</p> <p>I.- El nombre y cargo de la persona sujeta a revocación de mandato;</p> <p>II.- El periodo ordinario constitucional de mandato;</p> <p>III.- La pregunta objeto del presente proceso, establecida en el artículo 19 de la presente Ley;</p> <p>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:</p> <p><b>a) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza.</b></p> <p><b>b) Que siga en la Presidencia de la República;</b></p> <p>V. Entidad federativa, distrito electoral, municipio o demarcación territorial;</p> <p>VI. Las firmas impresas de las personas titulares de la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva del Instituto, y</p> <p>VII. Las medidas de seguridad que determine el Consejo General.</p>	<p><b>-ARTÍCULO 36,</b></p> <p><b>FRACCIÓN IV, INCISOS a) y b)-</b></p> <p><b>“a) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza.</b></p> <p><b>b) Que siga en la Presidencia de la República;”</b></p>

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>Artículo 41.</b> 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.</p> <p>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.</p> <p><b>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.</b></p>	<p><b>-ARTÍCULO 41, PÁRRAFO TERCERO-</b></p> <p><b>“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.”</b></p>

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>Artículo 42.</b> 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.</p>	<p><b>-ARTÍCULO 42-</b></p> <p><b>“Artículo 42.</b> 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.”<sup>11</sup></p>

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>Artículo 59.</b> Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones emitidos en el proceso de revocación de mandato, será aplicable el sistema de medios de impugnación, en términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución.</p>	<p><b>-ARTÍCULO 59-</b></p> <p><b>“Artículo 59.</b> Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones emitidos en el proceso de revocación de mandato, será aplicable el sistema de medios de impugnación, en términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución.”</p>

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>Cuarto.</b> El Instituto deberá garantizar la realización de la consulta establecida en el Transitorio Cuarto del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios.</p>	<p><b>-CUARTO TRANSITORIO-</b></p> <p><b>“Cuarto.</b> El Instituto deberá garantizar la realización de la consulta establecida en el Transitorio Cuarto del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios.”</p>

<sup>11</sup> Este precepto se tiene por impugnado, a pesar de que su invalidez se hace depender, en esencia, de la invalidez del artículo 36, fracción IV al que se hace remisión.

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
Quinto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto serán cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes.	-QUINTO TRANSITORIO- "Quinto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto serán cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes."

15. Ahora bien, un análisis integral de la demanda permite concluir que, de lo expresado en el **segundo concepto de invalidez**, se advierte también la intención de impugnar el contenido del **primer párrafo** del **artículo 14** de la **Ley Federal de Revocación de Mandato**:

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>Artículo 14.</b> 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.</p> <p>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.</p>	-ARTÍCULO 14, PRIMER PÁRRAFO- "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."

16. En similar sentido, a partir de lo argumentado en el **tercer concepto de invalidez** y siendo evidente la causa de pedir de los accionantes, en cuanto a impugnar el uso de expresiones alusivas a la **"pérdida de la confianza"**, a partir de la falta de precisión de lo que por ello se entiende, se tienen por impugnados los artículos **5**, **11** y **19** de la **Ley Federal de Revocación de Mandato**, en las porciones normativas que contienen dicha alusión:

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<b>Artículo 5.</b> El proceso de 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, <b>a partir de la pérdida de la confianza.</b>	-ARTÍCULO 5- "a partir de la pérdida de la confianza"

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>Artículo 11.</b> Las ciudadanas y ciudadanos interesados en presentar la solicitud deberán informar al Instituto durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República. A ese efecto, podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha señalada anteriormente. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos impresos y medios electrónicos para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.</p> <p>De forma inmediata, y sin mayor trámite, el Instituto les proporcionará el formato autorizado para la recopilación de firmas y les dará a conocer de forma detallada el número mínimo de firmas de apoyo requeridas y cada una de las variantes que deberán reunir para la procedencia de su solicitud, de conformidad con los supuestos previstos en el artículo 7 de esta Ley.</p>	-ARTÍCULO 11, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II-

<p>El formato que apruebe el Consejo General deberá contener únicamente:</p> <p>I. El nombre completo; la firma o huella dactilar; la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, indistintamente, y</p> <p>II. Encabezado con la Leyenda "Formato para la obtención de firmas ciudadanas para la revocación del mandato de la persona titular de la Presidencia de la República <b>por pérdida de la confianza</b>".</p> <p>Si las firmas se presentan en un formato diverso al aprobado por el Instituto, la solicitud será desechada.</p> <p>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.</p>	<b>"por pérdida de la confianza"</b>
--	--------------------------------------

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>SECCIÓN CUARTA</b></p> <p><b>DE LA CONVOCATORIA</b></p> <p><b>Artículo 19.</b> La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente:</p> <p>I. Fundamentos constitucionales y legales aplicables, incluyendo la definición de revocación de mandato establecida en el artículo 5 de esta Ley;</p> <p>II. Las etapas del proceso de revocación de mandato;</p> <p>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;</p> <p>IV. Fecha de la jornada de votación en la que habrá de decidirse sobre la revocación de mandato;</p> <p>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 <b>por pérdida de la confianza</b> o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?;</p> <p>VI. Las reglas para la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, y</p> <p>VII. El lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.</p>	<p><b>-ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V-</b></p> <p><b>"por pérdida de la confianza"</b></p>

17. Finalmente, en el **séptimo concepto de invalidez**, se cuestiona la falta de claridad del régimen sancionatorio, por lo que se tiene por impugnado el artículo 61 de la **Ley Federal de Revocación de Mandato**, referido a dicha cuestión:

ARTÍCULO COMPLETO	PORCIÓN IMPUGNADA
<p><b>CAPÍTULO VIII</b></p> <p><b>RÉGIMEN DE SANCIONES</b></p> <p><b>Artículo 61.</b> Corresponde al Instituto vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la presente Ley en los términos de la Ley General. Las decisiones podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.</p> <p>Corresponde a las autoridades competentes conocer y sancionar cualquier otra conducta que infrinja la presente Ley, en términos de las disposiciones aplicables.</p>	<p><b>-ARTÍCULO 61, PRIMER PÁRRAFO-</b></p> <p><b>"Artículo 61. Corresponde al Instituto vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la presente Ley en los términos de la Ley General. Las decisiones podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral."</b></p>

18. En consecuencia, la materia del presente asunto se circunscribirá al análisis de constitucionalidad de los siguientes preceptos de la **Ley Federal de Revocación de Mandato**, así como, en su caso, de las omisiones legislativas que, en relación con la propia ley, se expresan en la demanda:
- **Artículo 5**, en la porción ***“a partir de la pérdida de la confianza”***;
  - **Artículo 11, párrafo tercero, fracción II**, en la porción ***“por pérdida de la confianza”***;
  - **Artículo 13, párrafo primero**, en la porción ***“En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias”***;
  - **Artículo 14, párrafo primero**;
  - **Artículo 19, fracción V** en las porciones ***“por pérdida de la confianza”*** y ***“o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo”***;
  - **Artículo 32, párrafo cuarto**;
  - **Artículo 36, fracción IV, incisos a) y b)**;
  - **Artículo 41, párrafo tercero**;
  - **Artículo 42**;
  - **Artículo 59**;
  - **Artículo 61**;
  - **Cuarto Transitorio**; y,
  - **Quinto Transitorio**;
19. En cuanto a las omisiones legislativas denunciadas, propiamente se analizarán las consistentes en:
- **Omisión legislativa de establecer mecanismos de impugnación para el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República.**
  - **Omisión legislativa de establecer un régimen sancionatorio.**
  - **Omisión legislativa de establecer la obligación de ministrar recursos al Instituto Nacional Electoral para la realización de la consulta relativa a la revocación de mandato.**

### III. OPORTUNIDAD

20. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
21. En este caso la acción es **oportuna**.
22. El Decreto que contiene las normas que se impugnan se publicó en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno; por ende, el plazo legal para promover la presente acción transcurrió del miércoles quince de septiembre al jueves catorce de octubre de dos mil veintiuno.
23. La acción de inconstitucionalidad promovida por los diversos Diputados de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, según consta en el sello del escrito de demanda, fue presentada ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el catorce de octubre de dos mil veintiuno, es decir, dentro de los treinta días que marca la ley reglamentaria de la materia; por tanto, es claro que su presentación ocurrió dentro del plazo legal.

### IV. LEGITIMACIÓN

24. La acción fue promovida por **parte legitimada**.
25. La acción de inconstitucionalidad promovida por quienes se ostentaron con tal carácter fue signada por las personas que a continuación se relacionan:
- 1) Sergio Enrique Chalé Cauich.
  - 2) Karen Michel González Márquez.
  - 3) Iván Arturo Rodríguez Rivera.
  - 4) Héctor Saúl Téllez Hernández.



- 5) Cecilia Anunciación Patrón Laviada.
- 6) Itzel Josefina Balderas Hernández.
- 7) Wendy Maricela Cordero González.
- 8) Riult Rivera Gutiérrez.
- 9) Santiago Torreblanca Engell.
- 10) Berenice Montes Estrada.
- 11) Diana Estefanía Gutiérrez Valtierra.
- 12) Javier González Zepeda.
- 13) Desiderio Tinajero Robles.
- 14) Rodrigo Sánchez Zepeda.
- 15) Armando Tejeda Cid.
- 16) Patricia Terrazas Baca.
- 17) Marcia Solórzano Gallego.
- 18) Ana Laura Sánchez Velázquez.
- 19) Paulina Rubio Fernández.
- 20) Krishna Karina Romero Velázquez.
- 21) Pedro Salgado Almaguer.
- 22) Mar y Cielo Aldana Huidobro.
- 23) Miguel Ángel Monraz Ibarra.
- 24) Sonia Murillo Manríquez.
- 25) Jesús Fernando Morales Flores.
- 26) Esther Mandujano Tinajero.
- 27) Claudia Gabriela Olvera Higuera.
- 28) Sarai Núñez Cerón.
- 29) Paulo Gonzalo Martínez López.
- 30) Juan Carlos Maturino Manzanera.
- 31) Lizbeth Mata Lozano.
- 32) Lilia Caritina Olvera Coronel.
- 33) Guillermo Octavio Huerta Ling.
- 34) María Teresa Jiménez Esquivel.
- 35) Mariela López Sosa.
- 36) Felipe Fernando Macías Olvera.
- 37) Carlos Madrazo Limón.
- 38) Berenice Juárez Navarrete.
- 39) Gustavo Macías Zambrano.
- 40) Ignacio Loyola Vera.
- 41) Noemi Berenice Luna Ayala.
- 42) Diana María Teresa Lara Carreón.
- 43) María Josefina Gamboa Torales.
- 44) Annia Sarahí Gómez Cárdenas.
- 45) María de los Ángeles Gutiérrez Valdez.
- 46) Anabey García Velasco.
- 47) Rosa María González Azcárraga.

- 48) Jorge Ernesto Inzunza Armas.
- 49) Gurza Mariana Gómez del Campo.
- 50) Wendy González Urrutia.
- 51) Marco Humberto Aguilar Coronado.
- 52) Julia Licet Jiménez Angulo.
- 53) Jorge Romero Herrera.
- 54) Joanna Alejandra Felipe Torres.
- 55) Román Cifuentes Negrete.
- 56) Enrique Godínez del Río.
- 57) Fernando Torres Graciano.
- 58) Mario Mata Carrasco.
- 59) Noel Mata Atilano.
- 60) René Figueroa Reyes.
- 61) Yesenia Galarza Castro.
- 62) Jorge Triana Tena.
- 63) José Antonio García García.
- 64) Érika de los Ángeles Díaz Villalón.
- 65) María Teresa Castell de Oro Palacios.
- 66) Jorge Arturo Espadas Galván.
- 67) María del Carmen Escudero Fabre.
- 68) Santiago Creel Miranda.
- 69) Héctor Israel Castillo Olivares.
- 70) Ana María Esquivel Arrona.
- 71) Mónica Becerra Moreno.
- 72) Kathia María Bolio Pinelo.
- 73) Laura Patricia Contreras Duarte.
- 74) José Luis Báez Guerrero.
- 75) Marco Antonio Almendariz Puppo.
- 76) Ana María Balderas Trejo.
- 77) Gina Gerardina Campuzano González.
- 78) Xavier Azuara Zúñiga.
- 79) Paulina Aguado Romero.
- 80) Justino Eugenio Arriaga Rojas.
- 81) Ana Teresa Aranda Orozco.
- 82) Carolina Beauregard Martínez.
- 83) Daniela Soraya Álvarez Hernández.
- 84) Leticia Zepeda Martínez.
- 85) Carlos Alberto Valenzuela Corral.
- 86) José Antonio Zapara Meraz.
- 87) Roberto Valenzuela Corral.
- 88) Margarita Ester Zavala Gómez del Campo.
- 89) Luis Alberto Mendoza Acevedo.
- 90) José Elías Lixa Abimerhi.

- 91) Miguel Ángel Varela Pinedo.
- 92) Ricardo Villareal García.
- 93) Ana Laura Valenzuela Sánchez.
- 94) Sonia Rocha Acosta.
- 95) Juan Carlos Romero Hicks.
- 96) Gerardo Peña Flores.
- 97) Éctor Jaime Ramírez Barba.
- 98) Rommel Aghmed Pacheco Marrufo.
- 99) Mario Gerardo Riestra Piña.
- 100) Gabriel Ricardo Quadri de La Torre.
- 101) Víctor Manuel Pérez Díaz.
- 102) Rocío Esmeralda Reza Gallegos.
- 103) Quintana Martínez Carlos Humberto.
- 104) Alma Rosa Hernández Escobar.
- 105) Mariana Mancillas Cabrera.
- 106) Eliseo Campeán Fernández.
- 107) Francisco Javier Castrellón Garza.
- 108) Carmen Rocío González Alonso.
- 109) Nora Elva Oranday Aguirre.
- 110) Vicente Javier Verástegui Ostos.
- 111) José Salvador Tovar Vargas.
- 112) Pedro Garza Treviño.
- 113) Oscar de Jesús Almaraz Smer.
- 114) Rafael Alejandro Moreno Cárdenas.
- 115) Rubén Ignacio Moreira Valdez.
- 116) Alma Carolina Viggiano Austria.
- 117) Yericó Abramo Masso.
- 118) Norma Angélica Aceves García.
- 119) Brasil Alberto Acosta Peña.
- 120) Ricardo Aguilar Castillo.
- 121) Yeimi Yazmín Aguilar Cifuentes.
- 122) María de Jesús Aguirre Maldonado.
- 123) María del Socorro Alcalá Ruiz Blanca María del Socorro.
- 124) María Guadalupe Alcántara Rojas.
- 125) Cristina Amezcua González.
- 126) Pablo Guillermo Angulo Briceño.
- 127) Montserrat Alicia Arcos Velázquez.
- 128) Pedro Armentía López.
- 129) Karla Ayala Villalobos.
- 130) Carlos Miguel Aysa Damas.
- 131) Frinné Azuara Yarzabal.
- 132) Laura Barrera Fortoul.
- 133) Karina Marlen Barrón Perales.

- 134) Sue Ellen Bernal Bolnik.
- 135) Jaime Bueno Zertuche.
- 136) María del Refugio Camarena Jauregui.
- 137) Adriana Campos Huiriche.
- 138) Andrés Mauricio Cantú Ramírez.
- 139) Óscar Gustavo Cárdenas Monroy.
- 140) Sofía Carvajal Isunza.
- 141) Javier Casique Zárata.
- 142) Alan Castellanos Ramírez.
- 143) Eufrosina Cruz Mendoza.
- 144) Carolina Dávila Ramírez.
- 145) Yolanda De la Torre Valdez.
- 146) Ivonne Sabrina Díaz Tejeda.
- 147) Juan Francisco Eguía Espinoza.
- 148) Shamir Fernández Hernández.
- 149) José Guadalupe Fletes Araiza.
- 150) Rodrigo Fuentes Ávila.
- 151) Pablo Gamboa Miner.
- 152) José Luis Garza Ochoa.
- 153) Augusto Gómez Villanueva.
- 154) Mariano González Aguirre.
- 155) Xavier González Ziri6n.
- 156) Ildefonso Guajardo Villareal.
- 157) Marcela Guerra Castillo.
- 158) Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel.
- 159) José Antonio Guti6rrez Jard6n.
- 160) Laura Lorena Haro Ram6rez.
- 161) Ismael Alfredo Hern6ndez Deras.
- 162) Johana Montcerrat Hern6ndez P6rez.
- 163) Hiram Hern6ndez Zetina.
- 164) Ana Lilia Herrera Anzaldo.
- 165) Carlos Iriarte Mercado.
- 166) Jazm6n Jaimes Albarr6n.
- 167) L6zaro Cuauht6moc Jim6nez Aquino.
- 168) Cynthia Iliana L6pez Castro.
- 169) Roberto Carlos L6pez Garc6a.
- 170) Tereso Medina Ram6rez.
- 171) Marco Antonio Mendoza Bustamante.
- 172) Eduardo Enrique Murat Hinojosa.
- 173) Mariana Erandi Nassar Pi6eyro.
- 174) Lorena Pi66n Rivera.
- 175) Reynel Rodr6guez Mu6oz.
- 176) Cristina Ruiz Sandoval.

- 177) Miguel Sámano Peralta.
  - 178) Paloma Sánchez Ramos.
  - 179) María Elena Serrano Maldonado.
  - 180) Melissa Estefanía Vargas Camacho.
  - 181) Sayonara Vargas Rodríguez.
  - 182) Maribel Guadalupe Villaseñor Dávila.
  - 183) José Francisco Yunes Zorrilla.
  - 184) Eduardo Zarzosa Sánchez.
  - 185) Elizabeth Pérez Valdés.
  - 186) Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro.
  - 187) María del Rocío Banquells Núñez.
  - 188) Jesús Alberto Velázquez Flores.
  - 189) Ana Cecilia Luisa Gabriela Fernanda Sodi Miranda.
  - 190) Héctor Chávez Ruíz.
  - 191) Fabiola Rafael Dircio.
  - 192) Marcelino Castañeda Navarrete.
  - 193) Leslie Estefanía Rodríguez Sarabia.
  - 194) Francisco Javier Huacus Esquivel.
  - 195) Edna Gisel Diaz Acevedo.
  - 196) Mauricio Prieto Gómez.
  - 197) María Macarena Chávez Flores.
  - 198) Miguel Ángel Torres Rosales.
  - 199) Olga Luz Espinosa Morales.
  - 200) Martha Estela Romo Cuéllar.
26. Para acreditar su calidad de Diputados, los firmantes acompañaron a su escrito de demanda las documentales consistentes en la certificación realizada por la Secretaria General de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la cual se hace constar a las y los integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática, en la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión; documentales de las cuales se desprende que los firmantes son Diputados de la actual Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión por el periodo comprendido del primero de septiembre de dos mil veintiuno al treinta y uno de julio del año dos mil veinticinco.
27. En vista de lo anterior este Tribunal Pleno considera que los diversos integrantes de la Cámara de Diputados tienen legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad, puesto que se encuentra firmada por doscientos Diputadas y Diputados, esto es, el equivalente al **cuarenta por ciento (40%)** de los quinientos integrantes que en total tiene la Cámara de Diputados<sup>12</sup>.
28. Lo anterior, permite acreditar los supuestos jurídicos contemplados en los artículos 105, fracción II, inciso a)<sup>13</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62<sup>14</sup> de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la propia Carta Magna.

<sup>12</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

<sup>13</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...] II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. - - - Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por: a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales [...]."

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

### Causales invocadas por las autoridades demandadas

29. **V.1. [Única causal de improcedencia invocada: Falta de legitimación].** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión argumenta en su informe que se actualiza la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>14</sup>.
30. Ello, en virtud de que, en su opinión, la Ley Federal de Revocación de Mandato reviste la naturaleza de materia electoral, por lo que la presente acción de inconstitucionalidad debió ser promovida por los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral por conducto de sus dirigencias nacionales.
31. Es infundada la referida causa de improcedencia en atención a lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso a)<sup>16</sup>, de la Constitución Federal, que prevé que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está facultado para promover acciones de inconstitucionalidad **en contra de leyes federales**.
32. En efecto, el referido precepto constitucional únicamente establece como condición que la acción se ejercite por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y que la norma impugnada sea de ámbito federal, **sin que señale alguna limitante en cuanto a la materia de la norma que se impugne**.
33. Ello sí acontecería con los partidos políticos, en tanto que el inciso f) de la fracción en comentario<sup>17</sup> limita su legitimación exclusivamente en contra de leyes electorales; así como con las comisiones de derechos humanos y el organismo garante establecido por el artículo 6º constitucional y el Fiscal General de la República, en tanto que los incisos g), h) e i), precisan que sólo podrán promover la acción contra leyes que vulneren los derechos humanos, en materia de derecho al acceso a la información pública y protección de datos personales y en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones, respectivamente<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> \* **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos [...]."

<sup>15</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...] **VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. [...]

**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...] **II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; [...]

**Artículo 62.** [...]

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

<sup>16</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...] **II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...] **a)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales; [...]

<sup>17</sup> "...f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; [...]"

<sup>18</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...] **II.** De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

**f)** Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

**g)** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

**h)** El organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

**i)** El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones; [...]

34. En el caso, como quedó señalado en el considerando anterior, la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por el cuarenta por ciento (40%) de los quinientos integrantes que en total integran la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la que reclaman la invalidez de la **Ley Federal de Revocación de Mandato**; por lo que se colman los supuestos establecidos en el inciso a) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal<sup>19</sup>.
35. En consecuencia, como se anunció, la causa de improcedencia planteada es infundada.
36. **Causales advertidas de oficio**
37. Este Pleno, de oficio, no advierte que se actualice alguna causal de improcedencia o sobreseimiento, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

#### VI. CUESTIONES QUE SERÁN MATERIA DEL ESTUDIO DE FONDO

38. Del examen de los razonamientos contenidos en la demanda, se advierte que son susceptibles de estudio, las siguientes cuestiones relacionadas con las normas generales que en este fallo han sido fijadas como impugnadas y con las omisiones legislativas denunciadas:

<b>CUESTIÓN "A"</b>  <b>PREGUNTA QUE MODIFICA LA FIGURA DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO.</b>	¿Los artículos 19, fracción V, 36, fracción IV, incisos a) y b) y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulneran los artículos 35, fracciones I y IX, y 83 de la Constitución Federal, al establecer una pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato?	<b>CONSIDERANDO VII</b>
<b>CUESTIÓN "B"</b>  <b>RECOPIACIÓN DE FIRMAS.</b>	¿El primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulnera los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, inciso 2º de la Constitución Federal, al establecer que la ciudadanía podrá recabar firmas para la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal?  ¿Los artículos 13, primer párrafo y 14, párrafo primero de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulneran los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, inciso 2º de la Constitución Federal, al permitir de manera tácita la participación de los partidos políticos en el proceso para recabar firmas?	<b>CONSIDERANDO VIII</b>
<b>CUESTIÓN "C"</b>  <b>DEFINICIÓN DE LA "PÉRDIDA DE LA CONFIANZA".</b>	¿Los artículos 5, 11, párrafo tercero, fracción II, 19 y 36, fracción IV, inciso a) de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulneran los artículos 14, 16, 35, fracción IX y 41, fracción VI de la Constitución Federal, al incluir expresiones alusivas a la "pérdida de la confianza" sin definir qué debe entenderse por ello?	<b>CONSIDERANDO IX</b>
<b>CUESTIÓN "D"</b>  <b>PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS E INTEGRACIÓN DE LAS MESAS DE CASILLA.</b>	¿Los artículos 32, párrafo cuarto y 41, párrafo tercero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, contravienen los artículos 35, fracción IX, inciso 7º y 41, fracción I de la Constitución Federal, al permitir la participación activa de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato?	<b>CONSIDERANDO X</b>

<sup>19</sup> Criterio que es acorde con el sostenido por este Tribunal Pleno y que se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2007 de rubro **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, ADEMÁS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LOS ENTES MENCIONADOS EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL"**.

<b>CUESTIÓN “E”</b>	¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no establecer regulación alguna respecto a los medios de impugnación, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, 41, fracción VI y 99, fracción III de la Constitución Federal? En su caso, con relación a ello, ¿resulta inconstitucional el artículo 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato?	<b>CONSIDERANDO</b> <b>XI</b>
Omisión legislativa: <b>MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.</b>		
<b>CUESTIÓN “F”</b>	¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no establecer un régimen sancionatorio en la Ley Federal de Revocación de Mandato, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX de la Constitución Federal?	<b>CONSIDERANDO</b> <b>XII</b>
Omisión legislativa: <b>RÉGIMEN SANCIONATORIO.</b>		
<b>CUESTIÓN “G”</b>	¿Los artículos cuarto y quinto Transitorios del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Revocación de Mandato, contravienen lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX de la Constitución Federal, al incurrir en una omisión legislativa derivada de la falta de previsión de la obligación de ministrar recursos al Instituto Nacional Electoral para la realización de la consulta relativa a la revocación de mandato?	<b>CONSIDERANDO</b> <b>XIII</b>
Omisión legislativa: <b>PREVISIÓN PRESUPUESTAL.</b>		

## VII. ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN “A”:

“PREGUNTA QUE MODIFICA LA FIGURA DE LA REVOCACIÓN DE MANDATO”

**¿Los artículos 19, fracción V, 36, fracción IV, incisos a) y b) y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulneran los artículos 35, fracciones I y IX, y 83 de la Constitución Federal, al establecer una pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato?**

39. Los Diputados accionantes sostienen que los artículos 19, fracción V; 36, fracción IV, incisos a) y b); y, 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, contravienen lo dispuesto en los artículos 15, 16, 35, fracciones I y IX, y 83 de la Constitución Federal, al establecer una pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato.

**DESESTIMACIÓN DE LA PRESENTE ACCIÓN ÚNICAMENTE RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 19, FRACCIÓN V, Y 36, FRACCIÓN IV, INCISOS A) Y B)**

40. Sobre esta temática, el proyecto proponía estimar parcialmente fundados los conceptos de invalidez relacionados con la pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato. Ello, estimando que el legislador ordinario excedió sus facultades y modificó la naturaleza del ejercicio participativo de revocación de mandato, dando lugar a una posible consulta sobre la permanencia en el cargo o la ratificación del mismo.
41. A partir de ello, el proyecto proponía la **invalidez** de:
- La porción normativa **“o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo”**, contenida en la pregunta prevista en el **artículo 19, fracción V**, de la Ley Federal de Revocación de Mandato.
  - Las opciones de respuesta a dicha interrogante, previstas en el **artículo 36, fracción IV, incisos a) y b)**, de la Ley Federal de Revocación de Mandato.
42. Lo anterior, esencialmente, al estimarse que dichas porciones normativas contravenían lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Federal, al desnaturalizar el ejercicio de revocación de mandato en los términos aprobados por el Constituyente Permanente.
43. A pesar de lo anterior, sometida a consideración dicha propuesta, se expresaron en contra las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los señores Ministros González Alcántara Carranca y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea; por lo que, al no obtenerse una mayoría calificada, se determinó desestimar el planteamiento. La señoras Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron a favor de la propuesta.



44. Conviene aclarar que la desestimación de la acción en los términos arriba mencionados no afectó el reconocimiento de validez propuesto en el proyecto con respecto al artículo 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, conforme a lo propuesto en el proyecto sometido a consideración.

#### RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ DEL ARTÍCULO 42

45. El referido precepto no contiene propiamente los elementos que se cuestionan, sino sólo la referencia indirecta a los mismos:

**“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”**

46. Así, el artículo 42 no contiene los rasgos que se cuestionan de la pregunta y de las respectivas respuestas que rigen el ejercicio de revocación del mandato, por lo que no existen razones que lleven a declarar la invalidez de dicha norma general o de alguna de sus porciones; pues, se insiste, **se trata sólo de una regla de remisión** cuyo alcance está sujeto al contenido de los preceptos a los que se remite. En consecuencia, en lo que se refiere a este apartado, **SE RECONOCE LA VALIDEZ del artículo 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.**

#### VIII. ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN “B”:

##### “RECOPILACIÓN DE FIRMAS”

**¿El primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulnera los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, inciso 2º de la Constitución Federal, al establecer que la ciudadanía podrá recabar firmas para la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal?**

**¿Los artículos 13, primer párrafo y 14, párrafo primero de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulneran los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, inciso 2º de la Constitución Federal, al permitir de manera tácita la participación de los partidos políticos en el proceso para recabar firmas?**

47. Los Diputados accionantes sostienen que el primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato vulnera los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, inciso 2 de la Constitución Federal, al establecer que la ciudadanía podrá recabar firmas para la **“evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal”**. Esto, en tanto que:
- En contravención a lo dispuesto en el marco constitucional, el artículo en análisis incluye una actividad o acción contraria a lo previsto en el marco constitucional, al otorgar a los ciudadanos la posibilidad de que participen en un ejercicio de **“evaluación de la gestión presidencial”**.
  - El derecho reconocido en el marco constitucional como derecho de la ciudadanía es el de participar en los procesos de revocación de mandato y para ello se reconoce el derecho que tienen para recabar firmas. Siendo importante destacar, que ese derecho está **expresamente acotado al ejercicio de revocación de mandato y no puede ampliarse para una figura diferente, como es la evaluación del mandato.**
  - La figura de revocación de mandato **no está creada para analizar el desempeño del presidente**, sino para removerlo de su cargo. La revocatoria de mandato es un **mecanismo de control o de sanción**, más **no de evaluación**.
  - Genera **incertidumbre** para el ciudadano, ya que la inclusión de la frase “evaluación de la gestión del ejecutivo”, no le permitirá conocer con certeza la razón, objetivo y consecuencias del proceso de revocación de mandato.
48. A la vez, en relación con ello, cuestionan que el artículo 14, párrafo primero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato:
- **Permite de manera tácita la participación de los partidos políticos en el proceso para recabar firmas**, lo que genera incertidumbre e inseguridad jurídica, además de que genera actividades partidistas que únicamente están permitidas en un proceso electoral y no de participación ciudadana.
49. A partir del análisis de los planteamientos anteriores y de las consideraciones que se contienen en el estudio de fondo desarrollado en los párrafos siguientes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que son **infundados** los argumentos planteados por los diputados accionantes en su segundo concepto de invalidez; y que, en consecuencia, es factible adoptar como criterios jurídicos, los siguientes:

La porción normativa **“En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias”**, contenida en el primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, no vulnera lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, de la Constitución Federal, ya que la previsión de contemplar como derecho político de los ciudadanos el evaluar la gestión del Ejecutivo Federal no desnaturaliza el mecanismo de revocación de mandato.

Los artículos 13, primer párrafo, y 14, primer párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato no contravienen lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, de la Constitución Federal, en tanto que de su texto **no se infiere de manera tácita la participación de los partidos políticos en el proceso para recabar firmas**.

50. El ejercicio de revocación aprobado por el Constituyente Permanente se autorizó en un alcance que buscó erradicar toda concepción o diseño que lleve a entender tal mecanismo como uno que involucre una consulta sobre la permanencia en el cargo o la ratificación del mismo; sin embargo, la previsión de que este mecanismo pueda activarse a partir del ejercicio ciudadano del **derecho político a la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal** -cuestionada en el inciso A) del segundo concepto de validez- no tiene el alcance de desnaturalizar el ejercicio, ni menos de aceptar una interpretación que implique una consulta para la permanencia en el cargo o ratificación de éste.
51. En efecto, es incuestionable que, si bien el objetivo del mecanismo de revocación del mandato es determinar, en su caso, la **conclusión anticipada en el desempeño de un cargo público**, lo cierto es que la voluntad ciudadana de iniciar un ejercicio así, como aquella reflejada durante la respectiva jornada de votación, conllevan necesariamente la reflexión ciudadana sobre la gestión gubernamental.
52. Dicha reflexión implica evaluar si un determinado servidor público debe o no ser removido del cargo para el que fue elegido; y, en ello, sin duda, la valoración de su actuar al frente de ese cargo, puede ser determinante para la pérdida de la confianza en quien es sujeto a un mecanismo de esta naturaleza.
53. Aceptar que los ciudadanos tienen el derecho político de participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, y que dicho derecho lo pueden ejercer a partir de actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias para acompañarlas a una solicitud de revocación de mandato, no tiene el alcance de transformar un ejercicio de revocación en uno exclusivo de evaluación de la gestión gubernamental, ni menos en una consulta sobre la permanencia en el cargo o ratificación de éste; en tanto que la **evaluación en cuestión se concibe en el artículo 13 cuestionado únicamente como un derecho político** que puede ejercerse a partir de dicha participación:

**“Artículo 13.** En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias para acompañarlas a la solicitud, en términos de lo previsto por los artículos 369, numeral 1, y 370 de la Ley General.

[...]”

54. Como se advierte de la norma transcrita, **no se prevé una evaluación formal e integral de la gestión gubernamental** como parte del ejercicio de revocación de mandato, sino sólo el derecho de participación ciudadana en la etapa previa y necesaria para que un ejercicio así tenga lugar.
55. Siendo la revocación del mandato un mecanismo de democracia directa destinado a empoderar a los ciudadanos, posibilitándoles a decidir la conclusión anticipada de un cargo público, **es razonable que quienes activen las gestiones necesarias para que un ejercicio así tenga lugar, lo hagan precisamente a partir de la evaluación de la gestión de quien detente el respectivo cargo público**.
56. Dicha evaluación ciudadana, de carácter negativo, como detonante de un ejercicio de revocación del mandato, puede derivar de diversos factores relacionados con una determinada gestión gubernamental.
57. Lo que debe acentuarse, es que la referida evaluación de la gestión gubernamental se prevé en la norma cuestionada únicamente como un derecho político, y que es el ejercicio de dicho derecho el que puede derivar en una revocación de mandato.
58. Luego, a partir de una **evaluación negativa** de la gestión gubernamental, los ciudadanos pueden activar el mecanismo de revocación del mandato y participar en él durante la respectiva jornada de votación, en la que **cada individuo, a partir de su propia evaluación positiva o negativa**, se pronunciará a favor o en contra de la revocación.

59. Evidentemente, cada ciudadano puede ejercer su derecho a evaluar determinada gestión gubernamental; y, a la vez, en ejercicio de su **derecho a la libre expresión**, puede compartir su propia opinión con otros ciudadanos, como vía para encontrar coincidencia con otras percepciones ciudadanas que permitan, en su caso, **sumar voluntades para detonar un ejercicio de revocación del mandato a partir de la recopilación de las firmas necesarias** para la formalización de la respectiva solicitud; sin que ello signifique necesariamente que las razones de cada ciudadano para sumarse a la solicitud, deban ser idénticas, en tanto que, la única coincidencia que exige la Carta Magna en su artículo 35, fracción IX, para la activación de este mecanismo, consiste en la suma de peticiones suficientes para respaldar una solicitud de revocación.
60. Sin duda, lo que cuestionan de la norma impugnada los diputados accionantes, está más bien vinculado con supuestos en los que una evaluación ciudadana favorable o positiva de una determinada gestión gubernamental, lleve a detonar un ejercicio de revocación del mandato, destinado, en los hechos, no a la terminación anticipada del cargo público de un funcionario, sino a su promoción, como medio para incidir en siguientes procesos electorales.
61. Sin embargo, en estos casos, es precisamente el control normativo de la pregunta y respuestas vinculadas al ejercicio de revocación del mandato, así como la propia regulación de la promoción del ejercicio, lo que, entre otras cuestiones, puede evitar que un ejercicio así, presente desviaciones. En dicho control, el régimen sancionatorio y de medios de impugnación puede también ser relevante, a efecto de evitar que un mecanismo de democracia directa contamine mecanismos de democracia representativa.
62. A partir de las consideraciones anteriores, es posible descartar que la previsión normativa del derecho político a la evaluación de la gestión gubernamental resulte inconstitucional e incompatible con lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, inciso 2 del marco constitucional, en tanto que es precisamente el ejercicio de dicho derecho, el que puede construir la suma de voluntades necesarias para solicitar un ejercicio de revocación del mandato.
63. A la vez, la sola inclusión de la frase **“evaluación de la gestión del ejecutivo”**, no genera incertidumbre para el ciudadano, ni transgrede los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, en tanto que de ninguna forma tal previsión afecta la finalidad del ejercicio de revocación del mandato, que es precisamente la terminación anticipada en el cargo de quien resultó electo popularmente como Presidente de la República.
64. De hecho, más bien, lo contemplado en el artículo 13, párrafo primero de la Ley Federal de Revocación del Mandato, **brinda certeza** a la ciudadanía, dejando claro que es derecho de cada individuo *-a partir de su propia evaluación de la gestión gubernamental-*, pedir dicha revocación y participar directamente en el proceso de formalización de la respectiva solicitud, a partir de su propia firma y de la búsqueda del apoyo para lograr las firmas necesarias que respalden la activación del mecanismo.
65. No pasa inadvertido que el artículo 35, fracción IX<sup>20</sup> de la Carta Magna, al referirse al proceso de recopilación de firmas para la solicitud de revocación, no consideró expresamente previsión alguna referida a la evaluación de la gestión del Ejecutivo. Sin embargo, lo dispuesto por el legislador ordinario en el artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, no contradice el texto constitucional, en tanto que lo que reconoce es un derecho; esto es, el derecho político a la evaluación de la gestión gubernamental, cuyo ejercicio, de manera incuestionable, puede derivar en evaluaciones negativas que detonen un mecanismo como la revocación del mandato.
66. Esta concepción es afín a la noción que del ejercicio aporta el tercer transitorio de la reforma constitucional que introdujo el mecanismo de revocación del mandato:
- “Tercero.** Para efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta Constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse como el **instrumento de participación solicitado por la ciudadanía** para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la **pérdida de la confianza.**”
67. Esto es así, precisamente porque la participación ciudadana en el caso surge de la reflexión o evaluación que realizan los ciudadanos de quien detenta un encargo público, siendo precisamente ese ejercicio de deliberación, el que puede permitir a cada ciudadano decidir si debe o no perderse la confianza a un funcionario y si, en consecuencia, procede o no la revocación del mandato.

<sup>20</sup> “Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: [...]”

“IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

[...]”

68. Por otro lado, como consideración adicional, debe señalarse que la accionante parte de una **premisa incorrecta**, al afirmar que, conforme al artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato impugnado, la ciudadanía puede recabar firmas para la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal.
69. Lo anterior es así, porque una lectura conjunta de los artículos 11 y 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, lleva a establecer de manera clara que los actos tendientes para recabar el apoyo ciudadano pueden implicar dos actividades; que son, primero, la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal; y, segundo, la obtención de firmas de apoyo para la revocación de mandato:

**“Artículo 11.** Las ciudadanas y ciudadanos interesados en presentar la solicitud deberán informar al Instituto durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República. A ese efecto, podrán **recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato** durante el mes previo a la fecha señalada anteriormente. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos impresos y medios electrónicos para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

De forma inmediata, y sin mayor trámite, el Instituto les proporcionará el formato autorizado para la recopilación de firmas y les dará a conocer de forma detallada el número mínimo de firmas de apoyo requeridas y cada una de las variantes que deberán reunir para la procedencia de su solicitud, de conformidad con los supuestos previstos en el artículo 7 de esta Ley.

El formato que apruebe el Consejo General deberá contener únicamente:

I. El nombre completo; la firma o huella dactilar; la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, indistintamente, y

II. Encabezado con la Leyenda "Formato para la obtención de firmas ciudadanas para la revocación del mandato de la persona titular de la Presidencia de la República por pérdida de la confianza".

Si las firmas se presentan en un formato diverso al aprobado por el Instituto, la solicitud será desechada.”

**“Artículo 13.** En el ejercicio de su derecho político a **participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal**, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano para la **obtención de las firmas** necesarias para acompañarlas a la solicitud, en términos de lo previsto por los artículos 369, numeral 1, y 370 de la Ley General.

El Instituto podrá establecer convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público u otras dependencias, para prevenir, detectar y sancionar el uso de recursos públicos con dichos fines, que realicen los organismos o dependencias de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios.

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.”

70. Sin embargo, de los dos actos referidos (evaluación y obtención de firmas), el único que amerita la existencia de una constancia escrita es el relativo a la obtención de firmas necesarias para dar inicio al proceso electoral, lo que se obtiene del citado artículo 11, que indica que el formato para la recopilación de firmas debe ser autorizado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y que éste, debe contener únicamente los datos que se indican en las fracciones I y II; sin que, en dichas fracciones, se indique o infiera que deberá también precisarse el motivo de la evaluación o cualquier otra cuestión afín a la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal.
71. Por tanto, de la interpretación sistemática de los artículos 11 y 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, puede afirmarse de manera contundente, que los referidos formatos de recopilación de firmas no tienen como objeto la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, ni menos deben contener algún dato o referencia que tenga esa finalidad.
72. En ese contexto, para respaldar la solicitud ciudadana de revocación de mandato, lo relevante es la obtención de las firmas necesarias a partir de los respectivos formatos autorizados; formatos que, se reitera, no contienen ni deben contener referencia alguna a la evaluación que pueda tener cada persona

de la gestión del Ejecutivo Federal; lo que hace innecesaria una definición o precisión en los términos que reclaman los accionantes, en tanto que dicha evaluación es personalísima y si bien puede soportar la decisión de cada ciudadana o ciudadano en torno al ejercicio de revocación, no tiene porqué expresarse ni en el formato de recopilación de firmas, ni menos en el respectivo voto que se emita el día de la jornada.

73. A partir de las consideraciones anteriores, **SE RECONOCE VALIDEZ** a la siguiente porción normativa contenida en el **primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación del Mandato**:

- ***“En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias”.***

74. Por otro lado, como se anunció, en la última parte del segundo concepto de invalidez (“B”), los accionantes también cuestionan el **primer párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Revocación del Mandato**, a partir de su vinculación con el artículo 13, párrafo primero del propio ordenamiento.

75. Esto, con relación a la participación de los partidos políticos en los esfuerzos de recopilación de firmas; no obstante, dicha impugnación también se estima **infundada**, en tanto que no se considera que, en automático o de forma tácita, dichas normas permitan que los partidos políticos tengan la cuestionada participación:

**“Artículo 13.** En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias para acompañarlas a la solicitud, en términos de lo previsto por los artículos 369, numeral 1, y 370 de la Ley General.

[...]”

**“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.

[...]”

76. Como se observa, el artículo 13 sólo hace referencia a la participación ciudadana, en tanto que el artículo 14, más bien contiene una **prohibición expresa** para que los partidos políticos, entre otros actores, impidan u obstaculicen las actividades de recopilación de firmas; **lo que de ninguna forma conlleva que lo no prohibido en dicha porción normativa esté necesariamente permitido**, máxime que el artículo 35, fracción IX de la Constitución Federal contiene reglas claras sobre la **naturaleza ciudadana del mecanismo**; y, en todo caso, el diverso artículo 32 de la Ley que sí permite expresamente a los partidos políticos promover la participación ciudadana, es también objeto de impugnación específica y materia de estudio en subsecuente apartado.

77. En ese contexto, **SE RECONOCE VALIDEZ al primer párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Revocación de Mandato**, y en ese contexto, al propio **primer párrafo del artículo 13 del mismo ordenamiento**.

#### IX. ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN “C”:

##### DEFINICIÓN DE LA “PÉRDIDA DE LA CONFIANZA”

**¿Los artículos 5, 11, párrafo tercero, fracción II, 19, fracción V y 36, fracción IV, inciso a) de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulneran los artículos 14, 16, 35, fracción IX y 41, fracción VI de la Constitución Federal, al incluir expresiones alusivas a la “pérdida de la confianza” sin definir qué debe entenderse por ello?**

78. Los Diputados accionantes, en su causa de pedir, sostienen que la falta de definición en la Ley Federal de Revocación de Mandato, de lo que debe entenderse por **“pérdida de la confianza”**, se traduce en la inconstitucionalidad de los artículos 5, 11, párrafo tercero, fracción II, 19, fracción V y 36, fracción IV, inciso a) de dicho ordenamiento, en tanto que:

- El Congreso de la Unión **no otorgó a los ciudadanos claridad, certeza y seguridad jurídica respecto a lo que debe entenderse como “pérdida de confianza”**. La Constitución condiciona la revocación del mandato a la existencia de la “pérdida de la confianza”, lo que **tendría que definirse en la Ley cuestionada**.

- Existen **diversas razones por las cuales se puede perder la confianza** en una autoridad, en concreto, el Presidente de la República, razón por la cual era indispensable que el legislador diera certeza y seguridad jurídica respecto a las razones o motivos que actualizan la pérdida de confianza y no dejara tal elemento previsto en el marco constitucional sin un desarrollo preciso que permitiera a la ciudadanía reconocer la actualización de dicha frase en las acciones u omisiones de la figura del ejecutivo federal.
79. A partir del análisis de dichos planteamientos y de las consideraciones que se contienen en el estudio de fondo desarrollado en este apartado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que son **infundados** los argumentos planteados por los diputados accionantes en su tercer concepto de invalidez; y que, en consecuencia, es factible adoptar como criterio jurídico, el siguiente:
- La falta de definición de la expresión **“pérdida de la confianza”** no se traduce en la inconstitucionalidad de los **artículos 5, 11, párrafo tercero, fracción II, 19, fracción V, y 36, fracción IV, inciso a)**, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, que hacen alusión a dicho término, en tanto que la naturaleza del mecanismo de revocación de mandato, como una variante invertida de la elección de representantes a partir de una petición popular, permite entender claramente que la pérdida de la confianza hacia un servidor público, conlleva cualquier razón que en la conciencia individual de cada ciudadano, implique una justificación suficiente para terminar anticipadamente el mandato de un servidor público.
80. El diseño constitucional del mecanismo de revocación del mandato surgió en la Ley Fundamental a partir de una idea de **pérdida de la confianza** en el funcionario sujeto a dicho mecanismo. En efecto, del artículo tercero transitorio del Decreto<sup>21</sup> respectivo se desprende lo siguiente:
- “Tercero.** Para efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta Constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo **a partir de la pérdida de la confianza.**”
81. A partir de dicha noción, llevada literalmente a los preceptos impugnados, queda claro que la **“pérdida de la confianza”** es el eje bajo el cual puede proceder la revocación del mandato conferido a determinado servidor público.
82. Sin embargo, es evidente que, dada la naturaleza del mecanismo, dirigido a terminar anticipadamente un encargo público conferido a determinada persona elegida democráticamente a partir del voto popular, **no resultaba necesario definir en la legislación secundaria la expresión “pérdida de la confianza”**.
83. Lo anterior, en tanto que siendo el mecanismo de revocación del mandato, una **variante invertida del proceso de elección de representantes**, resulta evidente que así como no es necesario justificar la confianza a favor de un funcionario por el que se decide votar en una determinada elección, tampoco lo es el justificar la razón por la que se retira o pierde la confianza a dicho servidor público en un ejercicio de revocación, correspondiendo a la conciencia individual de cada elector, decidir porqué debe terminarse anticipadamente determinado mandato.
84. De hecho, lo que sí resultaría limitativo del ejercicio y contrario a la naturaleza del mecanismo en los términos en que se aprobó por el Constituyente Permanente, sería que la legislación ordinaria, excediendo el mandato de la Ley Fundamental, desarrollara una serie de motivos objetivos bajo los que procediera la revocación del mandato, mismos que, en su caso, **tendrían que ser motivo de prueba**, cuestión que es más propia de otros mecanismos de suspensión o destitución de un cargo político a partir de razones o motivos específicamente tasados en la respectiva ley.
85. En el caso de la revocación del mandato, el retiro de la confianza popular se sustenta en la **decisión individual de cada ciudadano participante, a partir de lo que para cada uno es motivo suficiente para que se dé por terminado anticipadamente un mandato determinado**. Luego, cada ciudadano elige dar o no peso a los factores que, en su opinión, pueden sustentar el retiro de su confianza hacia un servidor público determinado.
86. A partir de ello, puede concluirse que, para fines de un ejercicio de revocación del mandato, **resulta suficientemente clara y comprensible para todo ciudadano la expresión “pérdida de la confianza”**; en tanto que, si bien las causas o motivos de una situación así pueden ser variadas e implicar concepciones distintas para cada persona, lo relevante es la expresión ciudadana de que un cargo determinado se concluya anticipadamente, independientemente de la razón o situación que motive que cada ciudadano pierda la confianza en un funcionario.

<sup>21</sup> 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”.

87. En el caso, el **artículo 5 de la Ley Federal de Revocación de Mandato**, se limita a reproducir casi textualmente el contenido del tercer 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”*<sup>22</sup>.
88. Esto imposibilita considerar inconstitucional la referida norma que sólo reitera lo ya expresado por la Ley Fundamental, en tanto que los **artículos 11, tercer párrafo, fracción II, 19, fracción V y 36, fracción IV, inciso a)** de la Ley Federal de Revocación de Mandato, retoman la propia expresión en un alcance amplio que no exige la definición de la expresión *“pérdida de la confianza”*.
89. El término *“pérdida de la confianza”*, al menos en su uso afecto a un mecanismo de revocación del mandato, puede ser fácilmente comprendido por cualquier ciudadano, quien bajo su propia conciencia y razones que en su opinión lo justifiquen, puede participar en el respectivo ejercicio a favor o en contra, a partir su propia concepción de la confianza necesaria para que a un determinado servidor público le sea terminado anticipadamente el encargo público para el que fue elegido.
90. Como ya fue expresado, la naturaleza de este tipo de mecanismos, de carácter inverso al de un proceso de elección, lleva a aceptar una concepción individual de las razones que llevan a cada ciudadano a depositar su confianza a favor de una persona a partir de su voto; así como, en consecuencia, a aceptar las razones que puedan motivar el retiro de dicha confianza a partir de un ejercicio de revocación del mandato.
91. Ello, se extiende incluso a ciudadanos que no votaron por una persona determinada en un proceso electoral, pero que encuentran razones para perder la confianza que la mayoría depositó a favor de un funcionario electo a partir de la voluntad popular.
92. A lo antes expuesto se suma que la reforma constitucional en la materia no ordenó al legislador ordinario definir la expresión *“pérdida de la confianza”*, partiendo precisamente del reconocimiento de una noción amplia del término, sujeto a la conciencia individual de cada ciudadano participante en este tipo de mecanismos de democracia directa.
93. En esos términos, por cuanto se refiere al tercer concepto de invalidez, **se reconoce la validez** de las expresiones que hacen alusión a la **pérdida de la confianza**, contenidas en los **artículos 5, 11, párrafo tercero, fracción II, 19, fracción V**<sup>23</sup> y **36, fracción IV, inciso a)**<sup>24</sup> de la **Ley Federal de Revocación de Mandato**.

#### X. ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN “D”:

“PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS E

INTEGRACIÓN DE LAS MESAS DE CASILLA”

**¿Los artículos 32, párrafo cuarto y 41, párrafo tercero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, contravienen los artículos 35, fracción IX, inciso 7º y 41, fracción I de la Constitución Federal, al permitir la participación activa de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato?**

94. En los conceptos de invalidez cuarto y quinto, la minoría parlamentaria accionante aduce que es inconstitucional el establecimiento de una participación activa de los partidos políticos en un mecanismo de participación democrática directa como es la revocación de mandato, con lo que se vulnera los artículos 35, fracción IX, inciso 7, y 41, fracción I, de la Constitución Federal:

<sup>22</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve.

<sup>23</sup> **Artículo 5.** El proceso de 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.”

**Artículo 11.** [...]

II. Encabezado con la Leyenda “Formato para la obtención de firmas ciudadanas para la revocación del mandato de la persona titular de la Presidencia de la República **por pérdida de la confianza**”. [...]”

**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?”

<sup>24</sup> **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:

[...]

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;”

- Señalan en principio que, el artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato es contrario a los artículos constitucionales citados, pues consideran que en términos de lo que dispone el artículo 35, fracción IX, inciso 7, de la Constitución Federal, las únicas dos instancias que se encuentran facultadas para promover y difundir los procesos de revocación de mandato son el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.
  - En ese sentido, al señalar el precepto impugnado que los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, se genera una clara antinomia entre la norma secundaria y el texto constitucional, además que se desnaturaliza la intención de la figura ciudadana de revocación de mandato pues se convierte en un ejercicio partidista, contraviniendo los principios de objetividad, imparcialidad e información que mandata la Constitución Federal.
  - Que al no existir un ámbito competencial claro respecto del actuar de las autoridades en la promoción de la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato se transgrede el principio de seguridad jurídica; ello pues los gobernados no están en aptitud de evitar actuaciones arbitrarias por parte de las autoridades.
  - Finalmente, argumentan que el artículo en comento es inconstitucional pues el artículo 35, fracción IX, inciso 7, de la Constitución Federal prohíbe expresamente que se puedan utilizar recursos públicos para la recolección firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato. A pesar de dicha disposición, el artículo 32 de la Ley señala que los partidos políticos deben abstenerse 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, lo que permitiría de forma indirecta el uso de recursos públicos por concepto de actividades específicas.
  - A la vez, que el hecho de que la norma prevea una abstención no conlleva a una prohibición expresa de poder realizar algo, sino que es decisión de cada instituto político dejar de hacerlo.
95. Por otra parte, en el quinto concepto de invalidez los legisladores accionantes argumentan que:
- El artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato es inconstitucional al permitir que en la integración de las mesas de casilla estén presentes representantes de los partidos políticos, pues el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal prevé que serán el Instituto Nacional Electoral y los Órganos Electorales Locales los únicos órganos estatales que podrán llevar a cabo la realización directa de estos procesos. Además, señalan que el artículo 41, fracción I, de la Constitución no otorga el derecho a los partidos políticos para que participen en un proceso de revocación de mandato.
  - Por ello, como el artículo impugnado otorga la posibilidad de que los partidos políticos con registro nacional tengan un representante ante cada mesa directiva de casilla, estiman que ello desnaturaliza la intención de la figura ciudadana de revocación de mandato, pues se convierte en un ejercicio partidista, contraviniendo los principios de objetividad, imparcialidad e información que mandata la Constitución Federal.
96. A partir del análisis de los planteamientos anteriores y de las consideraciones que se contienen en el estudio de fondo desarrollado en los siguientes párrafos, esta Suprema Corte considera que los argumentos planteados por los diputados accionantes en el concepto de invalidez cuarto son **fundados**; sin embargo, los argumentos contenidos en el concepto de invalidez quinto son **infundados** y que, en consecuencia, es factible adoptar como criterio jurídico, el siguiente.

El último párrafo del artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, resulta inconstitucional, por vulnerar lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, punto 7º, de la Constitución Federal, en tanto que señala expresamente que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales serán la única instancia a cargo de la difusión, organización y vigilancia del proceso.

Por otra parte, se reconoce la validez del último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, en tanto que no resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal y, por el contrario es acorde a los fines que en el artículo 41, fracción I, de la propia constitución establece en favor de tales institutos políticos.



97. Es necesario iniciar retomando la concepción de la revocación de mandato sostenida por este Tribunal Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009**<sup>25</sup>; así como **8/2010**<sup>26</sup>, en las que se dijo que algunos autores indican que la revocación del mandato popular constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya. También, que la revocación de mandato es una variante invertida de la elección de representantes a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, que permite a los votantes separar a un representante de un cargo público, por lo que se estima que es una de las figuras más emblemáticas de los procedimientos de **democracia participativa o directa**.
98. Lo anterior porque es un mecanismo de decisión ciudadana por el que se determina la remoción de un servidor público electo popularmente, lo que se hace en forma anticipada a la conclusión de su encargo **cuando a juicio de la sociedad su desempeño no ha sido satisfactorio**; de ahí que se entienda como una potestad del pueblo soberano que decide dar por terminado anticipadamente el mandato conferido.
99. Asimismo, se dijo, **resulta útil distinguir entre democracia representativa y democracia participativa o directa**. En la primera básicamente se hace referencia al sistema electoral entendido éste como el principio de representación y sus mecanismos técnicos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad política en votos y la forma en que éstos a su vez, se convierten en escaños o poder público, por lo que también se le conoce como democracia electoral o democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen.
100. Por lo que hace a la democracia participativa o directa, se dice que es una democracia autogobernante, en la que se ubican la consulta popular, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, y **tienen como rasgo esencial, que es el pueblo el que decide directamente**.
101. Por lo que se concluyó que la revocación del mandato se puede concebir como el acto que da por terminado anticipadamente el periodo del encargo que se confiere a un funcionario electo popularmente, **sin necesidad de que instaure una causa de responsabilidad en su contra**.
102. Así, los ciudadanos podrían revocar el resultado de una votación democrática, bajo mecanismos democráticos directos que pudieran dejar sin efecto la decisión soberana comicial. **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.
103. Ahora bien, los preceptos constitucionales que se señalan como violados, a la letra dicen:
- “(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2019)
- Art. 35.-** Son derechos de la ciudadanía:
- [...]
- (ADICIONADA [N. DE E. CON SUS APARTADOS], D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2019)
- IX.- Participar en los procesos de revocación de mandato.
- El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:
- 1o. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral **a petición de los ciudadanos y ciudadanas**, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan 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.
- El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.
- 2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

<sup>25</sup> Resuelta el primero de diciembre de dos mil nueve, por unanimidad de nueve votos.

<sup>26</sup> Resuelta el 22 de marzo de 2021, por unanimidad de 10 votos.

**Los ciudadanos y ciudadanas** podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

**3o. Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal**, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.

**4o. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores.** La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

5o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.

6o. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.

**7o. Queda prohibido el 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.**

**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.

**Ninguna otra 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 los ciudadanos y ciudadanas.**

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

8o. El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(ADICIONADO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2019)

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

**La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:**

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2019)

**I. Los partidos políticos son entidades de interés público;** la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2019)

**Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público,** de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. **Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos;** por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

**Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.** El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

...

104. Del texto del artículo 35, fracción IX, se desprende que se concibe a la revocación de mandato como un mecanismo de democracia participativa ciudadana, en la que se prevén -respecto de la revocación de mandato del Presidente de la República-, en lo que al caso interesa, los siguientes elementos esenciales:

**a) Será iniciado a petición de los ciudadanos y ciudadanas,** en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan 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.

El INE dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito señalado y emitirá **inmediatamente la convocatoria** al proceso para la revocación de mandato.

**b) Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas** para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha señalada.

**c) Se realizará** mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.

**d) Queda prohibido el 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.**

**e) 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.

**f) Ninguna otra 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 los ciudadanos y ciudadanas.**

105. Destaca que acorde a lo señalado por este Alto tribunal, el Constituyente Permanente al establecer la revocación de mandato en la Norma Fundamental sentó lineamientos precisos para proteger su naturaleza ciudadana y de participación directa de la ciudadanía.
106. Siendo precisamente un derecho de los ciudadanos mexicanos participar en los procesos de revocación de mandato, en principio activando el mecanismo mediante la solicitud, que sólo puede ser presentada por ellos y, posteriormente emitiendo su voto en el proceso correspondiente, a fin de que de manera directa externen si desean que se revoque el mandato conferido, en este caso, al Presidente de la República.
107. Subrayando que **serán los ciudadanos y ciudadanas los que podrán recabar firmas** para la solicitud de revocación de mandato y que **queda prohibido el 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.
108. Asimismo, que **sólo el Instituto Nacional Electoral (INE o Instituto)** y los organismos públicos locales, según corresponda, **promoverán la participación ciudadana y**, puntualiza que, **serán la única instancia a cargo de la difusión de la participación ciudadana en el proceso de revocación**, incluso especifica que la promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.
109. Lo que se advierte con toda claridad del trabajo legislativo llevado a cabo por el Constituyente Permanente, a efecto de elevar a rango constitucional y como un derecho de los ciudadanos este mecanismo de democracia participativa o directa; pues en los dictámenes correspondientes de la Cámara de origen y de la Cámara revisora, se señaló:

#### DICTAMEN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (ORIGEN)

**“CONSIDERACIONES--- PRIMERA.** Esta dictaminadora considera, que la mayor motivación del presente asunto legislativo, relacionado a la Consulta Popular y la Revocación del Mandato, es la pluralidad de propuestas que se han manifestado a favor del tema. Podemos asegurar que todos los partidos políticos representados en el Congreso, de una manera u otra, han hecho saber a la sociedad **sobre su disposición en pro de implementar estos mecanismos de democracia participativa**; para fortalecer la democracia representativa, la rendición de cuentas, el control del poder político y la participación de la ciudadanía. Así como, incentivar conductas en el ejercicio del poder, hacia el cumplimiento del servicio público.

Las diversas iniciativas aquí expuestas son coincidentes entre ellas, sobretodo (sic) en el núcleo esencial. Esto en el sentido de que la revocación de mandato, **es un instrumento indispensable para la transformación democrática del régimen político y cultiva una cultura participativa en las personas y en las organizaciones sociales**. A la vez de que restringe la tendencia del ejercicio del poder con todas sus consecuencias, en cuanto a la arbitrariedad y el abuso en el ejercicio del mando. En ese sentido las diversas Iniciativas son coincidentes, también, porque contribuyen a estimular, un ejercicio del poder político acompañado de la ciudadanía, en la toma de providencias. Lo que vigoriza justamente la capacidad decisional de las instituciones, para proveerlas de certidumbre y estructuras estables.

La revocación de mandato es **“el término que se le da al instrumento a través del cual, un determinado número de ciudadanos puede solicitar que se convoque al electorado para que decida si un representante elegido popularmente debe ser removido de su cargo antes de que concluya el periodo para el cual fue elegido.”**

[...]

**SEGUNDA.** Esta dictaminadora considera que, a través de la democracia participativa, se busca sustentar un sistema progresivo, que atienda la estabilidad y la gobernabilidad. La revocación de mandato. Desde esa perspectiva, **es un instrumento indispensable para la transformación democrática del régimen político y de todas las organizaciones sociales**, esencialmente porque restringe la tendencia a la autonomía del poder con todas sus consecuencias derivadas del mal manejo del patrimonio nacional, de los recursos financieros, la incapacidad para gobernar, el fomento de hechos de corrupción, entre otros. Justamente porque existen elementos que obstaculizan el Estado de Derecho y a la democracia misma, es que se exigen instancias preventivas y correctivas.

[...]

**TERCERO.** Esta dictaminadora, fortalece sus evidencias a favor del sentido positivo del presente dictamen con los “argumentos a favor” de la revocación del mandato, que se señalan en los siguientes indicadores:

**a) “Soberanía popular. La revocación del mandato reconoce a los ciudadanos como la fuente de la soberanía popular”.**

**b) “Mayor cercanía.** “Al igual que los periodos gubernamentales cortos pretenden mantener un estrecho contacto entre electores y elegidos, la revocación del mandato hace posible que esta cercanía se intensifique y se mantenga latente”.

**c) “Ciudadanía atenta. “La revocación del mandato permite que los ciudadanos se mantengan vigilantes y monitoreen la acción pública en los intervalos que transcurren entre un proceso comicial y otro”.**

**d) “La ciudadanía también puede hacerlo.** “Si los elegidos pueden ser destituidos por otras autoridades, con mayor razón por los electores que los designan”.

**e) “Incentivo a la responsabilidad.** Los representantes tenderán a tomar sus responsabilidades más seriamente.”

**f) “Válvula liberadora. La revocación del mandato es una válvula que evita que los conflictos políticos se enconen de manera más aguda y los protagonistas aspiren a buscar salidas extra-institucionales.”**

**g) “Dificultad de otros procedimientos.** Antes las dificultades para que los mecanismos de destitución de las autoridades en manos de otros órganos del Estado operen, la revocación del mandato **apela directamente a la ciudadanía y disipa cualquier ápice de duda en torno a la legitimidad de la destitución.**”

**h) “Motivos adicionales de destitución.** Los procedimientos para la remoción de los funcionarios electos previstos en la actualidad.”

**i) “Una vía institucional.** La revocación es una vía constitucional, democrática, institucional, reglada y pacífica para expresar el descontento. Los sistemas democráticos contemporáneos han creado una serie de veredas para expresar la disidencia.”

**j) “Fortalecimiento del sistema representativo.** La revocación del mandato modifica la arquitectura del sistema representativo tradicional, mas no suprime al sistema representativo; lejos de eso, lo fortalece.”

Con estos elementos, la dictaminadora considera que, los mecanismos de la democracia participativa como lo son: la consulta popular y la revocación del mandato, se establecen en los marcos constitucionales y en las leyes, para fortalecer a la democracia representativa, no para debilitarla y aún menos para intentar disiparla. **Se trata de un nuevo diseño que permita crear estructuras estables**, fortalecer el monitoreo de los mandos de poder político, incrementar la capacidad decisional de las instituciones acompañada de la voluntad ciudadana, para crear certidumbre institucional, y sobre todo buscar remediar la conducta de las personas, hacia el cumplimiento del servicio público.

[...]

#### DICTAMEN DE LA CÁMARA DE SENADORES (REVISORA)

**“...DESCRIPCIÓN DEL DECRETO---** Las reformas planteadas tienen como finalidad establecer las normas generales mediante las cuales podrá instaurarse el procedimiento para la revocación de mandato del presidente de la República, así como las bases mínimas para los mandatos de los titulares del Poder Ejecutivo en las entidades federativas. Ante todo, se reconocer el derecho ciudadano a solicitar participar en ese procedimiento de la democracia semi-directa.

En el caso del mandato presidencial, **se le reconoce como un derecho de los ciudadanos para solicitar ante el INE que convoque a proceso para revocación, en atención a que considera que el mandatario ha perdido su confianza y por tanto debe consultarse al pueblo sobre si debe revocarse el mandato.** Este fundamento para motivar el procedimiento sería homólogo para la incorporación de la figura en las entidades federativas.

En el mismo sentido y como espacios de participación ciudadana, la consulta popular, como procedimiento de la democracia semi-directa, así como la revocación de mandato, se asumen como instrumentos susceptibles de incentivar **la participación del pueblo en la vida democrática y herramientas para ese ejercicio de control ciudadano de quienes tienen a su cargo funciones públicas de representación popular.**

De manera que, si votar en las elecciones es un derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos para elegir a quien debe gobernar, también es un derecho constitucional revocar el mandato conferido cuando el mandatario no ha cumplido con la expectativa de gobierno para la cual fue electo y ha perdido la confianza de los ciudadanos. **Q (sic) en tal virtud, corresponderá exclusivamente a los ciudadanos el derecho de participar en estos procesos.**

**En primer término, con la responsabilidad de solicitar que se efectúe un proceso de revocación** cuando se cuente con un número de peticionarios equivalente al tres por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, con una dispersión regional representativa de esa proporción en, al menos, 17 entidades federativas.

En segundo lugar y con esa base, el INE habrá de convocar al proceso para que los ciudadanos y ciudadanas participen con su voto en la determinación de revocar el encargo al Presidente de la República. **Cabe hacer mención que en ningún caso podrá interpretarse el proceso de revocación de mandato como una posible consulta sobre la permanencia en el cargo o la ratificación del mismo. Se trata de una figura para reconocer el derecho de ciudadanos y ciudadanas a determinar si opta por la conclusión anticipada del mandato conferido. [...]**

En cuanto a los procesos para la revocación de mandato, como obligación correlativa fundamental del derecho de los ciudadanos y ciudadanas, se establece que **qué (sic) – cumplidos los requisitos para su procedencia – serán llevados a cabo por el Instituto Nacional Electoral, órgano al que corresponderá de manera exclusiva la facultad de la organización y desarrollo de los procesos, así como de realizar el cómputo de los votos, de acuerdo con el procedimiento establecido para ello en el artículo 35.**

Será un procedimiento de votación libre, directa y secreta, que **ser (sic)** solicitado durante una sola vez en cada período presidencial o de gobierno en la entidad federativa correspondiente, cuando haya transcurrido la mitad del tiempo de gestión del encargo constitucional; es decir, al concluir el tercer año de ejercicio constitucional.

Y el tiempo para integrar el número de firmas necesarias para sustentar la solicitud ante el Instituto Nacional Electoral será de cuatro meses, uno previo al período para formular la petición y los tres meses en que la misma puede realizarse. Para ello, el INE proporcionará los formatos y medios para llevarlo a cabo.

Cabe destacar que los procesos de revocación de mandato y, en particular, la jornada de **votación no podrán realizarse en fechas coincidentes con la jornada electoral**, ya sea federal o de las entidades federativas.

Por otro lado, cuando el INE haya verificado que la solicitud cuenta con el respaldo del tres por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores con la dispersión geográfica regional mencionada, procederá convocar al proceso de revocación y la jornada correspondiente, que se realizará el domingo siguiente a que hubieren transcurrido 90 días de la emisión de la convocatoria. [...]

**En correlación directa con el otorgamiento al Instituto Nacional Electoral de la facultad exclusiva de llevar a cabo el proceso de revocación de mandato, tendrá también la facultad de promover la participación de la ciudadanía. Será la única instancia a cargo de la difusión del proceso, mediante la promoción objetiva, imparcial y con fines informativos, determinándose que estará prohibido a toda persona física o moral la contratación de espacios en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.**

Una vez concluido el proceso de revocación de mandato, en el supuesto de que se formule la declaratoria de la revocación del cargo conferido, se establecen normas específicas para evitar la acefalía en la titularidad del Poder Ejecutivo de la Unión. Al respecto, se disponen dos cuestiones fundamentales:

[...]

El Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 en un término de 180 días posteriores a la entrada en vigor del Decreto de reformas y adiciones que se propone.

Se adiciona un artículo transitorio con el que se busca establecer la naturaleza y objeto de la revocación de mandato, de tal manera que no se desvirtúe esta figura de participación ciudadana. En dicho artículo se señala que **la revocación de mandato, que es solicitada exclusivamente por los ciudadanos**, tiene por objeto determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo por la pérdida de confianza ciudadana, es decir, cuando a juicio de los ciudadanos el gobernante muestre incapacidad para cumplir sus responsabilidades, incumpla sus compromisos y plataforma electoral o falle en el ejercicio de sus atribuciones.

Al efecto, las bases mínimas que se establecen son las siguientes:

- a) La solicitud ciudadana deberá plantearse durante los tres meses a partir del inicio del 4º año del período constitucional;
- b) La solicitud deberá estar suscrita por, al menos, un número equivalente al 10 por ciento de la lista nominal de electoral de la entidad federativa, quienes deberán tener una dispersión geográfica representativa en, como mínimo, la mitad más uno, de los municipios o alcaldías de la entidad;
- c) El procedimiento de revocación podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante cada período constitucional de gobierno;
- d) La votación ciudadana será libre, directa y secreta;
- e) El resultado de la participación ciudadana será vinculante si concurren a sufragar, por lo menos, el 40 por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la entidad federativa, y por la mayoría absoluta se manifiestan a favor de revocar el mandato conferido;
- f) La jornada de votación del proceso de revocación no podrá coincidir con la jornada comicial de cualquier proceso electoral o con la jornada de votación de cualquier otro procedimiento de participación ciudadana local o federal; y
- g) La persona que asuma el desempeño del mandato del ejecutivo revocado desempeñará la función hasta concluir el período constitucional de dicho mandatario.

[...]"

110. De lo anterior se tiene que **la revocación de mandato se concibe como un mecanismo de participación democrática exclusivamente ciudadano**, destacando que ni en el texto constitucional ni en el trabajo legislativo se consideró posible la participación de los partidos políticos las etapas del procedimiento respectivo; por el contrario, expresamente se señala que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos, de lo que se infiere con claridad que no resulta posible constitucionalmente otorgar una participación activa a dichos institutos políticos dentro del proceso de revocación.

111. A efecto de analizar los planteamientos de la parte accionante, es conveniente reproducir el texto de los artículos 32 y 41 impugnados cuya parte combatida se destaca:

"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 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.”**

112. De lo que se advierte que en efecto, en el primer precepto impugnado se faculta a los partidos políticos **para promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato**, aunque se les ordena abstenerse 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.
113. Asimismo, en el segundo precepto impugnado se establece como **un derecho de los partidos políticos con registro nacional 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<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> De los artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionados con este aspecto, podemos destacar los siguientes:

**Artículo 85.**

1. Son atribuciones de los presidentes de las mesas directivas de casilla:

[...]

- g) Practicar, con auxilio del secretario y de los escrutadores y ante los representantes de los partidos políticos presentes, el escrutinio y cómputo;

[...]

**Artículo 86.**

1. Son atribuciones de los secretarios de las mesas directivas de casilla:

[...]

- b) Contar, inmediatamente antes del inicio de la votación y ante los representantes de partidos políticos que se encuentren presentes, las boletas electorales recibidas y anotar el número de folios de las mismas en el acta de instalación;

[...]

- d) Recibir los escritos de protesta que presenten los representantes de los partidos políticos;

**Artículo 89.**

1. Los partidos políticos nacionales deberán acreditar a sus representantes ante los consejos locales y distritales a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la sesión de instalación del consejo de que se trate.

2. Vencido este plazo, los partidos que no hayan acreditado a sus representantes no formarán parte del consejo respectivo durante el proceso electoral.

3. Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes en los consejos del Instituto.

**Artículo 259.**

1. Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios, tomando en consideración lo siguiente:

- a) En elección federal cada partido político o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente, y

- b) En elección local cada partido político, coalición, o Candidato Independiente, según sea el caso, podrá acreditar un representante propietario y un suplente.

2. Los partidos políticos podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas rurales.

3. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, podrán firmar sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla; así mismo, deberán portar en lugar visible durante todo el día de la jornada electoral, un distintivo de hasta 2.5 por 2.5 centímetros, con el emblema del partido político al que pertenezcan o al que representen y con la leyenda visible de "representante".



114. En ese sentido, se tiene que es abiertamente contrario a lo establecido en el segundo párrafo del punto 7º de la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Federal lo previsto en el último párrafo del artículo 32 de la Ley impugnada, en tanto que establece que los partidos políticos **podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato**, mientras que la Constitución expresamente señala que el INE y los organismos públicos locales serán la única instancia a cargo de la difusión de del proceso.
115. En consecuencia, **debe declararse la invalidez del último párrafo en su totalidad**, destacando que si bien en la segunda parte de dicho párrafo se prohíbe la utilización de determinados recursos que corresponde a los partidos políticos, al ser contraria a las disposiciones constitucionales la participación misma que se contempla de los partidos políticos, **resulta inconstitucional todo el enunciado normativo**, sin que sea necesario abundar en la posibilidad de aplicación de cierto presupuesto de los partidos políticos.
116. Por otra parte, **son infundados** los argumentos de los accionantes respecto del **último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato**, que establece que *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*; esto debido a que, contrario a lo que sostienen los accionantes, dicha disposición es acorde con lo que establece la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal, la cual precisa que los partidos políticos son entidades de interés público que **tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y como organizaciones ciudadanas**, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
117. En ese sentido, la participación de los partidos en el proceso de revocación de mandato con representantes en las casillas electorales genera que tales institutos observen que el proceso se lleve a cabo de manera correcta, lo que coadyuva al respeto del derecho de los ciudadanos a participar en la revocación de mandato y que se cumplan efectivamente con que el voto ciudadano sea libre, secreto y directo.

4. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes recibirán una copia legible de las actas a que se refiere el artículo 261, párrafo 1, inciso b), de esta Ley. En caso de no haber representante en las mesas directivas de casilla, las copias serán entregadas al representante general que así lo solicite.

5. La entrega de las copias legibles a que se refiere el párrafo anterior se hará en el orden de antigüedad del registro por partido político.

#### Artículo 260.

1. La actuación de los representantes generales de los partidos y de Candidatos Independientes estará sujeta a las normas siguientes:

- Ejercerán su cargo exclusivamente ante las mesas directivas de casilla instaladas en el distrito electoral para el que fueron acreditados;
- Deberán actuar individualmente, y en ningún caso podrá hacerse presente al mismo tiempo en las casillas más de un representante general, de un mismo partido político;
- Podrán actuar en representación del partido político, y de ser el caso de la candidatura independiente que los acreditó, indistintamente para las elecciones que se celebren en la fecha de la jornada electoral;
- No sustituirán en sus funciones a los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las mesas directivas de casilla, **sin embargo, podrán coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de los derechos de éstos ante las propias mesas directivas de casilla**;
- En ningún caso ejercerán o asumirán las funciones de los integrantes de las mesas directivas de casilla;
- No obstaculizarán el desarrollo normal de la votación en las casillas en las que se presenten;
- g) En todo tiempo podrán presentar escritos de incidentes que se susciten durante el desarrollo de la jornada electoral, pero sólo podrán presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo cuando el representante de su partido político ante la mesa directiva de casilla no estuviere presente, y**
- Podrán comprobar la presencia de los representantes de su partido político en las mesas directivas de casilla y recibir de ellos los informes relativos a su desempeño.

#### Artículo 261.

1. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla **tendrán los siguientes derechos:**

- Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura. Tendrán el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección;
- Recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla;
- Presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación;
- Presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta;
- Acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla, al consejo distrital correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral, y
- Los demás que establezca esta Ley.

2. Los representantes vigilarán el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y deberán firmar todas las actas que se levanten, pudiéndolo hacer bajo protesta con mención de la causa que la motiva.

#### Artículo 262.

1. El registro de los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla y de los representantes generales se hará ante el consejo distrital correspondiente, y se sujetará a las reglas siguientes:

- A partir del día siguiente al de la publicación de las listas de casilla y hasta trece días antes del día de la elección, los partidos políticos y los Candidatos Independientes deberán registrar en su propia documentación y ante el consejo distrital correspondiente, a sus representantes generales y de casilla. La documentación de que se trata deberá reunir los requisitos que establezca el Consejo General;
- Los consejos distritales devolverán a los partidos políticos el original de los nombramientos respectivos, debidamente sellados y firmados por el presidente y el secretario del mismo, conservando un ejemplar, y
- Los partidos políticos y los Candidatos Independientes podrán sustituir a sus representantes hasta con diez días de anterioridad a la fecha de la elección, devolviendo con el nuevo nombramiento, el original del anterior.

118. Además, la participación de los partidos políticos como organizaciones ciudadanas se inscribe como parte del derecho ciudadano de participación democrática, el cual sólo podría restringirse si existiera una disposición expresa en la Norma Fundamental; sin embargo, como se advierte de lo señalado en párrafos anteriores, no existe una restricción en ese sentido.
119. En consecuencia, lo procedente **es reconocer la validez del último párrafo del artículo 41** de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

#### XI. ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN “E”:

“Omisión legislativa:

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN”

**¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no establecer regulación alguna respecto a los medios de impugnación, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, 41, fracción VI y 99, fracción III de la Constitución Federal? En su caso, con relación a ello, ¿resulta inconstitucional el artículo 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato?**

120. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera **fundados** los argumentos planteados por los diputados accionantes en su sexto concepto de invalidez; y, en consecuencia, se adopta como criterio jurídico, el siguiente:

El artículo 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato resulta inconstitucional al haberse incurrido en una omisión legislativa relativa a lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución Política Federal, por remitir a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin haber realizado la adecuación normativa para el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República.

121. Este Tribunal Pleno en diversos precedentes ha señalado que el sistema competencial establecido en la Constitución Federal, se expresa positivamente de varias maneras: existen prohibiciones expresas, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; existen competencias de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida y, finalmente, existen **competencias de ejercicio obligatorio, en donde el órgano del Estado se encuentra obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución.**
122. Las facultades o competencias de ejercicio potestativo son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no, y en qué momento lo harán; por otro lado, las facultades o competencias de ejercicio obligatorio **son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas**, de ahí que, en caso de que no se realicen, el incumplimiento trae aparejada una sanción. En este tipo de competencias, el órgano no tiene la opción de decidir si actúa o no en cierto sentido. Atendiendo a esta clasificación (competencias o facultades de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo), es necesario considerar las posibilidades de no ejercicio de estas, lo cual se traduce en omisiones.
123. En el campo de estudio de las omisiones legislativas, este Pleno ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre sus tipos. Al emitir la jurisprudencia de rubro: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”<sup>28</sup>**, definió que las omisiones legislativas pueden ser de ejercicio obligatorio o potestativo.
124. Asimismo, las omisiones pueden ser calificadas como absolutas cuando el órgano legislativo simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; y relativas, cuando al haber ejercido su competencia, lo hace de manera parcial o simplemente no la realiza integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
125. Así, se ha señalado que existen **dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias** concedidas a los órganos legislativos: por un lado, se puede dar una **omisión absoluta** por parte del órgano legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, **ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial**; por otro lado, el órgano legislativo **puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.**

<sup>28</sup> Registro digital: 175872. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 11/2006. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1527. Tipo: Jurisprudencia

126. En este último caso **nos encontramos frente a omisiones relativas en cuanto al ejercicio de la competencia establecida constitucionalmente.**

127. De esta manera, la jurisprudencia identifica cuatro clases:

*“a) **Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio**, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) **Relativas en competencias de ejercicio obligatorio**, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) **Absolutas en competencias de ejercicio potestativo**, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) **Relativas en competencias de ejercicio potestativo**, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.”*

128. Asimismo, se ha precisado que la simple inactividad no equivale a una omisión, pues para que se configure una omisión **es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación**<sup>29</sup>.

129. En las acciones de inconstitucionalidad se han analizado omisiones legislativas de ejercicio obligatorio considerado que no es posible su estudio cuando son absolutas, mientras que sí lo es cuando son relativas a partir de la norma o normas en las que se realizó la labor legislativa deficiente<sup>30</sup>.

130. Lo anterior, de conformidad con el criterio jurisprudencial del Pleno de esta Suprema Corte de rubro y texto siguiente:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.”<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Registro digital: 2016428. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Tesis: 1a. XVIII/2018 (10a.). **“TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.** Pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas. Dentro de las omisiones legislativas puede a su vez distinguirse entre las omisiones legislativas absolutas y las relativas. Ahora, según lo resuelto por el Pleno en la controversia constitucional 14/2005, las primeras se presentan cuando el órgano legislativo “simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido”; en cambio, las segundas ocurren cuando el “órgano legislativo [ha] ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.” (Amparo en revisión 1359/2015. Referido en la nota que antecede).

<sup>30</sup> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2018 Y SUS ACUMULADAS 8/2018, 9/2018, 10/2018 Y 11/2018. Resulta en sesión de quince de noviembre de dos mil dieciocho por unanimidad de once votos. Párrafos 40 a 44:

“40. No obstante, dicha causal de improcedencia debe desestimarse; en principio, toda vez que si bien este Tribunal Pleno, ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión del legislador de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, lo cierto es que tal criterio no aplica cuando se alegue una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.

41. Así, en la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, resuelta en sesión de cuatro de marzo de dos mil tres, este Tribunal Pleno aclaró que la improcedencia de esta vía constitucional, se actualiza, únicamente, cuando se trate de una omisión total o absoluta en la expedición de una ley.

42. En el caso, lo que se alega en los conceptos de invalidez relativos, no es que el Congreso de la Unión dejó de expedir una ley teniendo el mandato para hacerlo, ni menos que teniendo una competencia legislativa de carácter potestativo, decidió no actuar ante la ausencia de mandato u obligación que así se lo imponga; sino que en realidad, lo que se cuestiona, es que al legislar en materia de seguridad interior, ello se hizo de forma incompleta o deficiente, al sólo asignarse facultades al Ejecutivo Federal para la aplicación de la ley, mas no a los otros Poderes (Legislativo y Judicial), lo que se dice, implica la falta de mecanismos que permitan limitar o controlar la ejecución de las acciones previstas en la Ley de Seguridad Interior.

43. Luego, ello sí puede ser materia de estudio de fondo en el presente asunto, pues lo que se controvierte, es la existencia de una omisión legislativa de carácter relativo, y no la existencia de una omisión de carácter absoluto.

44. Además, el aspecto relativo a si el Pacto Federal, obliga o no al legislador a contemplar, en materia de seguridad interior, facultades de control a favor de otros poderes, distintos al Ejecutivo Federal, implica una cuestión íntimamente relacionada con el fondo del asunto, lo que también obliga a desestimar la causal de improcedencia que se hace valer.”

<sup>31</sup> Registro digital: 166041. Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 5/2008. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Noviembre de 2009, página 701. Tipo: Jurisprudencia.

131. Así, debe recordarse que existe omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido<sup>32</sup>. Por otro lado, estaremos en presencia de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, **pero lo haga de manera incompleta o deficiente**<sup>33</sup>.
132. En el sexto concepto de invalidez se sostiene que el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio a lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución Política Federal, al emitir el artículo 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato que remite a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin haber realizado la adecuación normativa para el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República.
133. A efecto de analizar lo anterior, el primer punto relevante es determinar si efectivamente existía la obligación de legislar, para posteriormente, verificar el precepto o cuerpo normativo concreto, al que se atribuye el deficiente cumplimiento.
134. Pues bien, la accionante aduce que existió una omisión relativa de ejercicio obligatorio, al no haberse dado cumplimiento adecuado a la exigencia prevista en los artículos 35, fracción IX, 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución Política Federal que ordenan al legislador establecer mecanismos de impugnación en el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República.
135. La exigencia señalada deriva de la reforma constitucional al artículo 35 de la Constitución Federal, publicada el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, en donde se previó, en su fracción IX, el procedimiento revocación de mandato.
136. En la **base quinta** de la citada fracción, se indica que los resultados del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución; en la **base sexta**, que el cómputo final del proceso se realizará por la referida Sala Superior, una vez resueltas las impugnaciones que se hubiesen interpuesto; y, finalmente, en la **base octava**, que el Congreso de la Unión emitiría la ley reglamentaria de la materia:
- “**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:
- [...]
- IX.** Participar en los procesos de revocación de mandato.
- El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:
- [...]
- 5o.** El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. **Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.**
- 6o. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, **una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto.** En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84. [...]
- 8o. El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.**
- (énfasis añadido)”
137. De lo expuesto, se advierte que existe un mandato constitucional dirigido al Congreso de la Unión para que emita una ley que reglamente el proceso de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal.

<sup>32</sup> Respecto de este tipo de omisiones, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado sobre ellas en las diversas controversias constitucionales 363/2001, 326/2001, 46/2002 y 80/2004.

<sup>33</sup> Respecto de este tipo de omisiones, este Alto Tribunal ha conocido de ellas al resolver la controversia constitucional 25/98.

138. Atendiendo a las bases establecidas por el propio constituyente, **se concibió la necesidad de que los resultados de estos procesos de revocación de mandato pudieran ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, conforme a los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la propia Constitución, que a la letra dicen:

**“Artículo 41.**

[...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

**VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.**

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.”

**“Artículo 99.**

[...]

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes. La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

**III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales, así como en materia de revocación de mandato.”**

139. De lo anterior se desprende que el Constituyente Permanente no sólo concibió la necesidad de que los resultados de los procesos de revocación de mandato fueran impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación; sino que, atendiendo a la remisión de los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la propia Constitución, y su adecuación normativa en esa misma fecha, se advierte la **necesidad de incorporar medios de impugnación en el que se contemplen actos y resoluciones en materia de revocación de mandato del Presidente, con el objeto de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad**, lo que, como se advierte de dicha obligatoriedad, no sólo se relaciona al resultado final de la decisión, sino también a los actos emitidos dentro de este proceso.

140. Este Tribunal Pleno encuentra que, del análisis de dicho marco constitucional, en efecto, se demuestra la obligación constitucional para el legislador federal de que al garantizar y reconocer el derecho de todas y todos los mexicanos a participar en un proceso de revocación de mandato, **se debe establecer un marco legislativo en el que se prevean los medios de impugnación adecuados que garanticen la legalidad de los actos y/o resoluciones que emanen del proceso de revocación de mandato.**
141. Determinada la existencia de esta obligación constitucional a cargo del legislador federal, se procederá a verificar si el Poder Legislativo cumplió con la misma.
142. Los accionantes refieren que si bien el legislador en la Ley Federal de Revocación de Mandato, contempló un capítulo relativo a los medios de impugnación (CAPÍTULO VI), éste consiste únicamente en el artículo 59, que se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX constitucional, previamente transcrito, ordenando la remisión expresa al sistema de medios de impugnación en materia electoral, conforme a los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la propia Constitución:

#### **“CAPÍTULO VI**

##### **DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

**Artículo 59.** Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones emitidos en el proceso de revocación de mandato, será aplicable el sistema de medios de impugnación, en términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución.”

143. Adicionalmente a esta referencia, se advierte que el artículo 55, fracción I, de la mencionada legislación, reconoce competencia al Tribunal Electoral para resolver los medios de impugnación tanto de los resultados de los procesos de revocación de mandato, así como las determinaciones del Instituto sobre la misma materia, refiriéndose nuevamente a los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, constitucionales, antes descritos:

#### **“CAPÍTULO IV**

##### **DE LAS ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL EN MATERIA DE REVOCACIÓN DE MANDATO**

**Artículo 55.** En los procesos de revocación de mandato, el Tribunal Electoral tendrá las siguientes atribuciones:

**I. Resolver los medios de impugnación que se presenten para controvertir los resultados de los procesos de revocación de mandato, así como las determinaciones del Instituto sobre la misma materia, de acuerdo con lo previsto en los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución;**

**II.** Realizar el cómputo final de la votación del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas todas las impugnaciones que se hubieren interpuesto;

**III.** Emitir la declaratoria de validez de la revocación de mandato, y

**IV.** Las demás que disponga la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

144. El legislador reglamentó los artículos 41, 60 y 99<sup>34</sup>, a través de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; sin embargo, en dicho cuerpo normativo, no existe adecuación alguna en relación con el procedimiento de revocación de mandato, para que los ciudadanos y los sujetos con interés pudieran recurrir con certeza y seguridad al mismo.
145. El Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, si bien coinciden en que dicha remisión se refiere a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; sostienen que la misma, tal como se encuentra, permite acudir en los procesos de revocación de mandato, a los distintos medios de defensa que se prevén.
146. No obstante lo anterior, le asiste la razón a los Diputados accionantes, pues la Ley Federal de Revocación de Mandato no estableció un medio o medios específicos para la impugnación de las determinaciones emitidas por la autoridad electoral federal, así como el resultado del proceso de revocación del mandato del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; en tanto que únicamente remite a los mecanismos regulados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, indicando que serán conocidos por el Tribunal Electoral.

<sup>34</sup> **Artículo 1. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:**

“1. La presente ley es de orden público, de observancia general en toda la República y reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

147. El sistema de medios a que se refiere la ley en comento, en su artículo 3° establece que el objeto del sistema, así como los medios disponibles para los sujetos interesados en controvertir una determinada resolución electoral. Por su relevancia, se transcribe dicho artículo:

## “CAPITULO II

### De los medios de impugnación

#### Artículo 3

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales **en los procesos electorales y de consulta popular** se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y

b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

2. El sistema de medios de impugnación se integra por:

a) **El recurso de revisión**, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

b) **El recurso de apelación**, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

c) **El juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano**;

d) **El juicio de revisión constitucional electoral**, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;

e) **El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores**, y

f) **El recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores** para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(énfasis añadido)”

148. De la anterior disposición, así como del contenido íntegro de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no se advierte mención expresa sobre el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República.
149. Incluso, con posterioridad a la reforma constitucional de revocación de mandato, la legislación que contiene estos medios de impugnación electoral solamente ha sufrido una modificación a su artículo 80, publicada el trece de abril de dos mil veinte, incorporando algunos supuestos de la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales, sin que en ellos se contemplen expresamente los actos relativos a la revocación de mandato<sup>35</sup>.
150. De esta manera, si bien la ley refiere reglas comunes al trámite de los distintos medios de impugnación electorales, permitiendo su presentación a los partidos políticos, ciudadanos, candidatos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos y candidatos

<sup>35</sup> Artículo 80

1. El juicio podrá ser promovido por la ciudadana o el ciudadano cuando: (...)

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior;

g) Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a las personas precandidatas y candidatas a cargos de elección popular aun cuando no estén afiliadas al partido señalado como responsable, y

h) Considere que se actualiza algún supuesto de violencia política contra las mujeres en razón de género, en los términos establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

independientes<sup>36</sup>, los supuestos de procedencia que prevé son específicos para cada uno de ellos, con respecto a los cuales **no existe certeza o claridad en cuanto a cuál de ellos pudiera ser procedente en materia de revocación de mandato**, dejando esto, a la interpretación del operador jurídico.

151. Es ilustrativo advertir que la propia norma, en su artículo 34 hace referencia a los medios de impugnación que se pueden hacer valer entre los procesos electorales, durante estos y en el proceso de consulta popular.
152. Al igual que la revocación de mandato, la consulta popular es otro mecanismo de democracia directa, que se encuentra contemplado en el artículo 35 constitucional, cuya incorporación **sí** implicó una adecuación normativa a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para reconocer expresamente su procedencia en el recurso de revisión, el recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración<sup>37</sup>.
153. A pesar de lo anterior, la legislación que regula la revocación de mandato hizo la misma remisión, pero **no modificó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para contemplar esta figura**, lo que impide tener cumplida la obligación constitucional de establecer un marco legislativo en el que se prevean los medios de impugnación adecuados que garanticen la legalidad de los actos y/o resoluciones que emanen del proceso de revocación de mandato, pues la normativa actual no genera seguridad jurídica sobre la procedencia de estos recursos.
154. Esto es así, pues bajo la normativa actual, podemos descartar de manera automática el **juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores**, así como el **recurso de revisión** en contra de resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores; cuya materia está relacionada directamente con conflictos laborales y de responsabilidad.
155. Por su parte, el **recurso de revisión**<sup>38</sup>, previsto en los artículos 35 al 39 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se puede hacer valer dentro o fuera del proceso

#### <sup>36</sup> Artículo 13

1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a:

a) Los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:

I. Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado. En este caso, sólo podrán actuar ante el órgano en el cual estén acreditados;

II. Los miembros de los comités nacionales, estatales, distritales, municipales, o sus equivalentes, según corresponda. En este caso, deberán acreditar su personería con el nombramiento hecho de acuerdo a los estatutos del partido; y

III. Los que tengan facultades de representación conforme a sus estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados para ello.

b) Los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna. Los candidatos deberán acompañar el original o copia certificada del documento en el que conste su registro;

c) Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación electoral o civil aplicable, y

d) Los candidatos independientes, a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos a los que se encuentren acreditados ante el Instituto.

#### <sup>37</sup> Artículo 34

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, en los términos señalados en este Libro, podrán interponerse los medios de impugnación siguientes:

a) El recurso de revisión; y

b) El recurso de apelación.

2. Durante el proceso electoral y de consulta popular, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, además de los medios de impugnación señalados en el párrafo anterior, podrán interponerse los siguientes, en los términos previstos en este Libro:

a) El juicio de inconformidad; y

b) El recurso de reconsideración.

3. Durante los procesos electorales federales extraordinarios, serán procedentes los medios de impugnación a que se refiere el párrafo anterior, debiéndose aplicar, en lo conducente, las reglas señaladas en el presente ordenamiento y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>38</sup> Del recurso de revisión

CAPÍTULO I De la procedencia

#### Artículo 35

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, el recurso de revisión procederá para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, y que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia.

2. Durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, los actos o resoluciones de los órganos del Instituto que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, serán resueltos por la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

3. Sólo procederá el recurso de revisión, cuando reuniendo los requisitos que señala esta ley, lo interponga un partido político a través de sus representantes legítimos.

CAPÍTULO II

De la competencia

#### Artículo 36.

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.



electoral, en contra de actos y resoluciones de las autoridades administrativas electorales (del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local) cuando no sean de vigilancia y causen un perjuicio al interesado, el cual por, regla general<sup>39</sup>, resuelve el propio Instituto Nacional Electoral a través de sus distintos órganos, atendiendo al tipo de acto o resolución impugnada.

156. Si bien se estima que es un medio de defensa que permite impugnar resoluciones o actos del Instituto Nacional Electoral -órgano encargado de recibir la petición ciudadana, convocar, organizar, desarrollar y computar la votación del proceso de revocación de mandato-, lo cierto es que constituye un mecanismo administrativo de impugnación, que no brinda certeza respecto a la posibilidad de impugnar el proceso de revocación de mandato, por no estar expresamente señalado, ni tampoco, considerarse como el medio para permitir la impugnación de los resultados del proceso de revocación del Presidente, pues la propia Constitución señala que dicho medio de defensa debe ser competencia del Tribunal Electoral.
157. En el caso del **recurso de apelación**, previsto en los artículos 40 a 48<sup>40</sup>, se establece su procedencia dentro y fuera los procesos electorales, incluyendo expresamente la posibilidad de presentarlo dentro de

2. Durante el proceso electoral, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

3. Los recursos de revisión que se interpongan en contra de actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo serán resueltos por la Junta General Ejecutiva. En estos casos, el Presidente designará al funcionario que deba suplir al Secretario para sustanciar el expediente y presentar el proyecto de resolución al órgano colegiado.

<sup>39</sup> Por ejemplo, cuando exista conexidad con un juicio de inconformidad, por excepción resolverá el Tribunal Electoral.

#### <sup>40</sup> **Artículo 40**

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal o de consulta popular, el recurso de apelación será procedente para impugnar:

a) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión previstos en el Título Segundo del presente Libro; y  
b) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva.

2. En la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, el recurso de apelación será procedente para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión promovidos en los términos del párrafo 2 del artículo 35 de esta ley.

#### **Artículo 41**

1. El recurso de apelación será procedente para impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

#### **Artículo 42**

1. En cualquier tiempo, el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

#### **Artículo 43**

1. En el caso a que se refiere el artículo 41 de esta ley, se aplicarán las reglas especiales siguientes:

a) El recurso se interpondrá ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral dentro de los tres días siguientes a aquel en que se dé a conocer el informe a los partidos políticos;  
b) Se deberá acreditar que se hicieron valer, en tiempo y forma, las observaciones sobre los ciudadanos incluidos o excluidos indebidamente de las listas nominales de electores, señalándose hechos y casos concretos e individualizados, mismos que deben estar comprendidos en las observaciones originalmente formuladas; y  
c) De no cumplirse con dichos requisitos, independientemente de los demás casos que señala la presente ley, el recurso será desechado por notoriamente improcedente.

#### **Artículo 43 Bis**

1. El recurso de apelación será procedente para impugnar la resolución del Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto, que ponga fin al procedimiento de liquidación, y los actos que integren ese procedimiento, que causen una afectación sustantiva al promovente.

#### **Artículo 43 Ter**

1. El recurso de apelación será procedente para impugnar el informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral a la Cámara solicitante del Congreso de la Unión, relativo al resultado de la revisión del porcentaje de ciudadanos que hayan suscrito la iniciativa ciudadana, atendiendo lo señalado en el artículo 71, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El recurso se interpondrá ante el Instituto Nacional Electoral dentro de los tres días siguientes a aquél en que el Presidente de la Cámara notifique el informe al representante de los promoventes de la iniciativa ciudadana.

#### **CAPÍTULO II**

##### **De la competencia**

#### **Artículo 44**

1. Son competentes para resolver el recurso de apelación:

a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando se impugnen actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto y en lo conducente los de la Contraloría General del mismo, así como el informe a que se refiere el artículo 41 de esta ley, y  
b) La Sala Regional competente respecto de los actos o resoluciones de los órganos desconcentrados del Instituto.

2. (DEROGADO, D.O.F. 1 DE JULIO DE 2008)

#### **CAPÍTULO III**

##### **De la legitimación y de la personería**

#### **Artículo 45**

1. Podrán interponer el recurso de apelación:

a) De acuerdo con los supuestos de procedencia previstos en los artículos 40 y 41 de esta ley, los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos; y  
b) En el caso de imposición de sanciones previsto por el artículo 42 de esta ley:  
I. Los partidos políticos, en los términos señalados en el inciso a) del presente artículo;  
II. Los ciudadanos, por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna;  
III. Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación aplicable;  
IV. Las personas físicas o morales, por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos, según corresponda y de conformidad con la legislación aplicable, y  
V. Los dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político nacional.

la consulta popular, para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Nacional Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva y en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones; el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la aplicación de sanciones que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

158. Este recurso, si bien es resuelto por el Tribunal Electoral, no se prevé para la revocación de mandato, ni tampoco la impugnación de los resultados de dicho proceso.
159. De igual manera, su configuración normativa, con excepción de la consulta popular, está relacionada a los procesos electorales antes o durante el tiempo que transcurran, exigiéndose, de igual manera, un ejercicio interpretativo para estimar su procedencia.
160. Máxime que la legitimación de dicho recurso está acotada en términos de su artículo 45, a los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, y únicamente para otros sujetos, en el caso de imposición de sanciones, así como a lo previsto en el artículo 43 bis (*informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores*).
161. Lo mismo sucede con el **juicio de inconformidad** previsto en los artículos 49 al 60<sup>41</sup>, pues es un mecanismo para impugnar durante el proceso electoral y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez: las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados; en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, por nulidad de toda la elección; en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa: los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas, por nulidad de la votación en una o varias casillas o por nulidad de la elección, las determinaciones sobre el otorgamiento de Constancias de Mayoría y Validez respectivas; y los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético; en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas: por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error

(ADICIONADO, D.O.F. 1 DE JULIO DE 2008)

c) En el supuesto previsto en el artículo 43 Bis de esta ley:

I. Los partidos políticos que se encuentren en período de prevención o en liquidación, por conducto de sus representantes legítimos al momento del inicio del período de prevención, y

II. Las personas físicas o jurídicas que se ostenten como acreedores del partido político en liquidación, por propio derecho o a través de sus representantes.

<sup>41</sup> **Artículo 49**

1. Durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez, el juicio de inconformidad procederá para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, en los términos señalados por el presente ordenamiento.

**Artículo 50**

1. Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente ley, los siguientes:

a) En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, y

II. Por nulidad de toda la elección.

b) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas; y

III. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.

c) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:

I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o

II. Por error aritmético.

d) En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas; y

III. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.

e) En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:

I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o

II. Por error aritmético.

aritmético; en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría; los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección, las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de Asignación de primera minoría respectivas; y los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético; y, en la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas: por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o, por error aritmético.

162. Lo anterior, también es aplicable para el **recurso de reconsideración**, establecido en los artículos 61 a 70<sup>42</sup>, pues se presenta en contra de las sentencias de fondo de las Salas Regionales en juicios de inconformidad en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto, y en los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.
163. No pasa inadvertido que el artículo 34, ya antes citado, permite la presentación tanto del juicio de inconformidad como del recurso de reconsideración, en los procedimientos de consulta popular; sin embargo, la falta de referencia expresa que contemple la revocación de mandato, con independencia de la interpretación que puedan llegar a establecer las autoridades, impide tener por cumplida la exigencia constitucional.
164. En cuanto al **juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano**, previsto en los artículos 79 a 85<sup>43</sup>, constituye un medio de defensa donde los ciudadanos pueden hacer valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, así como para impugnar los actos y resoluciones por quien, teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.
165. Sin demeritar su importancia, está constreñido al alcance del ciudadano afectado en sus derechos político-electorales, sin que de manera expresa incluya la revocación de mandato; máxime que aun cuando el procedimiento y resultado de la revocación de mandato pudiese afectar derechos políticos de los sujetos involucrados, no se estima suficiente para colmar la exigencia de establecer un sistema de impugnación sobre los actos y resoluciones en esta materia.
166. Finalmente, el **juicio de revisión constitucional electoral**, previsto en el artículo 86 a 93<sup>44</sup>, tiene una procedencia limitada para que los partidos políticos impugnen actos o resoluciones de autoridades

---

<sup>42</sup> **Artículo 61**

1. El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

- a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y
- b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

<sup>43</sup> **Artículo 79**

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

2. Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

<sup>44</sup> **Artículo 86**

1. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos; y
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

2. El incumplimiento de cualquiera de los requisitos señalados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.

competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan diversos requisitos como que sean definitivos y firmes, que violen algún precepto constitucional, o que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral, o en su caso que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electora y que se hayan agotado en tiempo y forma las instancias previas.

167. Como se advierte, este medio de defensa está reservado a los partidos políticos o coaliciones para impugnar actos resoluciones vinculadas a procesos electorales de las entidades federativas; lo que demuestra su incompatibilidad con la materia federal de revocación de mandato.
168. De ahí, **se concluye que los anteriores medios de defensa relatados no contemplan de manera expresa el proceso de revocación de mandato** señalado, ni establecen una mecánica normativa que permita, con certeza y claridad, impugnar los actos y resoluciones que dicten en dicho proceso, como fue establecido en la exigencia constitucional.
169. La revocación de mandato es una modalidad del derecho humano de participación política que se elevó a rango constitucional; al implementarlo, el propio Constituyente contempló la previsión de un sistema de medios de impugnación que salvaguarde el derecho de defensa como un elemento relevante, lo que conlleva la exigencia de dotar de certeza y claridad a los partícipes sobre cuáles son los recursos y medios de impugnación que tienen o pueden agotar.
170. De esta manera, sin demeritar la posibilidad del legislador de utilizar esta técnica legislativa, **optar por una remisión a otra norma sin adecuar los medios de defensa que contempla, genera inseguridad jurídica e impide su acceso**, pues queda al arbitrio de la autoridad la determinación de su procedencia, obligando al recurrente a presentarlos bajo una expectativa, que dependerá de las autoridades y no de las disposiciones que los regulan.
171. Como parte de las garantías judiciales se encuentra la necesidad de que los presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos estén claramente establecidos; lo anterior, tanto del artículo 16 constitucional, como del propio artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece el derecho de toda persona a un recurso sencillo, rápido y efectivo<sup>45</sup>.
172. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la importancia de que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los estados deban concurrir **amplias garantías judiciales, entre de las cuales se encuentran los presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos**, de carácter judicial o de cualquier otra índole, debiendo estar disponibles para el interesado y que permitan resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado<sup>46</sup>.

## CAPITULO II

### De la competencia

#### Artículo 87

1. Son competentes para resolver el juicio de revisión constitucional electoral:

- a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los términos previstos en el artículo anterior de esta ley, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y
- b) La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, cuando se trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

## CAPITULO III

### De la legitimación y de la personería

#### Artículo 88

1. El juicio sólo podrá ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:

- a) Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado;
- b) Los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada;
- c) Los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada; y
- d) Los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que sean distintos a los precisados en los incisos anteriores.

2. La falta de legitimación o de personería será causa para que el medio de impugnación sea desechado de plano.

#### <sup>45</sup> "Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales."

<sup>46</sup> Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. **Párrafo 126:**

"126. La Corte considera que en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las cuales se encuentran también las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a las mismas. Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado."

173. De igual manera, en la sentencia **Castañeda Gutman contra México**, al contrastar el artículo 25 de la Convención Americana con el marco normativo de los medios de impugnación electorales aplicables a los hechos denunciados, **la Corte Interamericana estableció la importancia de que los recursos judiciales se regulen de tal forma que las personas tengan certeza y seguridad jurídica de sus condiciones de acceso**<sup>47</sup>.
174. De ahí que la legislación debe dotar al gobernado de medios de defensa claros y eficaces a través de los cuales se puedan controvertir los actos que se consideren violatorios del procedimiento establecido por la ley impugnada.
175. Por lo expuesto, si el legislador optó por una remisión a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin haberla ajustado, y sin tomar en cuenta que los medios de impugnación se refieren a actos distintos al proceso de revocación de mandato del Presidente de la República, cuyas características son particulares; entonces, **la omisión del legislador se materializa**, pues no puede colmarse a partir del régimen general aplicable, ya que, por certeza y seguridad jurídica, todos los partícipes de la Ley impugnada, deben tener claros cuáles son los recursos con que cuentan y deben agotar para los diversos actos.
176. En las relatadas circunstancias, resulta **fundado** el sexto concepto de invalidez formulado por la parte actora, por lo que **se declara la invalidez del artículo 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato** publicada en el Diario Oficial de la Federación, el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.
177. Los efectos concretos de la invalidez referida serán precisados en el apartado respectivo.

## XII. ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN “F”:

“Omisión legislativa:

RÉGIMEN SANCIONATORIO”

**¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no establecer un régimen sancionatorio en la Ley Federal de Revocación de Mandato, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX de la Constitución Federal?**

178. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera parcialmente fundados los argumentos planteados por los diputados accionantes en su séptimo concepto de invalidez; y, por tanto, se adopta como criterio el siguiente:
- El artículo 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato resulta inconstitucional al existir una omisión legislativa relativa a lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, base séptima, de la Constitución Política Federal, por remitir a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin haber realizado la adecuación normativa para sancionar conductas relativas al proceso de revocación de mandato del Presidente de la República.
179. Como ha quedado establecido, se está ante una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando teniendo una obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, **se hace de manera incompleta o deficiente**.
180. En su **séptimo concepto de invalidez**, la minoría de la Cámara de Diputados se duele de la existencia de una omisión legislativa consistente en que el Congreso de la Unión legisló deficientemente, al no establecer un régimen sancionatorio que permita la eficacia de las disposiciones constitucionales en materia de revocación de mandato, violentando con ello lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, base séptima, de la Constitución.
181. Señala que la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo impide la aplicación y efectividad de la Constitución; incumpliendo con su deber de hacer operativo el ejercicio de los derechos previstos en la norma suprema. Resalta que el texto constitucional establece prohibiciones concretas y límites a la actividad del sector público, privado y social, como la prohibición de destinar recursos públicos, contratar tiempos en radio y televisión y obstaculizar el proceso para recabar las firmas.
182. En la ley impugnada, el Congreso previó en su último capítulo, “Régimen de Sanciones”, en un único artículo, las disposiciones aplicables para sancionar las conductas prohibidas en el texto constitucional y la Ley.

<sup>47</sup>Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. **Párrafo 110:**

*“La Corte destaca la importancia de que los Estados regulen los recursos judiciales de forma tal que las personas tengan certeza y seguridad jurídica de sus condiciones de acceso. [...]”*

183. La disposición anterior establece que le corresponde al Instituto Nacional Electoral vigilar y sancionar las infracciones que se realicen a la ley impugnada en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, determinando que dichas decisiones podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Además, determina, genéricamente, la atribución a todas las autoridades competentes de conocer y sancionar cualquier otra conducta que infrinja la Ley impugnada.
184. La minoría legislativa destaca que la remisión dispuesta en la ley impugnada a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es indebida; ya que en este segundo ordenamiento se contemplan disposiciones administrativas sancionatorias, las cuales, atendiendo al principio de legalidad en materias de sanciones y, particularmente, su subprincipio de tipicidad, deben de establecer de manera clara y precisa, las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes por su comisión. Señala que resulta aplicable la tesis jurisprudencial de este Tribunal Pleno de rubro “**TIPICIDAD, EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**”<sup>48</sup>.
185. Concluye señalando que el legislador incurre en una omisión legislativa que contraviene el numeral 35, fracción IX, del marco constitucional, al no establecer de manera clara un régimen sancionatorio, lo cual impide el cumplimiento con lo dispuesto en la Constitución sobre el proceso de revocación de mandato.
186. Se estima **parcialmente fundado** el concepto de invalidez. Al igual que la omisión legislativa estudiada previamente, en este caso, **también se trata de una omisión de fuente constitucional** toda vez que, de una lectura conjunta del artículo 35, fracción IX constitucional, particularmente de su base 7° y 8, el Poder Reformador estableció el mandato para el Congreso de la Unión, al emitir la ley reglamentaria, de considerar las prohibiciones establecidas en la propia porción normativa, lo que implica la necesidad de dar eficacia al régimen sancionatorio en estos casos.
187. Se afirma lo anterior ya que estas prohibiciones se desprenden directamente de la base séptima del artículo 35, fracción IX, constitucional:

**“Artículo 35:**

[...]

**IX.** Participar en los procesos de revocación de mandato. El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

[...]

**7o.** Queda prohibido el 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.

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.

Ninguna otra 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 los ciudadanos y ciudadanas.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil. [...]”

188. En dicho dispositivo constitucional se establecen al menos cinco prohibiciones: **1)** la prohibición de utilizar recursos públicos para la recolección de firmas, promoción y propaganda de los procesos de revocación de mandato; **2)** la prohibición de realizar la promoción y difusión de los procesos de revocación de mandato por sujetos distintos al Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos

---

<sup>48</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 100/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital 174326, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1667.

Electorales; **3)** la prohibición de realizar actos de promoción parciales, subjetivos y con finalidades diversas a informar; **4)** la prohibición de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía y **5)** la prohibición de difundir toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato en los medios de comunicación, con excepción de campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

189. Estas prohibiciones, además, deben de ser reglamentadas por el Congreso de la Unión en términos del inciso 8º del multicitado artículo. Entonces, dicho órgano legislativo debe de concretarlas de manera que tengan plena eficacia en la vida jurídica. De lo contrario, serían meros postulados sin un marco legal de aplicación, lo que violaría el principio de supremacía constitucional y podría poner en entredicho la realización de los procesos de revocación de mandato.
190. Ahora bien, para dar cumplimiento a lo anterior, el legislador emitió el artículo 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, en donde reiteró las prohibiciones previstas en la base séptima del artículo 35, fracción IX, de la Constitución:

**“Artículo 33.** El Instituto realizará el monitoreo de medios de comunicación, prensa y medios electrónicos, a fin de garantizar la equidad en los espacios informativos, de opinión pública y/o de difusión asignados a la discusión de la revocación de mandato.

El Instituto promoverá la difusión y discusión informada del proceso de revocación de mandato que hayan sido convocadas a través de los tiempos de radio y televisión que correspondan al propio Instituto, fungiendo como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para los fines señalados en la Constitución y en la presente Ley. Cuando a juicio del Instituto el tiempo total en radio y televisión a que se refiere el párrafo anterior fuese insuficiente, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

Ninguna otra 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. El Instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda. Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

Queda prohibido el 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.”

191. Como se afirmó de la comparación de este precepto con el texto constitucional, se desprende que el legislador estableció las mismas prohibiciones:

<b>Artículo 35, fracción IX, base 7ª. constitucional.</b>	<b>Artículo 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato:</b>
<p><b>7o.</b> Queda prohibido el 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.</p>	<p><b>CUARTO PÁRRAFO.</b></p> <p>Queda prohibido el 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.</p>
<p>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.</p>	

Ninguna otra 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 los ciudadanos y ciudadanas.	<b>TERCER PÁRRAFO. 1ERA PARTE.</b>  Ninguna otra 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.  El Instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda.
Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.	<b>TERCER PÁRRAFO. 3RA PARTE.</b>  Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.
Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.	<b>TERCER PÁRRAFO. 4TA PARTE.</b>  Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

192. Adicionalmente, legisló en el último capítulo de la norma, específicamente, en el artículo 61, sobre el régimen sancionatorio que dota de operatividad a las referidas prohibiciones, remitiendo a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; disposición que refiere lo siguiente:

**“CAPÍTULO VIII**

**RÉGIMEN DE SANCIONES**

**Artículo 61.** Corresponde al Instituto vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la presente Ley en los términos de la Ley General. Las decisiones podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Corresponde a las autoridades competentes conocer y sancionar cualquier otra conducta que infrinja la presente Ley, en términos de las disposiciones aplicables.”

193. La disposición anterior señala que le corresponde al Instituto Nacional Electoral vigilar y sancionar las infracciones a la Ley Federal de Revocación de Mandato en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; determinando que dichas decisiones podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
194. Además, que corresponde a las autoridades competentes conocer y sancionar cualquier otra conducta que infrinja la Ley impugnada.
195. Referido lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, el concepto de invalidez referido resulta **parcialmente fundado** en atención a lo siguiente.
196. **El régimen sancionador establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no se encuentra adecuado a la Ley impugnada**, ya que su Libro Octavo, denominado “*De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno*”, denota que no se encuentra ajustada para establecer sanciones que doten de efectividad la Ley impugnada, siendo además que en lo relativo al sistema de sanciones, la ley remitida a su vez determina que supletoriamente se aplicará la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que no se encuentra debidamente adecuada al procedimiento de revocación de mandato.



197. No escapa a esta Suprema Corte que, en un análisis casuístico, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podría identificar supuestos en los que se puedan aplicar directamente las prohibiciones constitucionales. Sin embargo, ello no exime la obligación impuesta en el texto constitucional al Congreso de la Unión de dar plena eficacia a las prohibiciones señaladas fuera de los casos que lleguen a ser del conocimiento de los órganos jurisdicciones electorales federales.
198. Esta Suprema Corte advierte que el Capítulo Octavo de la Ley reglamentaria impugnada no prevé las consecuencias jurídicas necesarias para lograr que los órganos constitucionalmente facultados de organizar los procesos de revocación de mandato puedan vigilar el cumplimiento de las prohibiciones en comento y que éstas cumplan con su función.
199. Por lo tanto, el Congreso de la Unión, al meramente remitir a un diverso ordenamiento legal, el cual se advierte que no prevé disposición alguna sobre los procesos de revocación de mandato, reguló de manera deficiente el régimen de prohibiciones y sus consecuentes sanciones establecido en la Constitución.
200. Se afirma lo anterior, pues aun cuando el artículo 33 de la ley impugnada contempla las conductas prohibidas en la Constitución, la remisión que establece el artículo 61 para sancionarlas, así como al procedimiento y autoridades que se prevén en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no evidencia que se haya realizado una adecuación a la misma para incluir al proceso de revocación de mandato.
201. Si bien en el derecho administrativo sancionador la tipificación normativa no llega a ser inexcusablemente precisa y directa, sino que es habitual que se practique indirectamente o por remisión; es necesario que la conducta y la sanción se encuentren claramente formuladas en las leyes. Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis de la Segunda Sala de este Alto Tribunal:

**“TIPICIDAD. LAS NORMAS DE REMISIÓN NO VULNERAN DICHO PRINCIPIO, CUANDO EL SUPUESTO DE INFRACCIÓN QUE CONTIENEN SE COMPLEMENTA CON LO PREVISTO POR EL PROPIO ORDENAMIENTO O POR SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a aquellos del derecho penal sustantivo como el de legalidad y, particularmente, al de tipicidad, que exige una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de manera que no quede margen a la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación. Sobre esa base, cuando la norma que contiene el supuesto de infracción establece: “las demás violaciones a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias” o expresiones similares, no vulnera el principio de tipicidad, siempre que la conducta de reproche se desprenda de la propia legislación o de sus disposiciones reglamentarias y permita al gobernado su previsibilidad, evitando con ello la arbitrariedad de la autoridad administrativa al establecer una sanción”<sup>49</sup>.

202. Así, como se dijo, del contenido del artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se encuentran las sanciones a las infracciones que se prevén en esa ley, no se advierte mención alguna al proceso de revocación de mandato; mucho menos cuando regula supuestos que podrían ser similares a las conductas prohibidas por la Constitución:

**“Artículo 456.**

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

**a) Respecto de los partidos políticos:**

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

<sup>49</sup> Registro digital: 2013245. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional, Penal. Tesis: 2a. CXXVII/2016 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 37, Diciembre de 2016, Tomo I, página 919. Tipo: Aislada

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

Tratándose de infracciones relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, según la gravedad de la falta, podrá sancionarse con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, así como las relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, con la cancelación de su registro como partido político.

**b) Respecto de las agrupaciones políticas:**

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y

III. Con la suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses. Según la gravedad de la falta, la autoridad electoral competente, podrá restringir el registro como agrupación política.

**c) Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular:**

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y

III. Con la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato o, en su caso, si ya está hecho el registro, con la cancelación del mismo. Cuando las infracciones cometidas por aspirantes o precandidatos a cargos de elección popular, cuando sean imputables exclusivamente a aquéllos, no procederá sanción alguna en contra del partido político de que se trate. Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato.

**d) Respecto de las Candidatas y los Candidatos Independientes:**

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;

III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo;

IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable, y

V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

**e) Respetto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:**

I. Con amonestación pública;

II. Respetto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en esta Ley, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo;

III. Respetto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en esta Ley, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con multa de hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo, y

IV. Respetto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o cualquier persona física o moral, con amonestación pública y, en caso de reincidencia, con multa de hasta dos mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de que promuevan una denuncia frívola. Para la individualización de las sanciones a que se refiere esta fracción, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir la práctica en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

**f) Respetto de observadores electorales u organizaciones de observadores electorales:**

I. Con amonestación pública;

II. Con la cancelación inmediata de la acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales o locales, según sea el caso, y

III. Con multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales;

**g) Respetto de los concesionarios de radio y televisión:**

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios de radio será de hasta cincuenta mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de los montos antes señalados, según corresponda;

III. Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto, los mensajes a que se refiere este Capítulo, además de la multa que, en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza;

IV. En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 452, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la suspensión por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas. En todo caso, cuando esta sanción sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma.

Tratándose de concesionarios de uso público y privado, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios; V. Cuando la sanción anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General dará aviso a la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia, debiendo informar al Consejo General;

**h) Respetto de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:**

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta, y III. Con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional, y

**i) Respetto de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos:**

I. Con amonestación pública, y

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta”.

203. Ahora, si bien dicho numeral contiene un catálogo de algunas sanciones genéricas, también establece otras específicas, atribuibles a diversos infractores, mismas que se individualizan atendiendo a la gravedad de la conducta y el sujeto que la cometió.
204. Entre los destinatarios de dichas sanciones se encuentran los partidos políticos, las agrupaciones políticas, las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular, las candidatas y candidatos independientes, los ciudadanos, los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral, los observadores u organizadores de observadores electorales, concesionarios de radios y televisión, organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos, las organizaciones sindicales, laborales, patronales, o de cualquier agrupación con el objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos.
205. Respetto a las sanciones establecidas, imponen como medida genérica menos gravosa una amonestación pública, sin distinción alguna respetto al infractor, pero conforme la gravedad de la conducta aumenta, comienzan a ser específicas para cada actor político y escalan desde multas hasta cancelaciones de registros.
206. Así, cuando se refiere a partidos políticos, después de la referida amonestación pública, se sanciona a dicho ente por infringir lo dispuesto en materia de topes a gastos de campaña, el incumplimiento de las obligaciones en materia de violencia política en contra de las mujeres, interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que transmita y por el incumplimiento a sus obligaciones en materia de origen y destino de recursos, conductas por las cuales puede ser sancionados con una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México, para el caso de infringir lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes o de los candidatos en sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercicio de exceso, conducta que para el caso de reincidencia se duplicara, y atendiendo a la gravedad de la falta, se sancionara con la reducción de hasta el 50% (cincuenta por ciento) de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda al partido político en cuestión, por el periodo que se señale la resolución emitida, para el caso de infracciones relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones de prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, se atenderá a la gravedad de la falta y podrá sancionarse con la reducción de hasta el 50% (cincuenta por ciento) de las ministraciones del financiamiento público que les corresponde, por el periodo que señale la resolución emitida, con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electorales que se transmita dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violaciones de las disposiciones de dicha Ley y en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de dicho ordenamiento, en especial a las obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, así como las relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, con la cancelación de su registro como partido político.
207. Para el caso de las agrupaciones políticas, éstas pueden ser sancionadas desde la sanción común de amonestación pública, con una multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México atendiendo a la gravedad de la falta y para casos más graves con la suspensión o cancelación de su registro, mismo que no podrá establecerse por un periodo menor a seis meses y que para el caso de faltas graves podrá ser restringido.

208. En cuanto a las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular, éstos podrán ser sancionados desde la sanción común de amonestación pública, con una multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México y hasta con la pérdida del derecho del candidato infractor a ser registrado como candidato, y en caso de que ya este hecho el registro, con la cancelación del mismo.
209. En este caso la legislación permite la posibilidad de que el partido al que pertenece el candidato infractor no sea sancionado siempre y cuando la infracción resulte imputable únicamente a aquellos y no sea atribuible al partido. Para el caso de que el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político al cual se encuentre adscrito el infractor no podrá registrarlo como su candidato.
210. Para el caso de los candidatos independientes, las sanciones se asemejan a las establecidas para los aspirantes, pues al igual que en el caso anterior se sanciona en principio con una amonestación pública, después con una multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México; y, por último con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como candidato independiente y en caso de que ya hubiera sido registrado, con la cancelación de dicho registro.
211. Ahora a diferencia del caso anterior, a los candidatos independientes se les sanciona por las omisiones que cometa en cuanto a informar y comprobar ante la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, los gastos de campaña y los no reembolsables, omisiones que se sancionan no permitiéndole al candidato ser registrado en las elecciones subsecuentes.
212. Los ciudadanos, los dirigentes y afiliados a los partidos políticos o cualquier persona física o moral, serán sancionados en primer término por una amonestación pública y con posterioridad con una multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México, en el caso de que la infracción la constituyan aportaciones que violen lo dispuesto por la Ley, o si se incurre en la compra de tiempo en radio o televisión para la difusión de propaganda política o electoral, la multa se duplicará hasta el doble del precio comercial de dicho tiempo.
213. Para el caso de haber sido sancionados mediante una amonestación pública y de reincidir en la conducta, la sanción será de una multa de hasta dos mil días de salario mínimo vigente para la Ciudad de México, en el caso de que se promueva una denuncia frívola.
214. En el caso anterior, para el tema de la individualización de sanciones se tomarán en cuenta diversos factores relacionados con las condiciones socioeconómicas del infractor, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, los medios de ejecución, la gravedad de la conducta; y, en su caso la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones que le impone la ley.
215. Para los observadores electorales u organizaciones de observadores electorales, las sanciones se reducen a la amonestación pública, la cancelación inmediata de la acreditación como observadores y la inhabilitación para acreditarlos como tales (mínimo en dos procesos electorales federales o locales) y una multa de hasta doscientos días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México, para el caso de las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.
216. En cuanto a los concesionarios de radio y televisión, estos podrán ser sancionados en primer término con una amonestación pública y posteriormente con multas más altas que las establecidas para los anteriores infractores, es decir de hasta cien mil días de salario mínimo vigente para la Ciudad de México, que en el caso de concesionarios de radio será de cincuenta mil días de salario mínimo y para el caso de reincidencia hasta con el doble.
217. Ahora, cuando no transmitan conforme a las pautas aprobadas por el Instituto, además de la multa deberán subsanar la omisión utilizando el tiempo comercializable.
218. En el caso de infracciones graves y reiteradas, con la suspensión por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de la transmisión del tiempo comercializable, el tiempo de la publicidad suspendida será utilizado para la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma, si dicha sanción ya fue aplicada y el infractor reincide, se dará aviso a la autoridad competente.
219. Por último, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos y las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos, pueden ser sancionadas con amonestación pública, multas de hasta cinco mil días de salario general vigente para la Ciudad de México atendiendo a la gravedad de la conducta o con la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional de ser el caso.

220. En ese sentido, **este Tribunal Pleno advierte que el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa relativa en ejercicio de una atribución obligatoria**, pues ordenó remitir a las sanciones, procedimiento y autoridades previstas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sin que en ella exista referencia alguna al proceso de revocación de mandato.
221. Esto es relevante, pues si bien las prohibiciones reiteradas en la Ley Federal de Revocación de Mandato podrían ser sancionadas con la amonestación pública u otras de las previstas genéricamente, hay sanciones específicas para prohibiciones semejantes a los supuestos constitucionales, vinculados con los procesos electorales, que no podrían considerarse aplicables en los términos previstos.

Prohibición	Ley General de Instituciones	Sanciones
Queda prohibido el 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.	<b>Artículo 221.</b> 1. El Instituto establecerá convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera, para prevenir, detectar y sancionar el uso de recursos públicos que realicen los organismos o dependencias de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios durante cualquier proceso electoral.	<b>Sanción genérica:</b> Amonestación pública. <b>Sanción particular:</b> 1. multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, <b>o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas</b> , con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior. 2. En caso de infracción grave por parte de un partido político la cancelación de su registro.
Ninguna otra 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 los ciudadanos y ciudadanas.	<b>Artículo 159.</b> 5. 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 las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en esta Ley.	<b>Sanción genérica:</b> amonestación pública. <b>Sanción particular:</b> Multa, que para el caso de los dirigentes de partidos políticos y personas morales puede ser de hasta el doble del precio comercial del tiempo contratado.
Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.	<b>Artículo 209.</b> 1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades	<b>Sanción genérica:</b> Amonestación pública. <b>Sanción particularizada:</b> Multa o interrupción de la transmisión de propaganda política o electoral que se transmita dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto.

	<p>electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.</p> <p><b>Artículo 449.</b></p> <p>1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:</p> <p>(...)</p> <p>c) <b>La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive,</b> con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.</p>	
<p><b>Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.</b></p>	<p><b>Artículo 449.</b></p> <p>(...)</p> <p>c) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, <b>con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;</b></p>	<p><b>Sanción genérica:</b> amonestación pública.</p> <p><b>Sanción específica:</b></p> <p>Queja ante el superior jerárquico.</p>

222. En un análisis casuístico, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podría identificar supuestos en los que se puedan aplicar directamente las prohibiciones constitucionales.
223. Sin embargo, la imposición de alguna sanción genérica no exime la obligación impuesta en el texto constitucional al Congreso de la Unión de dar plena eficacia a las prohibiciones señaladas; y, sobre todo, darle operatividad plena a las mismas.
224. En ese sentido, toda vez que el Capítulo Octavo de la Ley reglamentaria impugnada no prevé los supuestos normativos y consecuencias jurídicas necesarios para lograr que los órganos constitucionalmente facultados de organizar los procesos de revocación de mandato y vigilar el cumplimiento de las prohibiciones en comento cumplan con su función, ni tampoco la norma, a la que se remite, contempla la materia de revocación de mandato.
225. Por lo tanto, puede concluirse que el Congreso de la Unión reguló de manera deficiente el régimen de prohibiciones y sus consecuentes sanciones establecidas en la Constitución.
226. Derivado de lo fundado de este concepto de invalidez, lo procedente es que este Tribunal Pleno determine la **invalidez del artículo 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato**.
227. Los efectos concretos de la invalidez referida serán precisados en el apartado respectivo.

**XIII. ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN “G”:**

Omisión legislativa:

**PREVISIÓN PRESUPUESTAL**

**¿Los artículos cuarto y quinto Transitorios del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Revocación de Mandato, contravienen lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX de la Constitución Federal, al incurrir en una omisión legislativa derivada de la falta de previsión de la obligación de ministrar recursos al Instituto Nacional Electoral para la realización de la consulta relativa a la revocación de mandato?**

228. **Criterio jurídico:** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera **infundados** los argumentos planteados por los diputados accionantes en su octavo concepto de invalidez; y que, en consecuencia, es factible adoptar como criterio jurídico, el siguiente:

**Es inexistente la omisión que se acusa** relativa a regular lo relativo al presupuesto del INE de los recursos necesarios para que pueda llevar a cabo del proceso de revocación de mandato; por tanto, **se reconoce la validez de los artículos Cuarto y Quinto Transitorios impugnados.**

229. En el octavo concepto de invalidez se sostiene que los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley Federal de Revocación de Mandato son inconstitucionales al incurrir en una omisión legislativa, pues si bien establecen que el Instituto Nacional Electoral (INE o Instituto) deberá de cubrir el ejercicio de sus atribuciones en materia de revocación de mandato con base en su presupuesto, la asignación no depende de éste, sino de la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos. Por lo que dicha omisión viola el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Federal e imposibilita el ejercicio del derecho de participación ciudadana.

230. Añaden que los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley Federal de Revocación de Mandato son inconstitucionales, en la medida de que:

a) No se establece la obligación de ministrar recursos para la realización de la consulta, lo que afecta al presupuesto ordinario la realización del resto de las atribuciones encomendadas al Instituto;

b) La omisión señalada vulnera la garantía institucional de autonomía presupuestal del Instituto, toda vez que no se desconoce la facultad última de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos, pues aclara que lo que se combate son las reglas en el presupuesto aprobado del INE para desarrollar la revocación de mandato, que, al no contemplar expresamente la obligación de prever partidas presupuestales precisas, impiden el ejercicio de la autonomía presupuestaria y sus atribuciones; y se abstuvo de prever el procedimiento mediante el cual el Instituto habrá de reintegrar los recursos a la Tesorería de la Federación y la definición posterior de la Cámara de Diputados de reencausar su destino, incurriendo en una omisión legislativa.

231. Respecto de las omisiones legislativas, como se precisó anteriormente, este Tribunal Pleno en precedentes definió que las omisiones legislativas pueden ser de ejercicio obligatorio o potestativo. Asimismo, las omisiones pueden ser calificadas como absolutas cuando el órgano legislativo simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; y relativas, cuando al haber ejercido su competencia, lo hace de manera parcial o simplemente no la realiza integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

232. Asimismo, que en las acciones de inconstitucionalidad se han analizado **omisiones legislativas de ejercicio obligatorio** considerado que no es posible su estudio cuando son absolutas, mientras que sí lo es cuando son **relativas** a partir de la norma o normas en las que se realizó la labor legislativa deficiente; subrayando que estaremos en presencia de una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido. Por otro lado, estaremos en presencia de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, **cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.**



233. En el caso, se advierte que los accionantes sostienen que los preceptos impugnados son inconstitucionales, debido a que en ellos no se estableció lo relativo a proveer los recursos necesarios a efecto de que el INE pudiera ejercer las competencias que constitucionalmente le son conferidas en materia de revocación de mandatos; por lo que se aduce una omisión legislativa que puede calificarse de relativa, en tanto que el Congreso de la Unión emitió la Ley Federal de Revocación de Mandato, pero se acusa de que en su emisión fue omiso en regular lo relativo a la asignación de recursos económicos a efecto de que el INE lleve a cabo su mandato constitucional.
234. En ese sentido, a efecto de determinar si en principio existe el acto omisivo impugnado y si esto provoca la invalidez constitucional o no de los preceptos impugnados; debe atenderse al marco constitucional en materia de revocación de mandato.
235. En efecto, para determinar la existencia y constitucionalidad de la omisión que se acusa, es menester analizar el marco constitucional que regula la revocación de mandato, en cuya realización interviene de manera preponderante el Instituto Nacional Electoral; al efecto debe recordarse que este mecanismo de democracia participativa fue establecido en la Constitución Federal mediante la reforma y adición a diversos preceptos, de veinte de diciembre de dos mil diecinueve, siendo relevante para la resolución de este asunto, transcribir los artículos 35, fracción IX, 36, fracción III, 41, fracción V, Apartado B, inciso c) y, Transitorios Segundo, Cuarto y Quinto, del referido Decreto:

**“Artículo 35.-** Son derechos de la ciudadanía:

[...]

(ADICIONADA [N. DE E. CON SUS APARTADOS], D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2019)

IX.- Participar en los procesos de revocación de mandato.

El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

**1o. Será convocado por el Instituto Nacional Electoral** a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan 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.

**El Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, verificará el requisito establecido en el párrafo anterior y emitirá inmediatamente la convocatoria al proceso para la revocación de mandato.**

2o. Se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

Los ciudadanos y ciudadanas podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista en el párrafo anterior. **El Instituto emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.**

3o. Se realizará mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.

4o. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

5o. **El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal,** los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.

6o. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación y se estará a lo dispuesto en el artículo 84.

7o. Queda prohibido el 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.

**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.

Ninguna otra 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 los ciudadanos y ciudadanas.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

**8o. El Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria.**

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2019)

III.- Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;

**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(ADICIONADO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2019)

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

(REFORMADA [N. DE E. CON LOS APARTADOS QUE LA INTEGRAN], D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

[...]

Apartado B. **Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:**

[...]

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2019)

c) **Para los procesos de revocación de mandato, en los términos del artículo 35, fracción IX, el Instituto Nacional Electoral deberá realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación.**

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2019)

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten la organización de procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato en el ámbito de aquéllas, en los términos que disponga su Constitución y la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

**[N. DE E. TRANSITORIOS 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”.]**

[...]

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.

[...]

Cuarto. En el caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y hasta el 15 de diciembre del año 2021. La petición correspondiente deberá presentarse dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de 2021. En el supuesto de que la solicitud sea procedente, el Instituto Nacional Electoral emitirá la convocatoria dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud. La jornada de votación será a los sesenta días de expedida la convocatoria.

Quinto. El ejercicio de las atribuciones que esta Constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsiguientes.

[...]”

236. Del artículo 35, fracción IX, debe destacarse la participación en el proceso de revocación de mandato relacionado con el Presidente de la República que tiene el INE, en tanto que establece que a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan 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; dicho Instituto, dentro de los siguientes treinta días a que se reciba la solicitud, **verificará el requisito establecido y emitirá inmediatamente la convocatoria** al proceso para la revocación de mandato.
237. El Instituto **emitirá, a partir de esta fecha, los formatos y medios** para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.
238. La Norma Suprema precisa que el Instituto **tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación y emitirá los resultados** de los procesos de revocación de mandato. Asimismo, **promoverá la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de estos**. Correlativamente el artículo 41, fracción V, apartado B, inciso c), en su párrafo primero establece que el Instituto es el organismo encargado de la implementación de los procesos de revocación de mandato.

239. Por otra parte, y de manera destacada, el punto octavo de la fracción en comento ordena al **Congreso de la Unión emitir la ley reglamentaria** relativa; respecto de lo cual, el Transitorio Segundo construyó a realizarse dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación de ese Decreto.
240. En cuanto a los Transitorios, en el artículo Cuatro el Constituyente Permanente consideró que el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República podía solicitarse para el periodo constitucional 2018-2024, para lo cual estableció en lo particular las fechas para su realización, las cuales son las siguientes:
- a. La solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y hasta el quince de diciembre de dos mil veintiuno.
  - b. La petición correspondiente se deberá presentar dentro de los primeros **quince días** del mes de diciembre de dos mil veintiuno.
  - c. En caso de que la solicitud de proceso de revocación de mandato sea procedente, el Instituto Nacional Electoral emitirá la convocatoria dentro de los **veinte días** al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud.
  - d. La jornada de votación será a los **sesenta días** de expedida la convocatoria.
241. Y finalmente, debe resaltarse que en el artículo Quinto Transitorio se establece que el ejercicio de las atribuciones que la Constitución le confiere al Instituto en materia de consultas populares y revocación de mandato **se cubrirá con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes**.
242. Al respecto, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 203/2020, por unanimidad de votos<sup>50</sup>, sostuvo que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión debe aprobar recursos suficientes para que el INE en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 35, fracción VIII, de la Norma Fundamental, pueda llevar a cabo de manera completa y satisfactoria las consultas populares; lo que es aplicable también a la fracción IX, pues el Instituto Nacional Electoral debe contar con los recursos suficientes para cumplir con su encomienda constitucional para la realización de los procesos de revocación de mandato.
243. Ello, a efecto de observar el mandato constitucional y respetar este derecho como una modalidad del derecho humano de participación política de todos los ciudadanos del país, previsto en los artículos 35 constitucional, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>51</sup>, que permite la participación ciudadana, la posibilidad de expresarse y decidir en un entorno democrático, así como la de opinar activamente en los asuntos públicos.
244. De lo anterior, se advierte que si bien el Constituyente Permanente emitió un mandato al Congreso de la Unión para emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato, lo cierto es que **no existe un mandato expreso para regular lo relativo a la suficiencia presupuestaria**; lo cual se advierte incluso de los transitorios reseñados, destacando que el artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional de diciembre de dos mil diecinueve únicamente establece que *el ejercicio de las atribuciones que esta Constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes*.

<sup>50</sup> Al resolver la controversia constitucional 203/2020 en sesión de nueve de junio de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de las Señoras Ministras y de los Señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>51</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

“**Artículo 25.** Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país”.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

“**Artículo 23.** Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

245. Asimismo, del artículo Cuatro Transitorio, en el que si bien el Constituyente Permanente consideró que el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República podía solicitarse para el periodo constitucional 2018-2024 y estableció las fechas para su realización, lo cierto es que no ordenó al Congreso de la Unión que emitiera normas específicas para regular la cuestión presupuestal.
246. Ahora, se considera relevante señalar que el artículo 41, Base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>52</sup> y los artículos 30 y 31 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>53</sup>, establecen que el Instituto Nacional Electoral **es un organismo público**

<sup>52</sup> "Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(ADICIONADO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2019)

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

(REFORMADA [N. DE E. CON LOS APARTADOS QUE LA INTEGRAN], D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

**V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.**

**Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.**

(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

**El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.** El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento: (...)"

<sup>53</sup> "Artículo 30.

1. Son fines del Instituto:

a) **Contribuir al desarrollo de la vida democrática;**

b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;

c) Integrar el Registro Federal de Electores;

d) **Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;**

e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales;

f) **Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;**

g) **Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y**

h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

3. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto y los Organismos Públicos

Locales contarán con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos, integrados en un Servicio Profesional Electoral Nacional que se regirá por el Estatuto que al efecto apruebe el Consejo General. El Servicio Profesional Electoral Nacional, tendrá dos sistemas, uno para el Instituto y otro para los Organismos Públicos Locales, que contendrán los respectivos mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, así como el catálogo general de los cargos y puestos del personal ejecutivo y técnico. El Instituto regulará la organización y funcionamiento de este Servicio, y ejercerá su rectoría. El Instituto ejercerá la rectoría del Sistema y regulará su organización, funcionamiento y la aplicación de los mecanismos a los que se refiere el presente artículo.

4. Adicionalmente, el Instituto contará con personal adscrito a una rama administrativa, para el óptimo desempeño de las funciones institucionales, que se regirá por el estatuto a que se hace referencia en el párrafo anterior".

"Artículo 31.

**1. El Instituto es autoridad en la materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.**

**2. El patrimonio del Instituto se integra** con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y **las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación**, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de esta Ley.

**3. Los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del Instituto, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme a la presente Ley.**

**4. El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las demás aplicables.** Además se organizará conforme al principio de desconcentración administrativa".

- constitucionalmente autónomo** dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores; y que dicho Instituto será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.
247. De igual manera, existe una reserva de ley respecto de las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales.
248. Dada la importancia de las elecciones como forma de expresión a través de la cual el pueblo ejerce su soberanía, la cual se manifiesta a través de los comicios, su organización se concibe como una función pública a cargo del Estado por conducto de instituciones autónomas. Puesto que la voluntad ciudadana que se expresa mediante el sufragio, es la única fuente legítima para crear representación y gobierno, por lo que, resulta indispensable asegurar que las elecciones se lleven a cabo con transparencia e imparcialidad en beneficio de los ciudadanos y los partidos políticos.
249. Consecuentemente, la operación e integración de las instituciones u órganos que han de encargarse de la organización de las elecciones, a saber, de la planeación, dirección, ejecución y control de todas las actividades implicadas en los procesos comiciales, constituye uno de los elementos más importantes de todo sistema electoral.
250. Como se advierte, el artículo 41 de la Constitución Federal, permite identificar la naturaleza y fines del Instituto Nacional Electoral, y correlativamente permite distinguir claramente cuál es **la autoridad electoral encargada de la organización de los procesos electorales, sus funciones y principios que la rigen**.
251. Ahora bien, tomando en consideración esta amplia gama de funciones propias de los procesos electorales que se encomienda a dicha autoridad electoral, apoyada en su autonomía, profesionalización, independencia en sus decisiones y funcionamiento, y en los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad; puede válidamente concluirse que, dada la propia y especial naturaleza del órgano electoral federal, creado para los fines señalados, es al que le corresponde la organización de las elecciones federales; **así como, la organización y la realización de diversos mecanismos de participación ciudadana, entre los que se encuentra la revocación de mandato en términos de la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Federal, que encomienda a dicho Instituto las funciones referidas**.
252. El Instituto Nacional Electoral es el organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio que, debe ajustar su actuar a las disposiciones contenidas en la Constitución General, así como de lo establecido en ley, pues como cualquier otro poder, entidad u órgano del Estado Mexicano, debe actuar conforme a los postulados que consagra la Norma Fundamental y las leyes que de ella emanan, en atención al principio de supremacía constitucional.
253. Así, se destaca, que el Instituto Nacional Electoral, se encarga fundamentalmente de organizar las elecciones, a fin de garantizar el ejercicio del derecho al voto libre, directo y secreto, tutelado en el artículo 35 de la Constitución Federal, en la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, **así como los ejercicios de consulta popular y revocación de mandato cuando así proceda**, así como otras funciones esenciales, vinculadas con la materia electoral.
254. Teniendo como funciones, entre otras, contribuir al desarrollo de la vida democrática, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; **para lo cual, con autonomía debe elaborar su proyecto de Presupuesto de Egresos que debe enviar al Ejecutivo Federal para ser integrado al proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación**, el cual es finalmente aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conforme a lo establecido en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal<sup>54</sup>; **con el objeto de**

<sup>54</sup> "Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

IV.- **Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal**, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

**integrar de manera debida su patrimonio y recursos para el ejercicio de sus funciones**, contando para ello, con las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

255. **Análisis específico de los artículos Transitorios impugnados.** A efecto de analizar los planteamientos de la accionante, es conveniente reproducir el texto de los artículos transitorios impugnados, que disponen:

***Transitorios***

***“Cuarto. El Instituto deberá garantizar la realización de la consulta establecida en el Transitorio Cuarto del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios”.***

***“Quinto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto serán cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes”.***

256. Los numerales transcritos, señalan que será obligación del Instituto Nacional Electoral garantizar la realización del proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, para lo cual llevará a cabo los ajustes presupuestales que resulten necesarios. Así también, se dispone que las erogaciones relativas a la realización de la revocación de mandato se cubrirán con los presupuestos asignados y subsecuentes.
257. Ahora, como se precisó, **no existe en la Norma Fundamental una obligación dirigida al Congreso de la Unión** para establecer o determinar los recursos económicos con los que el Instituto Nacional Electoral deberá llevar a cabo sus funciones constitucionales en materia de revocación de mandato, esto es, verificar los requisitos de la solicitud ciudadana, emitir la convocatoria respectiva, los formatos y medios para la recopilación de firmas y los lineamientos para las actividades relacionadas; organizar y llevar a cabo la jornada de votación, el cómputo de la votación y la emisión de los resultados de los procesos de revocación de mandato; así como, promover la participación ciudadana y llevar a cabo la difusión de los procesos; por lo que, **es inexistente la omisión que se acusa e infundados los conceptos de invalidez esgrimidos al respecto.**
258. Incluso en el caso de que se considerara que existía una obligación de regular lo relativo a las cuestiones presupuestarias del Instituto con relación al proceso de revocación, es evidente que los preceptos impugnados sí contienen directrices al respecto, pues por un lado se establece que Instituto deberá realizar los ajustes presupuestales que fueren necesarios y, por otro lado, reitera la disposición Constitucional, en el sentido de que las erogaciones que se generen en la materia **serán cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes.**
259. En ese sentido, **son infundados** los conceptos de invalidez en los que esencialmente se sostiene que se vulnera la autonomía constitucional y presupuestaria del Instituto, toda vez que no previeron los recursos necesarios y suficientes para que el Instituto llevara a cabo sus funciones relacionadas con la revocación de mandato; ello debido a que, se insiste, la Constitución Federal no establece una obligación expresa para el Congreso de la Unión para regular y proveer el presupuesto que el Instituto Nacional Electoral requiera para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024.

---

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE JULIO DE 2004)

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VÉASE DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA CONSTITUCIÓN.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

...

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven....”.

260. Por el contrario, el artículo Quinto Transitorio señala que las atribuciones conferidas al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, **se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes**; lo que revela que es el propio Instituto actor quien debe prever la inclusión en el anteproyecto de Presupuesto de Egresos que envíe al Ejecutivo Federal, para que este, a su vez lo incluya en el proyecto de Presupuesto de Egresos completo que remita a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en términos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal.
261. De lo que se tiene que, si bien es cierto que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión debe aprobar recursos suficientes para que el INE en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 35, fracción IX, de la Norma Fundamental, pueda llevar a cabo de manera completa y satisfactoria los procesos de revocación de mandato; también lo es que, corresponde al propio Instituto presentar la propuesta que se envíe a la Cámara, ya que es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en el país y, por ende tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que requiere para realizar tales funciones que constitucionalmente se le confirieron.
262. En ese sentido, el Instituto debe prever el desarrollo de las obligaciones constitucionales en materia de revocación de mandato conforme a las disposiciones aplicables a la materia y enviar el proyecto de presupuesto respectivo para que sea la Cámara de Diputados quien en última instancia y en definitiva apruebe el presupuesto que le corresponde para llevar a cabo tal encomienda.
263. En efecto, acorde con la autonomía e independencia funcional y financiera del Instituto, que radica en que ningún otro poder puede decidir sobre el funcionamiento del órgano con autonomía constitucional, ni en el manejo de sus finanzas, con independencia de que esté sujeto a la rendición de cuentas; si bien su presupuesto queda sujeto a la aprobación legislativa, lo cierto es que, en atención a su autonomía e independencia le compete al Instituto presentar su anteproyecto de presupuesto y, en su caso, incluir el presupuesto para la realización del proceso de revocación de mandato.
264. Bajo estas consideraciones, al no existir disposición expresa que ordenara al Congreso de la Unión expedir la ley reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Federal, que estableciera la obligación de ministrar recursos para la realización del proceso señalado, y tampoco de manera específica para el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, que es a lo que se refieren las normas impugnadas, ni haberse advertido violación a la autonomía constitucional y presupuestaria del Instituto Nacional Electoral, **lo procedente es reconocer la validez de los artículos Cuarto y Quinto Transitorios impugnados.**

#### XIV. EFECTOS

265. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
266. **Reconocimiento de Validez, declaratoria de invalidez y extensión de efectos.** En atención a las consideraciones desarrolladas en los considerandos VII a XIII, se determinan los siguientes efectos en relación con la **Ley Federal de Revocación de Mandato**.
267. **Con respecto al considerando VII:**

Cuestión "A". "Pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato".

**-Reconocimiento de validez.** Se reconoce validez del artículo 42:

*"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."*

**-Se desestima la acción de inconstitucionalidad**, respecto de los artículos 19, fracción V, en su porción normativa "o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo", y 36, fracción IV, incisos a) y b).



**268. Con respecto al considerando VIII:**

Cuestión "B". "Recopilación de firmas".

**-Reconocimiento de validez.** Se reconoce validez del artículo 13, párrafo primero, en la porción normativa:

*"En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias".*

**-Reconocimiento de validez.** Se reconoce validez del artículo 14, párrafo primero:

*"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.*

*[...]*

**269. Con respecto al considerando IX:**

Cuestión "C". "Definición de la Pérdida de la Confianza".

**-Reconocimiento de validez.** Se reconoce validez de:

- El artículo 5, en la porción **"a partir de la pérdida de la confianza"**;
- El artículo 11, párrafo tercero, fracción II, en la porción **"por pérdida de la confianza"**;
- El artículo 19, fracción V, en la porción **"por pérdida de la confianza"**;
- El artículo 36, fracción IV, inciso a), en su porción **"por pérdida de la confianza"**.

**270. Con respecto al considerando X:**

Cuestión "D". "Participación activa de los partidos políticos e integración de las mesas de casilla".

**-Invalidez directa.** Se declara la invalidez de:

- El último párrafo del 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.", y*

- **Reconocimiento de validez.** Se reconoce la validez del último párrafo del 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."*

**271. Con respecto al considerando XI:**

Cuestión "E". "Omisión Legislativa. Medios de Impugnación".

**-Invalidez directa.** Se declara la invalidez del artículo 59:

*"Artículo 59. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones emitidos en el proceso de revocación de mandato, será aplicable el sistema de medios de impugnación, en términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción VI, y 99, fracción III, de la Constitución."*

**-Lineamiento 1.** Lo anterior para efecto de que el Poder Legislativo Federal legisle previendo el régimen adecuado de impugnación; ya sea contemplándolo y desarrollándolo en la propia Ley impugnada, o bien, de insistir en su remisión, reformando aquella ley a la que se haga referencia a efecto de que el régimen de impugnación sea adecuado específicamente para el caso del proceso de revocación de mandato.

**-Lineamiento 2.** A fin de no afectar el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, a que hace referencia el cuarto transitorio de la reforma constitucional, que ya ha iniciado, **la invalidez del artículo 59 operará a partir del quince de diciembre de dos mil veintidós, fecha en que concluye el primer periodo de sesiones correspondiente al presente año.**

**-Lineamiento 3.** La invalidez diferida referida en el lineamiento anterior se adopta sin perjuicio de la facultad del Poder Legislativo de realizar de manera previa las adecuaciones necesarias para subsanar la omisión legislativa relativa, previendo, en su caso, el régimen transitorio aplicable y su correspondiente aplicación, en su caso, al proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024 y a subsecuentes ejercicios.

**-Lineamiento 4.** En tanto se lleve a cabo el cumplimiento a esta sentencia, las autoridades y tribunales deberán encausar los distintos reclamos de la materia de revocación de mandato dentro de diversos medios de defensa existentes en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, atendiendo a aquel que sea más compatible, a fin de asumir y salvaguardar el mandato constitucional.

272. **Con respecto al considerando XII:**

Cuestión “F”. “Omisión Legislativa. Régimen Sancionatorio”.

**-Invalidez directa.** Se declara la invalidez del artículo 61:

*“Artículo 61. Corresponde al Instituto vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la presente Ley en los términos de la Ley General. Las decisiones podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.*

*Corresponde a las autoridades competentes conocer y sancionar cualquier otra conducta que infrinja la presente Ley, en términos de las disposiciones aplicables.”*

**-Lineamiento 1.** Lo anterior para efecto de que el Poder Legislativo Federal legisle previendo el régimen integral y adecuado de responsabilidad para las faltas cometidas en perjuicio de la Ley Federal de Revocación de Mandato; ya sea contemplándolo y desarrollando en la propia legislación impugnada, o de insistir en su remisión, adecuar la ley a que se haga referencia, para dar operatividad plena al régimen sancionatorio de esta materia.

**-Lineamiento 2.** A fin de no afectar el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, a que hace referencia el cuarto transitorio de la reforma constitucional, que ya ha iniciado, **la invalidez del artículo 61 operará a partir del quince de diciembre de dos mil veintidós, fecha en que concluye el primer periodo de sesiones correspondiente al presente año.**

**-Lineamiento 3.** La invalidez diferida referida en el lineamiento anterior se adopta sin perjuicio de la facultad del Poder Legislativo de realizar de manera previa las adecuaciones necesarias para subsanar la omisión legislativa relativa, previendo, en su caso, el régimen transitorio aplicable y su correspondiente aplicación, en su caso, al proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024 y a subsecuentes ejercicios; **sin que, en ningún caso, pueda aplicar el referido régimen de sanciones de manera retroactiva en perjuicio de persona alguna.**

**-Lineamiento 4.** Sin perjuicio de lo anterior, en tanto se lleve a cabo el cumplimiento a esta sentencia, las autoridades y tribunales están en aptitud de aplicar las sanciones y procedimientos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **que resulten exactamente aplicables al caso concreto**, con pleno respeto a los principios que rigen este tipo de procedimientos administrativos sancionadores.

273. **Con respecto al considerando XIII:**

Cuestión “G”. “Omisión Legislativa. Previsión Presupuestal”.

**-Reconocimiento de validez.** Se reconoce validez de los artículos cuarto y quinto transitorios:

*“Cuarto. El Instituto deberá garantizar la realización de la consulta establecida en el Transitorio Cuarto del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios.*

*Quinto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto serán cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes.”*

274. **Plazo para legislar:** En el caso de las omisiones legislativas que han sido estimadas fundadas, el Congreso **deberá legislar lo conducente a más tardar el quince de diciembre de dos mil veintidós**, fecha máxima de conclusión del primer periodo ordinario de sesiones correspondiente al presente año<sup>55</sup>.
275. **Fecha a partir de la cual surtirán efectos las declaratorias generales de invalidez:** Con excepción de lo previamente dispuesto de manera expresa para la invalidez diferida de los artículos 59 y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, las restantes declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión. Esto, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria.
276. **Notificaciones.** Notifíquese a los diputados accionantes, al Titular del Ejecutivo Federal, a las Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Instituto Nacional Electoral.

#### XV. DECISIÓN

277. Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

**PRIMERO.** Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 19, fracción V, en su porción normativa '*o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo*', y 36, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

**TERCERO.** Se **reconoce la validez** de los artículos 5, en su porción normativa '*a partir de la pérdida de la confianza*', 11, párrafo tercero, fracción II, en su porción normativa '*por pérdida de la confianza*', 13, párrafo primero, en su porción normativa '*En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias*', 14, párrafo primero, 19, fracción V, en su porción normativa '*por pérdida de la confianza*', 36, fracción IV, inciso a), en su porción normativa '*por pérdida de la confianza*', 41, párrafo último, y 42, así como transitorios cuarto y quinto de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno, en términos de los apartados VII, VIII, IX, X y XIII de esta decisión.

**CUARTO.** Se **declara la invalidez** de los artículos 32, párrafo último, 59 y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno, en atención a lo dispuesto en los apartados X, XI y XII de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, salvo la de los referidos artículos 59 y 61, respecto de los cuales deberá estarse a lo precisado en el apartado XIV de esta sentencia.

**QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas y omisiones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a las cuestiones que serán materia del estudio de fondo.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo de la cuestión A, denominada "Pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, de los artículos 19, fracción V, en su porción normativa "*o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo*", y 36, fracción IV, incisos a) y b), de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>55</sup> Acorde a lo previsto en el artículo 66 de la Constitución Federal.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos ciento cuarenta y seis y ciento cuarenta y siete del proyecto, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo al estudio de fondo de la cuestión C, denominada “Definición de la ‘pérdida de la confianza’”, consistente en reconocer la validez de los artículos 5, en su porción normativa “a partir de la pérdida de la confianza”, 11, párrafo tercero, fracción II, en su porción normativa “por pérdida de la confianza”, 19, fracción V, en su porción normativa “por pérdida de la confianza”, y 36, fracción IV, inciso a), en su porción normativa “por pérdida de la confianza”, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones y por razones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo de la cuestión B, denominada “Recopilación de firmas”, consistente en reconocer la validez de los artículos 13, párrafo primero, en su porción normativa “En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias”, y 14, párrafo primero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado X, relativo al estudio de fondo de la cuestión D, denominada “Participación activa de los partidos políticos e integración de las mesas de casilla”, consistente en reconocer la validez del artículo 41, párrafo último, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo de la cuestión A, denominada “Pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato”, consistente en reconocer la validez del artículo 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos trescientos siete y del trescientos veintiséis al trescientos veintiocho del proyecto, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán con razones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XIII, relativo al estudio de fondo de la cuestión G, denominada “Omisión legislativa: previsión presupuestal”, consistente en reconocer la validez de los artículos transitorios cuarto, salvo su porción normativa “por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios”, y quinto de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa apartándose de los párrafos trescientos siete y del trescientos veintiséis al trescientos veintiocho del proyecto y Ortiz Ahlf y de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán con razones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XIII, relativo al estudio de fondo de la cuestión G, denominada “Omisión legislativa: previsión presupuestal”, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio cuarto, en su porción normativa “por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios”, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, respecto del apartado X, relativo al estudio de fondo de la cuestión D, denominada "Participación activa de los partidos políticos e integración de las mesas de casilla", consistente en declarar la invalidez del artículo 32, párrafo último, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. El señor Ministro Pérez Dayán votó únicamente por la invalidez de la porción normativa "podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y". Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XI, relativo al estudio de fondo de la cuestión E, denominada "Omisión legislativa: medios de impugnación", consistente en declarar la invalidez del artículo 59 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del doscientos sesenta y seis al doscientos ochenta y seis del proyecto, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XII, relativo al estudio de fondo de la cuestión F, denominada "Omisión legislativa: régimen sancionatorio", consistente en declarar la invalidez del artículo 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XIV, relativo a los efectos.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de tres de febrero de dos mil veintidós previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretaria General de Acuerdos en Funciones, Licenciada **Mónica Fernanda Estevané Núñez**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ochenta y tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, promovida por los Diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de tres de febrero de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2021.**

En sesión de tres de febrero de dos mil veintidós se aprobó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la resolución de la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se impugnaron diversas disposiciones de Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno; asunto en el que reservé mi derecho a formular voto particular.

Respetuosamente, manifiesto mi disenso con el estudio que se hace en la sentencia en el apartado identificado como “Cuestión G”, por las siguientes razones.

Considero, en primer lugar, que la sentencia no da respuesta a la totalidad de argumentos que sustentan el concepto de invalidez octavo.

Y en segundo, estimo que este concepto de invalidez debió declararse parcialmente fundado.

Desde mi perspectiva, en ese concepto de invalidez se hicieron valer tres argumentos diferentes:

Primero, la omisión legislativa de prever en la ley impugnada las cuestiones relativas al presupuesto para afrontar una eventual revocación de mandato.

Segundo, la inconstitucionalidad de los transitorios cuarto y quinto de ley impugnada, porque violan la autonomía presupuestaria del Instituto Nacional Electoral, al ordenarle hacer ajustes al presupuesto aprobado.

Y tercero, una diversa omisión legislativa relativa a la falta de previsión de un mecanismo de devolución de los recursos a la tesorería, en caso de que no se activare una revocación de mandato.

Coincido con la sentencia, exclusivamente, en cuanto a que no existe una omisión legislativa de prever en la ley impugnada las cuestiones relativas al presupuesto para afrontar una eventual revocación de mandato, pues no existe un deber constitucional específico al respecto.

En la misma línea, considero que debió declararse infundado el argumento relativo a la diversa omisión legislativa de prever un mecanismo de devolución de los recursos a la tesorería, en caso de que no se activare una revocación de mandato, por la misma razón.

Sin embargo, considero que debió abordarse el argumento en que se planteó la inconstitucionalidad de los transitorios cuarto y quinto de ley impugnada, porque violan la autonomía presupuestaria del Instituto Nacional Electoral, al ordenarle hacer ajustes al presupuesto aprobado.

Argumento que, en mi opinión, debió declararse fundado por las razones siguientes:

En el párrafo 263 del fallo se asevera que **la autonomía e independencia funcional y financiera del Instituto consiste en parte en que ningún otro poder puede decidir sobre el manejo de sus finanzas**, con independencia de que esté sujeto a la rendición de cuentas, pues si bien su presupuesto queda sujeto a la aprobación legislativa, lo cierto es que, en atención a su autonomía e independencia, le compete al Instituto presentar su anteproyecto de presupuesto y, en su caso, incluir el presupuesto para la realización del proceso de revocación de mandato.

Yo comparto esta afirmación porque, efectivamente, una parte fundamental de la autonomía presupuestaria del Instituto consiste en la facultad de administrar sin interferencias de otros poderes, el presupuesto que le ha sido asignado para cumplir sus funciones constitucionales.

Aunque en la sentencia se hace referencia a la autonomía e independencia funcional y financiera del Instituto; considero, con todo respeto, que no se dio respuesta al argumento en el sentido de que las normas transitorias que se impugnan vulneran su autonomía presupuestaria.

A mi juicio, el artículo **cuarto transitorio** del Decreto por el cual se emitió la Ley Federal de Revocación de Mandato **sí debió declararse parcialmente inconstitucional**, pues contraviene la garantía de autonomía presupuestaria del Instituto, prevista en el artículo 41, Base V, Apartado A, de la Constitución, que establece que el Instituto Nacional Electoral, es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Dicho artículo es de la literalidad siguiente:

**“Artículo 41. (...)**

**V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.**

**Apartado A.** *El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.*

*El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.*

(...)"

Al resolver por unanimidad de votos la controversia constitucional 203/2020, los miembros de la Primera Sala consideramos que la autonomía del INE radica en parte, en lo que interesa, en que ningún otro poder puede decidir sobre el manejo de sus finanzas, con independencia de que esté sujeto a la rendición de cuentas.

Ahora bien, los artículos transitorios cuya invalidez se alega, son de la literalidad siguiente:

**"Cuarto.** *El Instituto deberá garantizar la realización de la consulta establecida en el Transitorio Cuarto del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios.*

**Quinto.** *Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto serán cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes."*

Desde mi punto de vista, el artículo quinto transitorio no desconoce la autonomía e independencia funcional y financiera del INE, pues no contiene ningún enunciado normativo que imponga una orden al Instituto relacionada con su ejercicio presupuestal, ya que en ese transitorio sólo se indica de manera general que las erogaciones que se generen con motivo de la figura de la revocación de mandato serán cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes.

Lo anterior, en el entendido de que, como se dice en la sentencia, la Cámara de Diputados debe asignar recursos en el presupuesto o presupuestos respectivos para que el INE pueda hacer frente a la obligación constitucional de organizar la revocación de mandato, consideración que también sostuvo la Primera Sala en el precedente citado.

En cambio, el artículo **cuarto transitorio** del Decreto por el que se expide la Ley, **sí establece un enunciado normativo** que impone **una orden al INE en materia presupuestaria, relativa a modificar sus presupuestos aprobados.**

Así es, en la segunda parte del transitorio cuarto, **se ordena al Instituto que haga los ajustes presupuestales que fueren necesarios para ello** (la realización de la consulta de revocación de mandato).

Por tal razón, **este último enunciado imperativo sí trastoca la autonomía e independencia funcional y financiera del INE** al ordenarle que haga los ajustes presupuestales que fueren necesarios; siendo que esa decisión, por mandato constitucional, en realidad **le corresponde tomarla al Instituto Nacional Electoral.**

Ante tal panorama, como lo manifesté en la sesión respectiva, no comparto la sentencia en ese aspecto, porque considero que este último concepto de invalidez debió declararse **parcialmente fundado.**

Son estas razones las que respetuosamente me llevan a no compartir las consideraciones que sustentan la sentencia en lo que respecta a la denominada "Cuestión G".

Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia de tres de febrero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, promovida por los Diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2021.**

El tres de febrero de dos mil veintidós el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro y determinó, entre otras cosas, desestimar la impugnación hecha valer por los diputados accionantes en contra de diversas porciones normativas de los artículos 19, fracción V y 36, fracción IV, de la Ley de Revocación de Mandato<sup>1</sup> pues no se alcanzó la mayoría de ocho votos requerida por la Constitución Federal para declarar su invalidez. En este voto expongo brevemente las razones por las cuales considero que las porciones impugnadas debieron ser declaradas inconstitucionales.

La cuestión que se debía resolver era determinar la validez de la pregunta y opciones de respuesta que serían objeto del proceso de revocación de mandato al Ejecutivo Federal. Las normas impugnadas no sólo sometían a consideración de la ciudadanía si deseaban que el Presidente de la República concluyera su encargo de forma anticipada, sino que además agregaban la posibilidad de que se votara por la continuación en el cargo hasta la finalización del periodo para el que fue electo. A mi juicio, esa segunda opción no encuentra sustento en el texto constitucional y provoca la desnaturalización del proceso de revocación de mandato convirtiéndolo en un ejercicio de ratificación del titular del Ejecutivo Federal.

Al respecto, el artículo tercero transitorio del Decreto de la reforma mediante la cual se incorporó la revocación de mandato a la Constitución Federal es claro al ordenar que esa figura debe entenderse como “el *instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza*”<sup>2</sup>. En ningún momento el constituyente dispuso en el texto constitucional la posibilidad de que el Ejecutivo fuera ratificado en su cargo, incluso aunque fuera por el periodo restante de su mandato.

Más aún, del proceso de reforma constitucional se puede advertir la intención del constituyente de evitar que la revocación de mandato se convirtiera en un mecanismo de democracia directa para **ratificar** al Presidente en su cargo. En el dictamen elaborado por las Comisiones dictaminadoras del Senado de la República se propusieron modificaciones a la minuta aprobada previamente por el Pleno de la Cámara de

<sup>1</sup> **Artículo 19.** La Convocatoria para el proceso de revocación de mandato deberá contener, al menos, lo siguiente:

[...]

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

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

[...]

**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.**

<sup>2</sup> **Tercero.** Para efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta Constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza.



Diputados, y se señaló expresamente que la intención de incorporar la revocación de mandato en el texto constitucional era expandir los alcances del derecho al voto, pues si la ciudadanía puede elegir quién va a gobernar, también debería poder decidir si el servidor público en cuestión debe ser removido de su cargo. Por esa razón, el Senado señaló que para el caso de la revocación de mandato del Ejecutivo Federal “en ningún caso podrá interpretarse el proceso de revocación de mandato como una posible consulta sobre la permanencia en el cargo de ratificación del mismo”<sup>3</sup>, pues de lo contrario, la consulta dejaría de estar centrada en el derecho de la ciudadanía<sup>4</sup>. Justamente por esa razón previó que en el régimen transitorio de la reforma constitucional quedaran fijados “*la naturaleza y el objeto de la revocación de mandato para evitar que se desvirtúe esta figura de participación ciudadana*”.

Esto me lleva a concluir que el legislador ordinario no contaba con un margen de configuración legislativa que le permitiera formular la pregunta, ni las posibles respuestas, de una forma tal que convirtiera el instrumento de revocación de mandato del Ejecutivo Federal en uno de ratificación. A mi juicio el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constituye un criterio interpretativo previsto por el propio constituyente sobre cómo debía ser entendida la revocación de mandato y, sobre todo, cuáles eran los límites que no debían ser superados para evitar distorsionar su naturaleza.

Por ello, considero que las porciones normativas impugnadas sí resultaban violatorias del artículo 35 de la Constitución Federal y del artículo tercero transitorio del Decreto de reforma publicado el veinte de diciembre de dos mil diecinueve. Por esa razón, contra lo que sostuvo una minoría de cuatro Ministros, se debió declarar su invalidez constitucional.

Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia de tres de febrero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, promovida por los Diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

<sup>3</sup> *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República del Congreso de la Unión, LXIV Legislatura, Gaceta No. LXIV/2PPO-28/100654, jueves diez de octubre de dos mil diecinueve. Disponible en: [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-10-10-1/assets/documentos/Dictamen\\_CP\\_y\\_Revocacion\\_Mandato.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-10-10-1/assets/documentos/Dictamen_CP_y_Revocacion_Mandato.pdf), p. 91

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 96

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2021.**

En las sesiones del treinta y uno de enero, primero y tres de febrero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por diversos Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, quienes impugnaron la Ley Federal de Revocación de Mandato publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno. Concretamente por lo que se refiere a los artículos 5, 11, 13, 14, 19 fracción V, 32, 36, 41, 42, 59 y 61; así como, cuarto y quinto transitorios.

El asunto radicó en el análisis de la constitucionalidad de los siguientes artículos:

- Artículo 5, en la porción *“a partir de la pérdida de la confianza”*;
- Artículo 11, párrafo tercero, fracción II, en la porción *“por pérdida de la confianza”*;
- Artículo 13, párrafo primero, en la porción *“En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias”*;
- Artículo 14, párrafo primero;
- Artículo 19, fracción V en las porciones *“por pérdida de la confianza”* y *“o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo”*;
- Artículo 32, párrafo cuarto;
- Artículo 36, fracción IV, incisos a) y b);
- Artículo 41, párrafo tercero;
- Artículo 42;
- Artículo 59;
- Artículo 61;
- Cuarto Transitorio; y,
- Quinto transitorio;

En cuanto a las omisiones legislativas denunciadas, se estudiaron las siguientes:

- Omisión legislativa de establecer mecanismos de impugnación para el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República.
- Omisión legislativa de establecer un régimen sancionatorio.
- Omisión legislativa de establecer la obligación de ministrar recursos al Instituto Nacional Electoral (INE) para la realización de la consulta relativa a la revocación de mandato.

**Resolución del Tribunal Pleno.**

El proyecto presentado proponía, en su cuestión A, declarar la invalidez de la pregunta prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Federal de Revocación de Mandato; así como las opciones de respuesta a dicha interrogante, previstas en el diverso 36, fracción IV, incisos a) y b) de la misma Ley. No obstante, al no obtenerse una mayoría calificada, se determinó desestimar el planteamiento.

Por otro lado, se decidió que no existían razones que llevaran a declarar la invalidez del artículo 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, y en consecuencia, se reconoció la validez de dicho precepto de la Ley impugnada.

En lo que se refiere a la cuestión B, se decidió que eran infundados los argumentos planteados por los Diputados accionantes respecto del primer párrafo del artículo 13 y el primer párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, por lo que se reconoció su validez.

Por lo que hace a la cuestión D, se declaró la invalidez del último párrafo del artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato; pero se reconoció la validez del último párrafo del artículo 41 de la Ley impugnada.

No comparto el sentido ni las consideraciones expresadas en los puntos de estudio A y D del proyecto; y comparto en general el sentido del proyecto en la cuestión B, pero separándome de las consideraciones mayoritarias. Por lo cual expresaré mis razones en los siguientes votos particular y concurrente.

## I. Voto particular.

**Cuestión A. ¿Los artículos 19, fracción V, 36, fracción IV, incisos a) y b) y 42 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulneran los artículos 35, fracciones I y IX, y 83 de la Constitución Federal, al establecer una pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato?**

Respecto a esta cuestión, disenti de la propuesta planteada en el proyecto presentado por dos principales cuestiones. Primero, por estimar que la pregunta planteada es válida dada la inexistencia de una restricción constitucional que limite la libertad de configuración legislativa y, segundo, sobre la base de diversas consideraciones relacionadas con el goce y ejercicio pleno de los derechos políticos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

1. La validez de la pregunta planteada y la inexistencia de una restricción constitucional para su redacción.

El artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, únicamente señala que la revocación de mandato es el **instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza**.

En este sentido, de la facultad reglamentaria del Congreso de la Unión, contemplada en el artículo 35, fracción IX, numeral octavo, de la Constitución Federal, se desprende la posibilidad que tiene este Poder de la Unión para delimitar el tipo de pregunta a formular, toda vez que no se contempla una restricción o prohibición constitucional respecto de la configuración de la pregunta.

Es decir, si bien la libertad configurativa del Congreso de la Unión no es absoluta -pues está sujeta a los límites que marca la propia Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte- lo cierto es que la reforma de dos mil diecinueve en materia de revocación de mandato no estableció en el texto constitucional o en su régimen transitorio criterios o lineamientos a los que el Poder Legislativo debía sujetarse a efecto de reglamentar el tipo o la redacción de la pregunta objeto del proceso.

Al respecto la pregunta establecida por el legislador ordinario en el artículo 19, fracción V, de la Ley Federal de Revocación de Mandato es la siguiente:

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

I. ... IV.

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?;**” (énfasis añadido)

VI. ... VII.

La pregunta cumple con los requisitos necesarios para ser considerada constitucionalmente válida ya que tiene por objeto consultar a la ciudadanía si está de acuerdo en revocar el mandato del Presidente de la República por pérdida de confianza, respetando con ello las disposiciones constitucionales que establecen que: (i) la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, quien tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; (ii) es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación; (iii) el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y (iv) se respetará la división de Poderes.

Tomando en cuenta lo anterior, me parece que el modelo de formulación de la pregunta no sólo resulta constitucional, atendiendo a la lógica del mecanismo de participación ciudadana a instrumentarse, sino que su redacción dota a la ciudadanía de claridad sobre el alcance y opciones categóricas que envuelve este ejercicio democrático. En consecuencia, las y los ciudadanos tendrán mayor información sobre este proceso constitucional, reduciendo cualquier posible ambigüedad en la pregunta al establecer con precisión las únicas dos opciones posibles: que la persona titular del Ejecutivo Federal continúe o no en su cargo.

De ahí que también concluya que la pregunta establecida por el Congreso de la Unión no desnaturaliza la figura de la revocación de mandato, pues el efecto natural y único de un resultado negativo es que la respectiva persona funcionaria permanezca en el cargo público y continúe su mandato hasta la conclusión del periodo por el que fue electa, en el caso, que el Presidente de la República concluya el periodo de seis años que establece el artículo 83 constitucional.

Es irrefutable que optar porque el funcionario no sea removido del cargo implica que continúe en el mismo y concluya el periodo constitucional para el que fue electo. Por ello, reitero que plantear los dos supuestos, consecuencia uno del otro entre sí, simplemente reviste de mayor certeza y funcionalidad este ejercicio de democracia directa. No se trata de dos preguntas independientes, sino de la explicitación de la consecuencia de una respuesta u otra.

Con base en lo anterior, concluyo que, al no existir una restricción en la Constitución Federal relativa a los parámetros de configuración de la pregunta, ésta es constitucionalmente válida y dota de mayor claridad y certeza al proceso de revocación de mandato, aunado a que su redacción no desvirtúa en ninguna medida la naturaleza del mismo, sino por el contrario, lo concretiza.

## 2. Consideraciones relacionadas con el pleno goce y ejercicio de los derechos políticos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

El análisis de la validez constitucional de la pregunta no puede estar completo sin abordar el ejercicio de los derechos políticos que este proceso de revocación implica, por lo que estimo conveniente profundizar en algunos estándares desarrollados en el campo del derecho internacional de los derechos humanos en relación con este tipo de derechos, sus alcances y sus posibles restricciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que **los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del Sistema Interamericano** que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.<sup>1</sup>

También, ha establecido que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que tienen las sociedades democráticas para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.<sup>2</sup>

Al respecto, el artículo 23.1 de la Convención Americana dispone que todas las y los ciudadanos deben gozar de los siguientes **derechos**, mismos que deben ser garantizados por los Estados en condiciones de igualdad: (i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; (ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y (iii) a acceder a las funciones públicas de su país.<sup>3</sup>

Dicho artículo contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadana, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto activo o como servidor público a través del voto pasivo, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público.

A diferencia de otros derechos que reconoce la Convención, el artículo 23 de la CADH no sólo establece que las personas titulares de los derechos políticos deberán gozar de los mismos, sino que agrega el término "oportunidades".

Lo anterior involucra una obligación adicional a cargo del Estado que consiste en garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos **tenga la oportunidad real para ejercerlos**. Por ello, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>4</sup>

La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan, ya sea de forma individual o colectiva, 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.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 191, y *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 140.

<sup>2</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 143.

<sup>3</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 144 y *Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párr. 106.

<sup>4</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 145, y *Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 93.

<sup>5</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 146.

En particular, el derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que la ciudadanía expresa libremente su voluntad y ejerce el derecho a la participación política.<sup>6</sup>

La Corte IDH ha resaltado que la Carta Democrática Interamericana enfatiza la importancia de la participación ciudadana como un proceso permanente que vigoriza a la democracia, al señalar que “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”.<sup>7</sup>

Asimismo, hace referencia al derecho de los pueblos a la democracia y destaca la importancia que en una de tipo representativa tiene la participación permanente de la ciudadanía en el marco del orden legal y constitucional vigente, señalando como uno de sus elementos constitutivos el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho<sup>8</sup>.

Por todo ello, la Corte Interamericana ha resuelto que, en función de lo dispuesto en el artículo 23.1 incisos a) y b), de la CADH, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos incluye un espectro muy amplio de posibilidades, tales como el **derecho a promover la revocatoria de autoridades elegidas**.

Si bien, el derecho a participar en política, la libertad de expresión y el derecho de reunión no son derechos absolutos, estos sólo pueden ser restringidos cuando las injerencias no sean abusivas o arbitrarias.

En términos generales, el artículo 29 de la CADH establece que sus disposiciones no pueden interpretarse en el sentido de permitir a los Estados Partes, grupo o persona, “suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella” (inciso a); de “limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes” (inciso b)<sup>9</sup> o de excluir derechos y garantías “que derivan de la forma democrática representativa de gobierno” (inciso c).

Por su parte, al resolver el caso *Yatama Vs. Nicaragua*, la Corte Interamericana determinó que, de acuerdo con el artículo 29, inciso a), de la Convención, **no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en la aplicación de ésta sean impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación**, privando a tales derechos de su contenido esencial<sup>10</sup>.

En específico, el artículo 23.2 de la CADH señala que se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones ahí establecidas.

De todo lo anterior se obtiene que cualquier restricción al ejercicio de los derechos políticos debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y atender a ese objetivo. Asimismo, que deba perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.<sup>11</sup>

Sobre esto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado también que en toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de las y los ciudadanos, no deberá hacerse distinción individual en lo que se refiere a su participación, ni deberán imponerse restricciones excesivas<sup>12</sup>.

Tomando en cuenta lo anterior, el *corpus iuris* internacional establece la obligación de que **los derechos políticos sean interpretados de la manera más amplia para que éstos puedan ser efectivamente garantizados**. Por lo tanto, cuando existen varias opciones para alcanzar ese fin, **debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue**.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 147, y *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111.

<sup>7</sup> Corte IDH. *Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 73.

<sup>8</sup> Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 151.

<sup>9</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, párr. 112.

<sup>10</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 204.

<sup>11</sup> Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 168.

<sup>12</sup> Comité de Derechos Humanos. Observación: CCPR-GC-25 La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, Párr. 6.

<sup>13</sup> Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 206.

En el caso, excluir de la redacción de la pregunta el efecto natural de continuidad -una de las dos únicas opciones que comprende el ejercicio de revocación de mandato- no constituye una limitación jurídica, pues como ya se profundizó, ésta no afecta el sentido del ejercicio democrático ni el núcleo de ese derecho político, sino que lo instrumentaliza de manera objetiva, pues da más claridad jurídica o fáctica al electorado sobre su alcance, así como mayores insumos para la formación de una opinión con relación a éste.

**Cuestión D. ¿Los artículos 32, párrafo cuarto y 41, párrafo tercero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, contravienen los artículos 35, fracción IX, inciso 7º y 41, fracción I de la Constitución Federal, al permitir la participación activa de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato?**

No comparto el sentido ni las consideraciones con base en las cuales se sostiene que el último párrafo de los artículos 32 y 41, de la Ley en cuestión, resultan inconstitucionales. Esto, al vulnerar el artículo 35, fracción IX, de la Constitución del que se desprende que el proceso de revocación de mandato es un **mecanismo de participación democrática exclusivamente ciudadano**.

Ello, ya que no se consideró posible la participación de los partidos políticos en las distintas etapas del procedimiento respectivo; por el contrario, se señaló expresamente que el INE y los organismos públicos locales serán la única instancia a cargo de la difusión, organización y vigilancia del proceso, quedando excluida cualquier tipo de participación de los institutos políticos.

Por las razones que a continuación expresaré estimo que el párrafo cuarto del artículo 32 y el párrafo tercero del artículo 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato no contravienen las disposiciones constitucionales del apartado séptimo, fracción IX del artículo 35 y la fracción I del artículo 41, por lo que respetuosamente me separo del criterio mayoritario.

Ello, ya que no considero que la participación de los partidos políticos sea incompatible con la naturaleza del mecanismo ciudadano de revocación de mandato.

En caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela*, la Corte Interamericana estableció que los partidos permiten que las y los ciudadanas puedan ejercer sus derechos políticos, señalando en otras palabras, que **constituyen instrumentos para el ejercicio del derecho de asociación y son vehículos para el ejercicio de los derechos políticos de las y los ciudadanos**.<sup>14</sup>

En sentido similar, la Corte Interamericana reiteró en el caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia* que la participación efectiva de personas, grupos, organizaciones y partidos políticos en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo y también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.<sup>15</sup>

A ello se suma lo dicho por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe 67/06, al señalar que la plena vigencia de la libertad de asociación es imprescindible para la participación directa en la toma de decisiones que afectan a la comunidad.

Aunado a que la existencia de un régimen democrático representativo de gobierno no es posible sin el reconocimiento efectivo e irrestricto: (i) del derecho de las y los ciudadanos a construir agrupaciones políticas y a afiliarse a aquellas cuyos idearios y programas políticos correspondan mejor a sus ideales de gobierno, y (ii) **del derecho de tales agrupaciones a existir y a realizar sin indebidas restricciones, actos de propaganda y proselitismo, así como a participar en la vida política de la nación haciendo públicas sus opiniones sobre asuntos de Estado**.<sup>16</sup>

En la misma línea, la CIDH estableció en su Informe 26/88 que los partidos políticos son institutos necesarios en la democracia.<sup>17</sup>

Los criterios anteriores cobran mayor relevancia al recordar el contenido de la Carta Democrática Interamericana, la cual establece en su artículo segundo que la democracia “se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional”.

En el mismo sentido, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), reconoció a los partidos políticos como una plataforma colectiva para la expresión de derechos fundamentales de asociación y expresión de las personas, así como medios mayormente utilizados para la participación política y ejercicio de los derechos relacionados con ésta.

<sup>14</sup> Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 148.

<sup>15</sup> Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 173.

<sup>16</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe Argentina, 1980<sup>a</sup>, cap. IX, párr.1.

<sup>17</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Alberto Ricardo Dalla Via, 2011, pag.50. (drl2.pdf (unam.mx))

Como se observa, los partidos políticos no pueden ser observados como entes aislados de las manifestaciones ciudadanas, por el contrario, son un cauce para ello. Este tipo de organizaciones se entienden como democráticas, en el sentido de ser un canal que facilita a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos políticos.

Es por ello que me aparté del sentido y de las consideraciones propuestas en el proyecto presentado al Pleno, toda vez que de una interpretación sistemática de los artículos 35, fracción IX y 41, fracción I, de la Constitución Federal, así como de las disposiciones de la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH previamente referidas, concluyo que los artículos 32, párrafo cuarto y 41, párrafo tercero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato no contravienen el texto constitucional, sino que promueven la participación ciudadana, con independencia del medio por el cual se manifieste dicha participación.

Aunado a la interpretación anterior, considero que si la intención del Constituyente Permanente hubiera sido la de vedar la participación de los partidos políticos, esto se hubiera expresado en el texto constitucional, tal como se incluyó la prohibición expresa de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y privado para la realización de sus actividades o la adquisición de tiempos en radio y televisión para tales efectos.

Tomando en cuenta lo anterior, considero que permitir la participación activa de los partidos políticos (en tanto entidades de interés público), en el proceso de revocación de mandato no desnaturaliza este ejercicio de democracia participativa o directa, pues en última instancia serán las y los ciudadanos quienes, a través del sufragio directo, decidirán si la persona titular del Ejecutivo Federal debe concluir de manera anticipada el desempeño del cargo para el que fue electa, más allá de las posturas partidistas cuyo radio de acción está acotado a la promoción, pues no presentan candidaturas, como en un proceso electoral ordinario.

## **II. Voto concurrente.**

A continuación, me referiré a la cuestión B del estudio de fondo, en la cual coincido con el sentido de ésta pero, con base en el estudio que esgrimí sobre la cuestión D, me lleva a diferir de las consideraciones de la sentencia.

**El apartado de estudio de la Cuestión B, estuvo dedicado a responder si, (i) ¿el primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulnera los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, inciso 2º, de la Constitución Federal, al establecer que la ciudadanía podrá recabar firmas para la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal?; y (ii) si ¿[l]os artículos 13, primer párrafo y 14, párrafo primero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, vulneran los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, inciso 2º, de la Constitución Federal, al permitir de manera tácita la participación de los partidos políticos en el proceso para recabar firmas?**

Particularmente al dar respuesta a esta segunda pregunta, el criterio adoptado en la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad, se encaminó a determinar que los artículos 13, primer párrafo y 14, primer párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, no contravienen lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, de la Constitución Federal, en tanto que, de su texto, no se infiere de manera tácita la participación de los partidos políticos en el proceso para recabar firmas.

Sobre lo anterior, coincido con el sentido de la resolución, en cuanto a que los artículos 13, primer párrafo y 14, primer párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, no contravienen lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 35, fracción IX, de la Constitución Federal ya que en congruencia con mi opinión sobre la cuestión D, los partidos políticos no deben ser vistos como entes abstractos alejados de la participación democrática de las y los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, la porción normativa del primer párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, debe interpretarse en favor de la participación ciudadana más amplia posible pues, como he reiterado, la fracción IX del artículo 35 de la Constitución Federal no prohíbe la participación activa de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato, incluido el proceso de recopilación de firmas ni otros actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano para completar la solicitud para este ejercicio.

Por lo contrario, la fracción estipula de manera expresa en su apartado segundo que, serán las y los ciudadanos quienes podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato, sin limitar la forma - individual o colectiva- en que podrá realizarse dicha participación.

Como ya referí, considero que si la intención del Constituyente hubiese sido la prohibición de la participación de los partidos políticos, éste hubiera adoptado una redacción similar a la establecida en fracción IX del artículo 35 constitucional en el apartado séptimo, que prohíbe expresamente el uso de recursos públicos.

Asimismo, establece la prohibición expresa de que ninguna otra persona, física o moral, podrá contratar propaganda en radio y televisión con fines de influir en la opinión de las ciudadanas y ciudadanos.

Una lectura restrictiva de las disposiciones que regulan este ejercicio ciudadano sería contraria a la jurisprudencia de la Corte IDH, dada la obligación que tienen los Estados de garantizar la participación efectiva y diversa de personas, grupos, organizaciones y partidos políticos a través de mecanismos que garanticen su acceso real, en términos igualitarios.

Como ha quedado de manifiesto, existe un mandato convencional de que los derechos políticos deben ser interpretados de la forma menos restrictiva posible. En ese sentido, el considerar que los partidos políticos no son una forma legítima de expresión política de la ciudadanía, merma un canal de expresión y participación de las y los ciudadanos, circunstancia que vulnera el acceso real y efectivo al derecho y oportunidades de intervenir en la dirección de los asuntos públicos.

A mi juicio, la interpretación más protectora a los derechos políticos radica en concebir a los partidos políticos, tal como ha señalado la Corte Interamericana, como un **vehículo para el ejercicio de derechos políticos de las y los ciudadanos, incluidos los instrumentos de democracia directa**.

Partiendo de dicha interpretación, así como del hecho de que las disposiciones constitucionales en la fracción IX del artículo 35, no establecen prohibiciones expresas a las formas, mecanismos y modalidades en que las y los ciudadanos pueden recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato, concluyo que los artículos 13, párrafo primero y 14, párrafo primero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato deben ser interpretados en favor de la participación ciudadana más amplia posible, ya sea de manera individual o colectivamente, a través de los canales partidistas.

### III. Conclusión.

En resumen, y de conformidad con lo antes expuesto, al no existir una restricción constitucional respecto de la redacción de la pregunta de revocación de mandato, y toda vez que la pregunta aporta mayor claridad a este ejercicio democrático y no lo desnaturaliza, difiero del sentido del proyecto en los apartados de estudio antes identificados.

Adicionalmente, considero que la jurisprudencia internacional lleva a interpretar los preceptos impugnados desde una perspectiva que otorga a la ciudadanía los derechos políticos más amplios de participar en el proceso de recolección de firmas y que de ninguna manera debe excluir la participación activa partidos políticos, salvando las prohibiciones que expresamente se incluyeron en el texto constitucional.

Estimo que establecer una prohibición a los partidos políticos de participar en las distintas etapas del procedimiento de revocación de mandato, vulnera los derechos de la ciudadanía de contar con los mecanismos necesarios que les permiten ejercer plenamente sus derechos políticos.

Con ello, se contravienen los criterios internacionales en la materia, ya que éstos reconocen por la vía de los partidos políticos una plataforma colectiva de expresión de los derechos fundamentales de asociación y participación política.

En ese sentido concluyo que la participación activa de dichos institutos políticos en el proceso de revocación de mandato no conlleva vicios de constitucionalidad.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de once fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia de tres de febrero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, promovida por los Diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.



**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2021****Antecedentes**

1. En la sesión celebrada el tres de febrero de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 151/2021. En dicha acción, diversos diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión demandaron la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Federal de Revocación de Mandato (en adelante, "Ley"), así como diversas omisiones legislativas.<sup>1</sup>
2. El estudio de fondo se subdividió en siete temas o cuestiones, enumerados de la "A" a la "G". Dado que en la cuestión "A", relativa a la pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato, la acción se desestimó por no alcanzar la mayoría calificada que necesitaba, desarrollo las razones de mi disenso más adelante, en el voto particular. Por otro lado, voté junto con la mayoría en las cuestiones "B", "C" (separándome de los párrafos 146 y 147), "D", "E", "F" (separándome de los párrafos 266 y 286) y "G". Desarrollo, en el voto concurrente, las razones por las que me separé de los párrafos referidos, en las cuestiones "C" y "F", y ahondo en las razones de mi voto de la cuestión "D".

**I. VOTO PARTICULAR, CON RELACIÓN A LA CUESTIÓN "A"****A. Sentido y razones de la mayoría**

3. Este apartado abordó la cuestión de si los artículos 19, fracción V, 36, fracción IV, incisos a) y b) y 42 de la Ley vulneran los artículos 35, fracciones I y IX, y 83 de la Constitución Federal, al establecer una pregunta que modifica la figura de la revocación de mandato. La redacción de dicha pregunta es: "¿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?" Las opciones de respuesta que se da a la ciudadanía son: "a) que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza," y "b) que siga en la Presidencia de la República."
4. El proyecto original y la mayoría de las ministras y ministros consideraron que, al redactar la pregunta, el legislador excedió sus facultades y modificó la naturaleza del ejercicio participativo de revocación de mandato. Esto, dado que se transforma el ejercicio en uno de ratificación de la figura presidencial, en perjuicio del pluralismo político y los valores de la democracia representativa y directa. Así pues, el proyecto proponía la invalidez de la porción normativa "o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo" y modificaba las opciones de respuesta a "sí" o "no".

**B. Razones del disenso**

5. El artículo 35 constitucional, tras su reforma de 20 de diciembre de 2019, estableció la figura de revocación de mandato, así como las características que el ejercicio debía tener. La fracción IX, apartado 8° de dicho artículo confirió al Congreso de la Unión la facultad de emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato. Así que, tal como lo señalaron diversas ministras y ministros en sus intervenciones, se otorgó al legislador cierta libertad configurativa para establecer la pregunta de revocación de mandato. Claro está, siempre y cuando la misma se ajustara a los requisitos de la figura establecidos en la Constitución.
6. Para ello, vale la pena atender a lo señalado en el artículo tercero transitorio de la reforma de diciembre de 2019, que define dicho ejercicio de la siguiente manera:

**Tercero.** Para efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta Constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza.

7. Así pues, la finalidad del ejercicio es determinar, a solicitud de la ciudadanía, si determinado servidor público —en el caso de la pregunta que analizamos, el Presidente de la República— deberá concluir anticipadamente el cargo por la pérdida de la confianza. Cabe señalar que, durante la discusión de la reforma constitucional, el constituyente permanente fue claro en que dicha figura no debería entenderse como un ejercicio de ratificación de mandato.

<sup>1</sup> Por un lado, el Pleno estudió la constitucionalidad de los siguientes preceptos: artículo 5, en la porción "a partir de la pérdida de la confianza"; artículo 11, párrafo tercero, fracción II, en la porción "por pérdida de la confianza"; artículo 13, párrafo primero, en la porción "En el ejercicio de su derecho político a participar directamente en la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, las ciudadanas y los ciudadanos podrán llevar a cabo actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias"; artículo 14, párrafo primero; artículo 19, fracción V en las porciones "por pérdida de la confianza" y "o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo"; artículo 32, párrafo cuarto; artículo 36, fracción IV, incisos a) y b); artículo 41, párrafo tercero; artículo 42; artículo 59; artículo 61; cuarto transitorio; y, quinto transitorio.

Por otro lado, estudió las siguientes omisiones legislativas: (i) de establecer mecanismos de impugnación para el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República; (ii) de establecer un régimen sancionatorio; y, (iii) de establecer la obligación de ministrar recursos al Instituto Nacional Electoral para la realización de la consulta relativa a la revocación de mandato.

8. Por otro lado, el artículo 35, fracción IX de la Constitución establece requisitos para la revocación de mandato del Presidente de la República. Así pues, indica las circunstancias y el momento en el que el ejercicio de revocación deberá ser convocado. Señala que éste deberá ser realizado mediante votación, así como las características y el momento en que éste deberá llevarse a cabo. Establece, también, la participación requerida para que el ejercicio sea válido y la votación necesaria para que la revocación proceda. Se encarga de definir los roles del Instituto Nacional Electoral y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Y, finalmente, establece restricciones fuertes al uso de recursos públicos durante el ejercicio y a la publicidad y propaganda permitida durante el ejercicio.
9. La Constitución, sin embargo, no establece requisitos o en cuanto a la pregunta que debe realizarse en el ejercicio. Me parece, entonces, que el legislador cuenta con una libertad configurativa para redactarla, siempre y cuando pueda considerarse que es una pregunta que atiende y no escapa del propósito de la revocación de mandato establecido en el artículo tercero transitorio, sin tornar el ejercicio en una ratificación de mandato. Además, no debe incumplir ninguna de las otras restricciones señaladas que la Constitución establece al ejercicio.
10. En ese sentido, la pregunta redactada por el legislador se inserta dentro de dicha libertad configurativa. El foco de la pregunta, a mi parecer, es claramente la revocación del mandato. Presentar como alternativa “o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo” es simplemente explicitar lo que significa votar en contra de la revocación del mandato. Más aún, la pregunta no transforma el ejercicio en uno de ratificación de mandato. Para que ello ocurriera, el ejercicio y su pregunta deberían configurarse de forma tal que la votación fuera necesaria para la continuación en el cargo, cosa que no se implica en la pregunta, mucho menos cuando ésta se ve de la mano de las campañas informativas del Instituto Nacional Electoral.
11. Me parece, pues, que tanto la redacción de la pregunta del legislador como la redacción modificada en el proyecto (en términos de “sí” y “no”) son redacciones válidas para la figura de revocación de mandato establecida en la Constitución. Sin embargo, como no es nuestro papel decidir qué pregunta es más conveniente o clara para la ciudadanía, nos corresponde deferir al legislador. Por lo tanto, en este apartado voté por la constitucionalidad de las normas impugnadas.

## **II. VOTO CONCURRENTE, CON RELACIÓN A LA CUESTIÓN “C”**

12. En la cuestión “C”, resolvimos la constitucionalidad del uso de la expresión “pérdida de confianza,” a pesar de que la Ley no incluyera una definición para ella. Consideré, junto con la mayoría, que la naturaleza del mecanismo de revocación de mandato, como una variante invertida de la elección de representantes a partir de una petición popular, permite entender claramente que la pérdida de la confianza hacia un servidor público conlleva cualquier razón que en la conciencia individual de cada ciudadano, implique una justificación suficiente para terminar anticipadamente el mandato de un servidor público.
13. Ahora bien, en la votación me separé de los párrafos 146 y 147 del proyecto, que corresponden a los párrafos 87 y 88 del engrose final. Estos párrafos señalan que el artículo 5 de la Ley Federal de Revocación de Mandato se limita a reproducir casi textualmente el contenido del tercer transitorio del decreto de reforma constitucional por el que se integró la figura de revocación de mandato a la Constitución. Y explica que esto imposibilita considerar inconstitucional dicha norma, pues únicamente reitera lo expresado en la Constitución. Además, el resto de las normas estudiadas en dicho apartado únicamente retoman la expresión “pérdida de confianza” en un alcance amplio que no exige su definición.
14. Me parece, sin embargo, que esta apreciación no es afortunada. La afirmación ignora, precisamente, el argumento de los accionantes: que el motivo de la inconstitucionalidad de las normas es que únicamente reiteran la expresión “pérdida de confianza”, sin desarrollar su definición o supuestos específicos. Así pues, aunque estoy de acuerdo con el resto de los argumentos expresados en este apartado, me separé de estos, pues me parece que no atiende lo argumentado por los accionantes, sino que únicamente contradice su argumento sin dar razones para ello.

## **III. VOTO CONCURRENTE, CON RELACIÓN A LA CUESTIÓN “D”**

15. En este apartado, se estudió la constitucionalidad de dos disposiciones que permitían la participación activa de los partidos políticos en diferentes momentos del proceso de revocación de mandato. Voté con la mayoría por declarar la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 32, que permitía a los partidos políticos promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, y por reconocer la constitucionalidad del último párrafo del artículo 41, que permite a los partidos políticos nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general.
16. En este voto, únicamente me gustaría profundizar y desarrollar en las razones señaladas en el engrose por las que, considero, la participación de los partidos políticos mediante representantes de casilla es constitucional.

17. Tal como lo señalé en mi participación, los partidos políticos, de acuerdo con el texto constitucional, son una organización de ciudadanas y ciudadanos que se afilian libre e individualmente entre ellos para perseguir objetivos afines. Es decir, estas organizaciones no se contraponen a la ciudadanía, por lo que no me parece que cualquier participación suya en el ejercicio desnaturaliza la revocación de mandato como mecanismo de democracia directa.
18. Más bien, hay que atender con atención a lo señalado por el artículo 35, fracción IX, constitucional, de la mano del proceso legislativo que llevó a su reforma. De esta lectura, advierto que lo que el constituyente buscó impedir contundentemente fue que los partidos influyeran en la formación de la opinión de los ciudadanos respecto del proceso de revocación de mandato. Así pues, se les proscribió una serie de conductas con el objetivo de que estas entidades no pudieran instigar el comienzo de este proceso, ni influir en su resultado.
19. Por ello, la Constitución expresamente prohibió a los partidos políticos la utilización de recursos públicos para recolectar firmas, promocionar o emitir propaganda relacionada con la revocación de mandato. Asimismo, se les excluyó tajantemente de la difusión y promoción del citado mecanismo democrático.
20. Sin embargo, de este análisis no desprendo ninguna prohibición para que los partidos políticos, una vez formalizadas todas las etapas previas, participen en la integración de casillas y en las fases posteriores de escrutinio y cómputo de votos, como lo hacen en otros ejercicios democráticos, a título de observadores y, claro está, sin la posibilidad de influir en el voto.
21. La ausencia de prohibición o de facultad exclusiva de vigilancia a cargo del INE, aunada a la finalidad de los partidos como promotores de la participación de las y los ciudadanos en condiciones democráticas, me permiten concluir que es válido que el legislador previera su presencia en las mesas de casilla. De hecho, considero que los ciudadanos así afiliados suelen contar con experiencia en la vigilancia, denuncia e impugnación de irregularidades ante las autoridades electorales y que, justamente por ello, su participación en la integración de casillas podría ser un medio razonable para contribuir a la salvaguarda de la certeza y la legalidad del proceso de revocación de mandato.
22. Por lo anterior es que consideré que la participación de los partidos políticos mediante representantes de casillas, tal como se establece en el último párrafo del artículo 41, es constitucional.

#### **IV. VOTO CONCURRENTE, CON RELACIÓN A LA CUESTIÓN “F”**

23. En el apartado “F”, voté junto con la mayoría en que existía una omisión legislativa en la Ley Federal de Revocación de Mandato por no establecer un régimen sancionatorio. Además, invalidamos el artículo 61 de la Ley, por remitir a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
24. A pesar de estar de acuerdo en el sentido del apartado, me separé de los párrafos 268 a 286 del proyecto, que corresponden a los párrafos 203 a 221 del engrose. En estos párrafos, se examinan las sanciones establecidas en la referida Ley General y se concluye que éstas no pueden serle aplicables al proceso de revocación de mandato. El engrose argumenta que las sanciones específicas no son aplicables porque no hacen referencia a la figura de revocación de mandato.
25. Además, considera que, si bien, en principio las prohibiciones reiteradas en la Ley Federal de Revocación de Mandato podrían aplicarles las sanciones genéricas de la Ley General, hay sanciones específicas para prohibiciones semejantes a los supuestos constitucionales, vinculados con los procesos electorales, que no podrían considerarse aplicables en los términos previstos.
26. Difiero de dicha conclusión, puesto que considero que el Tribunal Electoral tiene la capacidad, tal como el propio engrose lo reconoce en el párrafo 197, de identificar supuestos en los que se podrían aplicar directamente las prohibiciones constitucionales conforme al marco legal. Esto sería particularmente relevante mientras el Poder Legislativo subsana la omisión legislativa. En efecto, considero que el análisis pormenorizado de la legislación electoral corresponderá casuísticamente a ese órgano, sin que sea necesario un pronunciamiento por parte de este Tribunal Pleno en ese aspecto. Sobre todo, porque, desde mi perspectiva, basta con constatar la falta de actualización y adecuación para llegar a la conclusión de que es fundada la omisión alegada.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de tres de febrero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, promovida por los Diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR****QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 151/2021.**

1. En sesión de tres de febrero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se analizó la regularidad constitucional de diversas disposiciones normativas de la Ley Federal de Revocación de Mandato, publicada el catorce de septiembre de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación.
2. El objetivo del presente voto es hacer las aclaraciones pertinentes en torno a mi posición sobre varios estudios de constitucionalidad. Para ello, seguiré la metodología empleada por la sentencia, dividiendo este documento en diferentes apartados.

**I. POSICIONAMIENTO RESPECTO AL APARTADO “A”.**

3. En esta sección del fallo, se sometió a control de regularidad los artículos 19, fracción V, 36, fracción IV, incisos a) y b), y 42 de la referida Ley Federal de Revocación de Mandato. La pregunta central giró en torno a si era o no constitucional el texto de la pregunta, delimitada en estos preceptos, que debía hacerse a la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República. El texto de estas normas es el que sigue:

**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: [...]

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.

4. Por un lado, por mayoría de votos, se reconoció la validez del artículo 42 y, por otro lado, se determinó desestimar la propuesta de inconstitucionalidad de varias porciones normativas del resto de los preceptos al no alcanzarse la mayoría de votos exigida constitucionalmente.
5. Al respecto, la propuesta primigenia del Ministro Ponente sostenía que el sistema conformado por la pregunta y sus dos opciones de respuesta, diseñado al efecto por el legislador ordinario, transformaba el ejercicio de revocación de mandato en uno de ratificación de la figura presidencial, en perjuicio del pluralismo político y los valores de la democracia representativa y directa. Fui de los que apoyaron esta conclusión de invalidez, aunque por razones diferenciadas a las planteadas por el Ministro Ponente. En ese sentido, me gustaría hacer una explicación más exhaustiva sobre mi postura al margen de la decisión de desestimación.
6. En principio, comparto las premisas apuntadas por otros integrantes del Pleno consistente en que, de conformidad con una interpretación literal, sistemática y teleológica de varias normas de la Constitución General, se advierte que el Poder Constituyente fue explícito en la naturaleza de la revocación de mandato. En particular, que este mecanismo de participación ciudadana tiene como objeto precisamente la revocación de un cargo, sin poderse confundir con un proceso de ratificación, renovación o refrendo del mandato.
7. Sin embargo, como primer punto, quisiera aclarar que no coincido de ninguna forma que el análisis de la actual figura de revocación de mandato se pueda hacer bajo la lupa de antiguos precedentes de esta Suprema Corte, en los que se abordó la temática de la revocación de mandato. En concreto, lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009.

8. Las consideraciones de esos fallos no son coincidentes con las premisas que adoptó el Poder Reformador de la Constitución para instaurar nuestra vigente figura de revocación de mandato mediante reforma de veinte de diciembre de dos mil diecinueve. Esto, pues a diferencia de lo que ha ocurrido en otros procedimientos de reforma constitucional, en este caso tenemos un Poder Reformador que fue claro en los alcances y objetivos del proceso de revocación de mandato e, incluso, por lo que hace a la revocación de mandato del Ejecutivo Federal, implementó reglas y principios específicos.
9. En específico, en el artículo tercero transitorio de esta reforma constitucional se dijo que “[p]ara efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta Constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza”. Y en relación con este contenido normativo, se aprecia que en el Dictamen de la Cámara revisora, se dijo explícitamente que debía erradicarse la idea que permeaba en el proyecto de origen y en ciertas intervenciones que tuvieron lugar sobre su discusión en la Cámara de Diputados, en torno a visualizar al ejercicio de revocación del mandato, como uno de ratificación. Por ello, se señaló en el dictamen que:

En segundo lugar y con esa base, el INE habrá de convocar al proceso para que los ciudadanos y ciudadanas participen con su voto en la determinación de revocar el encargo al Presidente de la República. **Cabe hacer mención que en ningún caso podrá interpretarse el proceso de revocación de mandato como una posible consulta sobre la permanencia en el cargo o la ratificación del mismo.** Se trata de una figura para reconocer el derecho de ciudadanos y ciudadanas a determinar si opta por la conclusión anticipada del mandato conferido.
10. Así, en atención al referido texto constitucional y a su historia legislativa, a diferencia de la labor que hacemos en otro tipo de casos en donde no contamos con estas instrucciones precisas del constituyente, en el presente asunto no es necesario que este Tribunal sea el que fije o aclare la postura constitucional imperante sobre la naturaleza y alcance del proceso de revocación de mandato. Esa discusión ya ocurrió en las cámaras representativas y este Tribunal cumple su función haciendo evidente lo que el Poder Reformador expresó de manera directa.
11. Ahora bien, en complemento a lo anterior, mi postura de inconstitucionalidad se basó también en dos aspectos relacionados, que derivan de la citada reforma constitucional y que estimo tienen un énfasis especial para sustentar la conclusión de invalidez: i) la naturaleza del derecho a la participación en la revocación de mandato como derecho humano y, consiguientemente, ii) el cuestionamiento sobre la deferencia o el grado de deferencia que un tribunal constitucional podría o debería dar al legislador para configurar legalmente los requisitos de un mecanismo de democracia directa; incluyendo la formulación de una pregunta y sus respuestas.
12. Por un lado, es evidente que la participación en la revocación de mandato es genuinamente un derecho humano con rango constitucional, al formar parte del derecho a participar en los asuntos públicos de manera directa; el cual tiene fundamento no sólo en la Constitución o en la Convención Americana, sino también en otros ordenamientos normativos de gran relevancia constitucional como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Humanos Civiles y Políticos.
13. De esta manera, es un derecho de primer orden que fundamenta la democracia participativa y que goza de características muy particulares que deben ser salvaguardadas por este tribunal constitucional: tales como su interdependencia, su progresividad, su no discriminación, su necesaria interrelación con otros derechos como la libertad de expresión, la reunión y la asociación. Derecho cuyo ejercicio sólo puede ser regulado mediante criterios objetivos y razonables.
14. Atendiendo a ello, una reflexión que me surgió al momento de estudiar este asunto fue el cuestionamiento sobre el grado de contención judicial hacia la regulación legislativa a la que nos enfrentábamos; en las que precisamente se detallan las reglas que hacen efectivo el derecho a la participación directa de la ciudadanía.
15. Sobre este punto, desde hace varias décadas, se ha dado una interesante discusión en el derecho comparado sobre si los tribunales que ejercen un control judicial sobre los mecanismos de democracia directa deben ser o no particularmente deferentes con los productos legislativos que devienen de la participación directa y con la regulación legislativa que da pie a dicha participación. Dicen, no es lo mismo una ley que detalla contenidos normativos en cualquier materia, que una ley que regula mecanismos de participación ciudadana o el control judicial no de una ley, sino de los resultados de participación directa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Un excelente estudio sobre esta discusión puede encontrarse en: López Rubio, Daniel, “Justicia constitucional y referéndum. El control judicial de las normas aprobadas por los ciudadanos”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020.

16. Sobre esto, hay muchas posturas. Algunos pregonan que los jueces deben hacer un control particularmente *intenso* de este tipo de actos/normas al estar precisamente involucrado el derecho político a la participación ciudadana. Otros creen que debe existir una *mayor deferencia* que con una ley ordinaria. Hay algunos que tienen una posición ecléctica.
17. En particular, se ha sostenido que no todo control judicial goza de las mismas características o intensidades. Por ejemplo, se ha dicho que el grado de deferencia judicial depende de varios factores como si se trata de un control previo o posterior, abstracto o concreto, o si lo que se está verificando es el resultado de la propia participación ciudadana directa o la regulación normativa que permite dicha participación.
18. En ese sentido, para efectos de mi posición en este asunto, si bien considero que no tenía que hacerse en el fallo una explicación exhaustiva de esta discusión, lo que sí estimo provechoso aportar es la idea de que, dado que se trata de un control abstracto de una ley en la que se establecen las diferentes condiciones para que se ejerza el derecho a la participación ciudadana a la revocación de mandato, este Tribunal debió ser particularmente cuidadoso con que estas normas legales sirvan precisamente para hacer efectivo este derecho político y salvaguardar las finalidades del Poder Reformador de la Constitución.
19. No estoy señalando que deba de aplicarse nuestra doctrina constitucional sobre escrutinio estricto ante categorías sospechosas. Claramente no nos encontramos en ese supuesto. Más bien, lo que considero es que la ley sometida a examen constitucional no se trata de cualquier legislación en la que debía darse una especial deferencia a las decisiones provenientes del legislador secundario o en la que exista un amplio grado de libertad configurativa.
20. Por el contrario, se trata de una legislación en la que se configuran las propias pautas de la participación ciudadana y, por ello, debe ser una legislación que: cimiente adecuadamente los principios de este mecanismo de democracia directa, salvaguarde correctamente el alcance de este derecho humano y no dé lugar a confusiones, indebidas interpretaciones de los actores políticos o posibilidades de restricción por parte de las autoridades.
21. Bajo estas premisas, las cuales son las que fundamentaron muchas de mis posiciones en este asunto, es que considere que debía declararse la invalidez de ciertas porciones impugnadas de los citados artículos. Es evidente que en una revocación de mandato, cuando una persona decide que no ha lugar a esa revocación, su pretensión es, al menos, que no devenga necesaria la terminación de ese encargo.
22. Sin embargo, el legislador no es el que debe mostrar en la norma las diferentes razones o motivaciones para efectos de que un ciudadano elija que el Presidente de la República continúe o no en el cargo. Dado lo que expresamente dispuso el Poder Reformador de la Constitución sobre su pretensión al incluir la revocación de mandato, el objetivo debía ser claramente preguntar sólo si se quiere o no revocar el mandato. Y la respuesta es binaria: sí o no.
23. No hay que olvidar que las normas se manifiestan a través del lenguaje y, por ello, las palabras que utiliza el legislador no son casuales ni pueden tomarse a la ligera. Consecuentemente, toda vez que las opciones lingüísticas adoptadas por el legislador en las normas reclamadas podían generar algún tipo de confusión en el objetivo de la participación ciudadana pretendido por el Poder Constituyente y, entonces, afectar el acceso y efectividad de este derecho humano, es que considere que debían eliminarse de la ley.
24. No hay en este punto margen de libertad configurativa o deferencia amplia al legislador. Lo que hay es una necesidad apremiante de salvaguardar la pretensión del Poder Reformador y dejar claro el contenido normativo sobre la pregunta que fundamenta la revocación de mandato, sin adjetivos innecesarios o implicaciones subjetivas por parte del legislador.

## II. POSICIONAMIENTO RESPECTO AL APARTADO “D”.

25. En esta sección, se hace el examen de constitucionalidad de los artículos 32, párrafo cuarto, y 41, párrafo tercero, de la Ley de Revocación. En suma, se declaró la invalidez del primero, pero se reconoció la validez del segundo. Comparto estas conclusiones; sin embargo, tengo consideraciones diferenciadas y adicionales a las adoptadas en la sentencia.
26. En principio, aunque coincido con la inconstitucionalidad del artículo 32 reclamado, me separo de los párrafos 97 a 102 de la sentencia, en los que se hace alusión a lo fallado en las citadas acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009 y la 8/2010; esto, por las razones que ya apunte en párrafos previos de este documento. Asimismo, me separo de las consideraciones en las que se implica que la participación de los partidos políticos puede distorsionar el objeto de la revocación de mandato (párrafo 110 de la sentencia); como si lo ciudadano se diera en oposición a la vida de los partidos políticos.

27. Idealmente, no creo que la naturaleza de los partidos políticos y su intervención en los mecanismos de participación directa hagan más o menos ciudadano un proceso de revocación. Por el contrario, los partidos son unas de las vías en que los ciudadanos participan y dan a conocer sus visiones políticas.
28. No obstante, lo que hace diferente este caso es que el propio Poder Constituyente fue el que exigió un proceso de revocación de mandato en el que su "promoción" se entregara a un solo órgano del Estado. Esa es una decisión que debe ser respetada por esta Suprema Corte.
29. Es decir, este Tribunal Constitucional tiene la obligación de salvaguardar los derechos humanos y hacer siempre interpretaciones que permitan su mayor expansión y progresividad; sin embargo, también se debe atender a las diferentes finalidades que plantea la Constitución en torno a la interrelación de los derechos con otros bienes o principios constitucionalmente relevantes.
30. En el caso, es evidente que la revocación de mandato no se restringe al mero ejercicio de un derecho político; confluyen otros derechos humanos como la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de asociación. Así, la incidencia que tienen las personas y los partidos políticos en relación con estos derechos fundamentales, es lo que justificó que el Poder Reformador haya adoptado una instrucción constitucional diversa en cuanto a su participación en este ámbito de la revocación de mandato.
31. Insisto, la intención del Poder Reformador de la Constitución al instaurar la revocación de mandato fue que se tratara de un mecanismo de participación directa en el que se salvaguardara de manera imperiosa la objetividad e imparcialidad. Por ello, atribuyó facultades exclusivas de organización a un solo órgano; cuya propia naturaleza y garantías de protección aseguran esa imparcialidad y objetividad.
32. El que la norma constitucional que implementa este contenido no esté formulada en forma de regla en lenguaje prohibitivo respecto a los partidos políticos, no es una razón para considerar que dicha limitación constitucional no existe. A mi juicio, ésta se desprende directamente de la afirmación explícita de que corresponde en exclusiva al INE la *promoción* de este proceso.
33. Además, a mi parecer, la sentencia no está haciendo una interpretación amplia de una limitación constitucional al ejercicio de derechos fundamentales. Simplemente está haciendo evidente lo que pretendió el Poder Constituyente e, incluso, está interpretando de la manera más restrictiva posible dicha limitación.
34. Lo que genera la inconstitucionalidad del párrafo cuarto del artículo 32 es la imposibilidad de que los partidos políticos participen en la propaganda de la revocación de mandato. Imposibilidad que no es atemporal ni generalizada; lo que la hace acorde al contenido nuclear de los derechos involucrados y a los principios que los rigen.
35. Primero, porque se circunscribe a los partidos políticos y a los diversos entes gubernamentales, así como sólo a la etapa formal de duración del proceso de revocación de mandato. Y segundo, porque es lógico que todas las personas pueden seguirse expresando y reuniendo para debatir y opinar sobre la revocación de mandato; incluyendo los que integran una asociación política. La sentencia no dice lo contrario.
36. Más bien, lo único que no pueden realizar según la Constitución es utilizar la estructura partidista para fines de promoción ni adquirir de manera particular o asociativa tiempos en radio y televisión. Tampoco pueden hacer uso de su cargo público o funciones públicas para esa propaganda.
37. Por tanto, en suma, el Poder Constituyente ambicionó un debate robusto en torno al proceso de revocación. Sin embargo, no ambicionó que los recursos públicos, ni mucho menos las estructuras políticas financiadas con recursos públicos, se utilicen para apoyar una determinada postura a favor o en contra de la revocación. Se dio prevalencia a ciertos fines constitucionales que se consideraron especialmente imperiosos, los cuales son acordes a nuestras premisas constitucionales.
38. Ahora bien, por otro lado y como lo adelanté, también comparto **la declaratoria de validez del párrafo tercero del artículo 41**, el cual otorga a los partidos políticos con registro nacional la prerrogativa de contar con un representante general y con representantes en cada casilla.
39. Aunado a lo que menciona la sentencia, me gustaría aclarar en que, desde mi punto de vista, el hecho de permitir que los partidos participen en el proceso de revocación de mandato como coadyuvadores a través de representantes, no vuelve político o imparcial este mecanismo de participación directa.

40. A mi parecer, es el INE el que organiza. Los integrantes de las mesas directivas son ciudadanos. Por ende, el único efecto de las normas reclamadas es que los representantes de casilla coadyuven con la autoridad a que se cumplan las finalidades de este proceso. Claramente, como ocurre en los procesos electorales, no pueden influir en ese momento en las preferencias ciudadanas. Son meros espectadores y vigilantes.
41. Por ello, a diferencia de lo que ocurre con la otra norma sujeta a examen constitucional en este apartado, el que la Constitución afirme que el INE es el órgano encargado de organizar de manera directa el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República, no lleva a interpretar una prohibición generalizada a los partidos políticos para coadyuvar en dicho proceso. La organización sigue siendo del INE. Es una facultad exclusiva. Los partidos políticos no organizarán dicho proceso; únicamente participarían como vigilantes del mismo.
42. Además, el que sea el Congreso el que atribuya esta prerrogativa en una legislación secundaria no la hace inconstitucional. Por el contrario, es una forma en que los partidos políticos y sus integrantes pueden ejercer las prerrogativas y derechos fundamentales que les corresponden en relación con un mecanismo de participación de democracia directa.
43. No hay que olvidar que la limitación a prerrogativas de asociación de los ciudadanos (como derecho humano) deben interpretarse de la manera más favorablemente posible, a fin de maximizar su alcance; y en este caso, contrario a lo que ocurre con la otra norma que se analiza en este apartado, el Poder Reformador de la Constitución no previó una limitación constitucional para los partidos políticos en este ámbito de actuación.

### III. POSICIONAMIENTO RESPECTO AL APARTADO "G".

44. Finalmente, en esta apartado de la sentencia, se califica como infundado el octavo concepto de invalidez formulado por la parte actora de la acción de inconstitucionalidad, en el que se cuestionaba la validez de los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley Federal de Revocación de Mandato, por el vicio aducido de actualizar una omisión legislativa. El contenido de los preceptos legales combatidos es el siguiente:

Cuarto. El Instituto deberá garantizar la realización de la consulta establecida en el Transitorio Cuarto del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, por lo que hará los ajustes presupuestales que fueren necesarios.

Quinto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto serán cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes.

45. La mayoría de los integrantes de este Pleno desestimó el planteamiento y reconoció la validez de los preceptos combatido al estimar que no existe una omisión legislativa de regular lo relativo al presupuesto del Instituto Nacional Electoral.
46. Como sustento de esta determinación, en la sentencia se parte de la premisa de que "si bien el Constituyente Permanente emitió un mandato al Congreso de la Unión para emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato, lo cierto es que no existe un mandato expreso para regular lo relativo a la suficiencia presupuestaria." Con independencia de lo anterior, en la sentencia se señala que en los artículos transitorios de la reforma constitucional se contienen directrices suficientes para que el referido Instituto disponga de recursos propios para la realización de sus funciones. Finalmente, en el desarrollo de estas consideraciones se cita el precedente de la controversia constitucional 203/2020, resuelta por la Primera Sala en la sesión de nueve de junio de dos mil veintiuno.
47. No comparto estas consideraciones por dos razones principales, que ahora procedo a desarrollar brevemente.
48. En primer lugar, considero que el precedente citado de la Primera Sala no es aplicable en la especie porque en aquel caso la pregunta era distinta a la que ahora se nos plantea. Es cierto que dicho precedente versó sobre los alcances de una figura constitucional análoga a la revocación de mandato, como es la consulta popular. Es decir, ambos asuntos trataron sobre dos mecanismos constitucionales de participación democrática directa.
49. Sin embargo, en aquella ocasión, la pregunta no era determinar los alcances del mandato constitucional que ordenaba al poder legislativo reglamentar la figura de la consulta popular, sino la muy distinta de si, en la aplicación de la ley relativa, el Congreso de la Unión, al momento de emitir la convocatoria para una consulta popular, debía asignar presupuesto para erogar la organización respectiva. La respuesta de la Sala fue negativa, pues se determinó que, como acto individualizado, el decreto ahí impugnado debía limitarse a realizar la convocatoria respectiva sin incluir cuestiones distintas.



50. En cambio, en el presente caso la pregunta no se dirige contra un decreto que aplica la ley, sino que se plantea para cuestionar los alcances del deber legislativo de reglamentar la figura de la revocación de mandato; en otras palabras, determinar si dentro del mandato contenido en la Constitución - identificado y reconocido en los apartados anteriores- dirigido al legislativo para que se reglamente y desarrolle la figura de la revocación de mandato, se debe incluir alguna relacionada con su previsión presupuestal.
51. En segundo lugar, tampoco comparto en sus méritos el tratamiento de la sentencia porque consideró que cambió la metodología de escrutinio utilizado en los apartados anteriores: en lugar de emprender la exploración del alcance del mandato genérico impuesto al legislador para reglamentar la figura de la revocación de mandato (para determinar si la previsión del presupuesto es un presupuesto tan relevante de dicha figura, que necesariamente requiera una reglamentaria secundaria), aquí exigimos un mandato legislativo expresamente delimitado a la cuestión presupuestal.
52. En otras palabras, para la sentencia sólo podría concluirse que existe una omisión legislativa en materia de presupuesto, si existiera una disposición que se refiriera a esta cuestión expresamente. Como de la lectura de los preceptos constitucionales relevantes no se desprende una formulación literal en ese sentido, en consecuencia, se concluye que es inexistente.
53. Este no es el estándar que este Pleno utilizó en los apartados previamente, en los cuales encontramos que había una violación constitucional. En ellos concluimos que existía una omisión legislativa relativa, consistente en la obligación de reglamentar los medios de impugnación procedentes en materia de revocación de mandato y la de reglamentar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, sin imponernos esa carga tan exigente.
54. El estándar que utilizamos en aquellos dos apartados consistió en la necesidad de evaluar dos aspectos: 1) en primer lugar, la existencia del mandato genérico de reglamentación de la figura de revocación de mandato y 2) la existencia de contenidos normativos –que no necesariamente específicos–, que contuvieran obligaciones, derechos o competencias cuya eficacia requiriera de un desarrollo legislativo. En otras palabras, todo lo que exigimos en los apartados anteriores fue constatar que la figura de la revocación de mandato se liga con determinados presupuestos, cuya aplicación requiriera una reglamentación secundaria.
55. Así, respecto de los medios de impugnación, este Pleno se limitó a constatar que la norma constitucional estableciera el derecho de los afectados de acceder a los medios de impugnación y la competencia del Tribunal Electoral para resolverlos. De ahí concluimos que su eficacia requería de un desarrollo legislativo, pues la falta de reglas claras impediría conocer cuál de ellos sería procedente y bajo qué condiciones. Por tanto, concluimos que dentro del mandato legislativo genérico de reglamentar la figura debía incluirse la de reglamentar los medios de impugnación.
56. Lo mismo resolvimos respecto del sistema de responsabilidades en materia de revocación del mandato. Constatamos que en la Constitución existían una serie de prohibiciones de conductas sobre los partidos políticos, servidores públicos y particulares, que debían respetar en materia de promoción, utilización de recursos públicos y contratación de propaganda y de ahí concluimos que para darle eficacia, era necesario que el legislador reglamentara de manera específica las reglas de responsabilidad administrativa. Por tanto, concluimos que dentro del mandato genérico de reglamentación legislativa debía incluirse la de regular un sistema de responsabilidades.
57. Aquí, la Constitución igualmente establece que para la implementación de la revocación de mandato, el Instituto Nacional Electoral debe aplicar su presupuesto, sin embargo, no le indica en qué condiciones y conforme a qué reglas; empero, a diferencia de los otros apartados, aquí no se concluye que existe una omisión legislativa relativa.
58. En suma, en ninguno de los dos apartados, este Pleno exigió la formulación literal de un mandato legislativo distinto al genérico, que fuera *expreso* en el deber de legislar sobre algún tema de la figura de la revocación de mandato<sup>2</sup>. No obstante en este apartado de la sentencia, en contraste con los anteriores, sí se exige la existencia de una mandato legislativo *expreso* para advertir la existencia del respectivo deber.
59. Como no encuentro una razón justificante para modificar la metodología utilizada, para resolver este punto, en mi opinión, este Pleno debió abordar este punto respondiendo a la pregunta: ¿la obtención y aplicación de recursos públicos es un presupuesto esencial de la figura de la revocación de

---

<sup>2</sup> Nuestra doctrina constitucional ha dicho que los deberes legislativos surgen cuando exista un mandato preciso de legislar; sin embargo, eso no debe confundirse con *expreso*. Se puede interpretar claramente la existencia de una obligación, aunque la misma no se formule de manera expresa o en forma de regla.

mandato, cuya eficacia requiera de una reglamentación secundaria? A saber, ¿existe un deber constitucional relativo a la necesidad de otorgar recursos públicos para dar eficacia a un derecho humano y a una figura esencial en los mecanismos de participación ciudadana? En mi opinión la respuesta que este Pleno debió dar es positiva.

60. En la norma constitucional existe, como en los otros apartados, una norma sustantiva, cuya eficacia requiere de un desarrollo adjetivo. Esto es así, pues el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional establece que las atribuciones conferidas al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y subsecuente, pero no establece sus condiciones de aplicación; es decir, no prevé las reglas adjetivas para hacerlo eficaz. Los deberes constitucionales, dependiendo el caso concreto, no derivan sólo de mandatos formulados en formas de regla, sino que pueden ser desprendidos de normas que, para su efectividad, requieren necesariamente un desarrollo legislativo. Si no se aceptara esta postura, ese tipo de contenidos constitucionales perderían su efectividad.
61. Sobre este punto, en la sentencia se argumenta que aun cuando existiera dicha obligación de legislar, lo relevante es que las normas impugnadas ya establecen suficientes elementos para dirigir la conducta del Instituto Nacional Electoral; esto, pues establecen que éste debe realizar los ajustes presupuestales que fueren necesarios y reitera la disposición constitucional, en el sentido de que las erogaciones que se generan en la materia deberán ser cubiertas con los presupuestos asignados y subsecuentes. No comparto esta apreciación: la sentencia falla en explicar cómo se aplican esas supuestas directivas autosuficientes. En mi opinión, es evidente que esas disposiciones constitucionales no responden a la pregunta del “¿cómo?”.
62. Por su parte, mi disenso con esta parte de la sentencia también se basa en dos razones adicionales: por un lado, las normas impugnadas de la Ley de Revocación de Mandato que aluden a esta temática solo reiteran las reglas sustantivas de la Constitución, pero no las desarrolla. Si en los apartados anteriores, la ley impugnada se hubiera limitado a reproducir el texto de la Constitución, igualmente hubiéramos concluido que ello era inconstitucional, ya que el mandato de reglamentar no se puede colmar con la reproducción del texto constitucional, sino que requiere del desarrollo y diseño de normas que señalen el cómo de la aplicación de la figura de revocación de mandato.
63. Por otro lado, en mi opinión, la mayoría de los integrantes le restaron valor al argumento de la parte actora, al considerar que la financiación de la puesta en marcha de la revocación de mandato no se debería resolver en la ley reglamentaria, sino en el presupuesto de egresos; argumentación que encuentro insuficiente, pues lo relevante es que la aprobación de ese presupuesto de egresos no se encuentra disciplinado por reglas legislativas de asignación, aplicación, dirección y ejecución de ese gasto público.
64. En suma, dentro del mandato legislativo de reglamentar la figura de la revocación de mandato, debe incluirse la obligación precisa de incluir las reglas de disposición presupuestaria. Insisto, aplicando la misma metodología utilizada en los apartados anteriores.
65. Por tanto, respetuosamente, no comparto la decisión de la mayoría de los integrantes de este Pleno: mi posición es en el sentido de que el legislador tiene la obligación de establecer reglas generales, abstractas e impersonales, adjetivas en su naturaleza, que determinen las condiciones de aplicación de la regla constitucional que ordena la disponibilidad presupuestal. Como en las disposiciones impugnadas de la ley federal no se contiene ese desarrollo legislativo, entonces, igual que en los otros apartados, se debió de calificar como fundado el concepto de invalidez de la parte actora.

Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la sentencia de tres de febrero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, promovida por los Diversos Diputados Integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a quince de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.