



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-1127/2021 Y
SUP-JE-219/2021, ACUMULADOS

PROMOVENTES: JOSÉ MARIO DE LA
GARZA MARROQUÍN Y OTROS

AUTORIDADES RESPONSABLES:
CONGRESO DE LA UNIÓN Y OTROS

MAGISTRADOS PONENTES: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA Y JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIADO: ISAÍAS MARTÍNEZ
FLORES, MARIANO ALEJANDRO
GONZÁLEZ PÉREZ Y RICARDO GARCÍA DE
LA ROSA

COLABORÓ: SALVADOR MONDRAGÓN
CORDERO

Ciudad de México, veinticinco de agosto de dos mil veintiuno¹

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite sentencia por la que declara fundada la **omisión** atribuida al Congreso de la Unión para emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.

I. ASPECTOS GENERALES

El veinte de diciembre de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 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.

¹ Salvo mención expresa, las fechas se referirán al año dos mil veintiuno.

Los actores se inconforman de la supuesta omisión legislativa en que ha incurrido el órgano legislativo federal.

II. ANTECEDENTES

De lo narrado por los promoventes y de las constancias que obran en los expedientes se advierten los siguientes hechos:

1. Reforma constitucional sobre consulta popular y revocación de mandato. El veinte de diciembre de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto² 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.³

2. Entrada en vigor y obligación de legislar del Congreso de la Unión. La reforma aludida entró en vigor el veintiuno de diciembre de dos mil diecinueve y dispuso, en su segundo transitorio, la obligación del Congreso de la Unión de emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación del decreto aludido.⁴

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

3. Juicio de la ciudadanía. El dos de agosto, el ciudadano actor y la asociación civil, Consejo Nacional de Litigio Estratégico promovieron, en conjunto, un juicio ciudadano en el que impugnaron la omisión de las

² En adelante, Decreto constitucional.

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

⁴ “... **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...”



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Cámaras del Congreso de la Unión, de sus órganos de dirección, así de la Presidencia de la República, de expedir la ley reglamentaria de la revocación de mandato.

4. Recurso de apelación. El veinte de agosto, Sergio Carlos Gutiérrez Luna, ostentándose como representante propietario de Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó demanda de recurso de apelación a fin de controvertir los actos realizados por el referido Consejo General o cualquiera de sus integrantes, así como todas las actuaciones del personal del referido Instituto, relativas a la realización de los trabajos previos, discusión e inminente aprobación de los lineamientos que habrán de regir la implementación del procedimiento de revocación de mandato; además, planteó la omisión atribuida al Congreso de la Unión para emitir la ley reglamentaria en la materia.

III. TRÁMITE

1. Turno juicio de la ciudadanía. Mediante acuerdo de dos de agosto, se turnó el expediente SUP-JDC-1127/2021, a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁵

2. Turno recurso de apelación. Mediante acuerdo de veinte de agosto, se turnó el expediente SUP-RAP-391/2021, a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

3. Escisión. El Pleno de esta Sala Superior determinó escindir en la parte atinente de la demanda del recurso de apelación hecha valer por Morena (SUP-RAP-391/2021) contra la omisión atribuida al Congreso de la Unión para emitir la ley reglamentaria en la materia, para ser reencauzada a juicio electoral por ser la vía idónea para conocer y resolver sobre la controversia.

⁵ En adelante, Ley de Medios.

4. Turno. Mediante acuerdo de veinticinco de agosto, se turnó el expediente SUP-JE-219/2021, a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

5. Cierre de instrucción. En su oportunidad, los magistrados instructores radicaron los expedientes, admitieron a trámite las demandas, declararon el cierre de instrucción y ordenaron emitir el proyecto de resolución.

IV. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del juicio de la ciudadanía⁶ y del juicio electoral⁷ porque se aduce la omisión atribuida al Congreso de la Unión, para emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁸ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

VI. ACUMULACIÓN

Procede acumular los juicios de la ciudadanía, al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable, así como en la omisión motivo de controversia, por lo que se acumula el juicio SUP-JE-219/2021 al diverso SUP-JDC-1127/2021, por ser éste el primero

⁶ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 164, 166, fracción III, inciso c) y fracción X; 169, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 79, párrafo 1, de la Ley de Medios.

⁷ De conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción III, de la Constitución general, en relación con lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la identificación e integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobados el doce de noviembre del año dos mil catorce, en los cuales se determinó la integración de expedientes denominados Juicios Electorales para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controvertan actos o resoluciones en la materia que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios y recursos previstos en la legislación adjetiva electoral.

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte.



en recibirse ante esta Sala Superior; consecuentemente, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia en el expediente del juicio acumulado.⁹

VII. VÍA ELECTORAL

Esta Sala Superior considera que la omisión atribuida al Congreso de la Unión, para emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato es judicializable en la vía electoral. Primero, porque la materia incide en forma estricta sobre los derechos de la ciudadanía y, segundo, porque a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral se puede ejercer un **control de constitucionalidad** de las omisiones legislativas en que incurre el Congreso de la Unión cuando estos se relacionen con los actos materialmente electorales.

Respecto de lo primero, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial P./J. 25/99, de de rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.**” Sostuvo que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, esto es, las que regulan los procesos electorales, sino que también debe considerarse que pueden existir disposiciones reglamentarias de este tipo de normas, que, de igual manera, regulen cuestiones electorales contenidas en ordenamientos distintos, en los que se consideren aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales.

Enseguida, el Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial P./J. 125/2007, de rubro: “**MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL**”, adujo que la materia electoral es una cuestión que depende de la vía procesal en la que se presente una disputa sobre este tema. La Corte distinguió la materia electoral directa como aquella que se refiere al conjunto

⁹ Con fundamento en los artículos 180, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79 del Reglamento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el sufragio universal, regido por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; mientras que, la materia electoral indirecta es la que se relaciona con nombramientos o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, en los que no se encuentra la emisión del voto de la ciudadanía.

De acuerdo con lo anterior, el derecho de carácter constitucional previsto en la fracción IX, del artículo 35, versa sobre la materia electoral en la medida que incide sobre los derechos de la ciudadanía respecto a la revocación de mandato.

En esa medida, la omisión de emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato tiene como *parámetro de control* precisamente en el derecho de la ciudadanía de participar en los procesos de revocación de mandato.

Consecuentemente, el acto impugnado tiene una naturaleza electoral en la medida en que en la demanda se reclama la “omisión de expedir la ley reglamentaria” de la fracción IX, del artículo 35 de la Constitución general, de conformidad con lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve.

Hecho lo anterior, como se destacó en línea anteriores, en la demanda se planteó que, conforme al segundo transitorio del Decreto constitucional, se impuso la obligación al Congreso de la Unión de emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación del decreto aludido. Lo que a juicio del partido promovente se ha incumplido dado que, existe un mandato obligatorio, de ahí que sea judicializable en la vía contenciosa electoral.



VIII. PROCEDENCIA

1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito, constan los nombres y firmas autógrafas de los promoventes; se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable, los hechos y los agravios que se estiman pertinentes.

2. Oportunidad. Las demandas se presentaron en tiempo, ya que se impugna una omisión que constituye una violación de tracto sucesivo, es decir, que se actualiza de momento a momento, por lo que el plazo para la presentación de los medios de impugnación finaliza hasta el cese de la omisión reclamada.¹⁰

3. Legitimación y personería. La demanda del juicio de la ciudadanía fue promovida por un ciudadano, por su propio su propio derecho, conjuntamente el “Consejo Nacional de Litigio Estratégico”, por conducto de su apoderado legal. Personería de este último que se acredita en términos de la copia fotostática del instrumento notarial número veinticuatro mil quinientos noventa y ocho, de las Notarias Asociadas 183 y 81 de la Ciudad de México, relativo a los poderes generales y especiales otorgados, entre otros, a Gustavo Adolfo de Hoyos Walter.

Por otra parte, el medio de impugnación fue promovido por MORENA por conducto de su representante partidista ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.¹¹

4. Interés. Se acredita el interés de la persona ciudadana y del colectivo “Consejo Nacional de Litigio Estratégico”, debido a que, acuden en ejercicio de un interés legítimo para deducir acciones contra la presunta omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión.

Al respecto, la Segunda Sala de la SCJN en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA**

¹⁰ De conformidad con la tesis de jurisprudencia 15/2011, de rubro: “PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES.”

¹¹ Conforme al artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley de medios.

PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”, distinguió las figuras jurídicas: 1) Los elementos constitutivos del **interés jurídico** consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente; y, 2) En el **interés legítimo**, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad.

En este caso, se actualiza el interés legítimo de los promoventes debido a que: 1. **Existe una norma constitucional.** Conforme al artículo 35, fracción IX, se reconoce el derecho político de la ciudadanía a participar en los procesos de revocación de mandato, lo cual no es solamente un derecho individual sino un derecho de participación política de carácter colectivo por tratarse de mecanismos de participación ciudadana. 2. **El acto reclamado transgreda, en principio, ese interés difuso.** La omisión planteada tiene una incidencia directa en el derecho fundamental a la participación política en la modalidad de mecanismos de democracia directa; esto, porque hay una omisión absoluta que impide su ejercicio y es imperativo, como precondición para el adecuado ejercicio del derecho de la ciudadanía, contar con la ley que regule las bases constitucionales de la revocación de mandato. 3. **El promovente pertenece a esa colectividad.** Quienes acuden al juicio integran la ciudadanía que está en aptitud de participar en los procesos de revocación de mandato.

En conclusión, se reconoce el interés legítimo de los promoventes, en cuanto está en juego la garantía del ejercicio efectivo de un derecho constitucional y convencional a la participación política mediante un mecanismo de participación ciudadana, como es la revocación de mandato, y la situación de la ciudadanía frente al ordenamiento jurídico hace necesario reconocer su interés legítimo.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

En similares términos se sostuvo el precedente SUP-JDC-1235/2015.

En lo que atañe el partido actor, se acredita el interés porque está facultado para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos, en su calidad de entidad de interés público.¹²

En tal medida la probable conculcación de los derechos político-electorales de la ciudadanía por la presunta omisión del Congreso del Unión para emitir la ley reglamentaria respectiva le da interés legítimo al instituto político de mérito.

5. Definitividad. Se cumple con este requisito, debido a que no procede algún otro medio de impugnación.

IX. PLANTEAMIENTO DEL CASO

1. Pretensión y causa de pedir

La pretensión de los promoventes es que se declare la omisión del Congreso de la Unión para emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.

La causa de pedir la sustentan en el hecho de que conforme al transitorio segundo del referido Decreto constitucional, el Congreso de la Unión debería expedir, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación de este, la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.

2. Controversia por resolver

Esta Sala Superior debe resolver si, como lo afirma la parte actora, existe la omisión planteada. Cabe aclarar que, si bien en el juicio de la ciudadanía se atribuye la omisión al titular del Poder Ejecutivo Federal, lo cierto es que, la omisión es un acto atribuible únicamente al legislador, de ahí que, la controversia se delimita únicamente para dicho cuerpo legislativo.

¹² Véase la tesis de jurisprudencia 10/2015, de rubro: “**ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.**”

3. Metodología

El análisis de los agravios se realizará de la manera conjunta dada su íntima relación, sin que ello le genere algún perjuicio a la parte recurrente, porque lo fundamental es que su inconformidad sea analizada en su integridad.¹³

X. DECISIÓN

1. Tesis de la decisión

A juicio de esta Sala Superior se debe declarar la **existencia** de la omisión en que ha incurrido el Congreso de la Unión de expedir, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación del Decreto constitucional, la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.

2. Cuestión previa

Esta Sala Superior ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el control de constitucionalidad de las omisiones legislativas.

Al resolver el juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-122/2013**, la anterior integración de este órgano jurisdiccional señaló que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución general, al Tribunal Electoral le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley sobre las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, debe interpretarse en el sentido de **sujetar cualquier acto relativo a la organización y realización de las elecciones para renovar a los poderes públicos, tanto federales como locales, a los principios de constitucionalidad y legalidad y, para lo cual, es necesario que, en caso de existir una posible irregularidad, la misma sea sometida al**

¹³ De acuerdo con el criterio que informa la tesis de jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".



conocimiento del órgano jurisdiccional correspondiente a efecto de que exista pleno respeto del mismo.

Esta Sala Superior consideró que la omisión legislativa debe ser parte del control de constitucionalidad contemplado en la Constitución general a cargo de la Sala Superior, para que revise *“la adecuación de toda conducta”*; conducta que en el caso es de no hacer, que si bien no propiamente se encuentra en el espacio temporal dentro de una de *“las fases del proceso electoral”*, sí que incide en todas sus etapas, por referirse a la normativa que debe establecerse previo al inicio del proceso electoral local, resulta determinante para su desarrollo.

En tal sentido, la omisión legislativa es susceptible de impugnarse por medio del juicio de revisión constitucional electoral; ya que en el ámbito material de validez de la norma constitucional en la que se prevé la competencia genérica del Tribunal Electoral *“...actos ...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, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo...”* (artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV).

Para la anterior integración de esta Sala Superior, el adecuado sentido de la norma por la cual se delinea la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está comprendida la omisión legislativa, el cual viene delimitado también por el principio que parte del artículo 17, párrafos primero y segundo, de la Constitución general, cuando se establece que está prohibida la autocomposición y se establece el derecho a la tutela judicial efectiva para el individuo.

En esta misma línea, señaló que el artículo 41, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución general, el poder revisor de la Constitución dispuso que, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecería un sistema de medios de impugnación, que tendría entre sus propósitos el de dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

Por lo tanto, el artículo 86 de la Ley de Medios debe ser interpretado atendiendo a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la misma ley, es decir, cuando, en el primero de los citados artículos, se dispone que el juicio de revisión constitucional electoral procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes en las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales, en una interpretación sistemática y funcional, así como considerando que el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad.

De que el órgano legislativo actúa como una autoridad electoral, tomando en cuenta su omisión de no expedir normativa en la materia, que resulta indispensable para el desarrollo de un proceso electoral.

Por lo que la omisión debe considerarse como de organización de las elecciones, en un sentido amplio, sin restringirlo únicamente a los actos que, dentro del proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente.

Finalmente, en el citado precedente se estableció que, conforme a la tesis de jurisprudencia **21/2001**, de rubro: "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.**", se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que, por primera vez, en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político electorales de la ciudadanía, como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

Interpretar de otra manera las disposiciones referidas, podría traducirse en que existan actos o resoluciones evidentemente de carácter electoral, con



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1127/2021
y SUP-JE-219/2021, acumulados

trascendencia en el desarrollo del proceso electoral y en el resultado mismo de los comicios, que no son del conocimiento y resolución por parte del órgano jurisdiccional electoral federal, lo que implicaría que en esos casos pudieran darse violaciones al principio de legalidad, que no serían susceptibles de ser impugnadas y, en su caso, reparadas a través de uno de los medios de impugnación en materia electoral previstos constitucional y legalmente, con lo que se estaría desatendiendo el propósito del poder reformador, mismo que ha quedado evidenciado en las citas antes precisadas.

Las razones esenciales del citado precedente son aplicables al presente asunto.

En el caso que se analiza, se advierte que la parte promovente reclama una omisión legislativa absoluta, esto es, la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un derecho previsto para la ciudadanía, ello derivado de la inacción de los órganos legislativos, lo que implica su debida reparación mediante el sistema tutelar de control, a efecto de salvaguardar el principio de supremacía constitucional.

En este orden, tratándose de omisiones legislativas absolutas en competencia de ejercicio obligatorio, al no prever el Congreso de la Unión de la ley reglamentaria a efecto de que la ciudadanía esté en aptitud de participar en el proceso de revocación de mandato, la autoridad legislativa desacata el mandato constitucional en perjuicio de la ciudadanía, **lo que actualiza la omisión legislativa planteada que es necesario que sea revisada por este órgano terminal**, al habersele encomendado por mandato constitucional, la tutela del ejercicio pleno de los derechos político-electorales de la ciudadanía (derecho de acción en concreto) en los procesos electorales o de participación ciudadana que se contemplan en la Constitución.

Esto, porque **la ausencia del sistema normativo en materia de revocación de mandato es violatoria de los derechos de participación**

político-electoral que se actualiza a partir de la inacción del órgano legislativo de emitir la norma en el plazo establecido por el Poder Reformador de la Constitución.

Ello, porque conforme al marco constitucional los procesos de revocación de mandato tienen como nota esencial que se realizan mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal, de ahí que, **la falta del entramado normativo configura una omisión que puede reputarse como inconstitucional por la afectación a derechos fundamentales, lo que hace procedente su control judicial porque la omisión debe considerarse como de organización del proceso de revocación de mandato, en un sentido amplio, esto es, si acotarse a los actos que, dentro del proceso de revocación de mandato, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente.**

Lo anterior, a efecto de que la ciudadanía cuente con la normativa atinente para ejercer de manera plena el derecho político electoral que le consagra el artículo 35 Constitucional.

Precisamente, el control de constitucionalidad de las omisiones legislativas tiene como finalidad proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, **garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales**; es decir, se admite que las omisiones pueden resultar inconstitucionales porque **genera una afectación en los derechos constitucionales de las personas por la inacción del órgano legislativo y que se mantiene en tiempo hasta que no sea reparada esa violación**, debido a que existe un mandato constitucional que establece de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación no ha sido incumplida total o parcialmente.

Bajo estos parámetros, la **omisión planteada constituye el acto impugnado** en la vía electoral porque existe mandato constitucional que establece de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente; por lo tanto, el



Congreso de la Unión se **constituye en autoridad en materia electoral** derivado de su inacción para emitir la norma a que está obligada constitucionalmente y, esto tiene una incidencia directa en derechos fundamentales de naturaleza político-electoral, lo cual justifica que **sean sometidas al control judicial** de este Tribunal Electoral a través del sistema de medios de impugnación en esta materia.

Esta Sala Superior tiene presente que el Órgano Reformador emitió 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.

De las reformas a las normas constitucionales se encuentra precisamente el derecho fundamental de la ciudadanía a la participación en los procesos de revocación de mandato.

En esos términos, las cláusulas de los transitorios de aludido Decreto constitucional se erigen en mandato de necesaria configuración legal para el ejercicio de los derechos de participación política de la ciudadanía.

Precisamente, la ley reglamentaria tiene como cometido, entre otros, definir el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la revocación de mandato. En el desarrollo normativo es esencial la participación política de la ciudadanía.

Entonces, la ausencia de una ley reglamentaria actualiza una omisión legislativa concreta porque impide a la ciudadanía su adecuada participación en la revocación de mandato y, por otra parte, deja incierto las reglas a que se sujetara el procedimiento de revocación de mandato.

En este caso, nos encontramos en la parte intermedia del ejercicio del periodo presidencial del titular del Poder Ejecutivo Federal (2018-2024), lo cual, posibilita a la ciudadanía el ejercicio de su derecho constitucional a participar en el procedimiento de revocación de mandato.

Esto es así porque el Órgano Reformador de la Constitución, en el citado Decreto constitucional en la parte referente al transitorio cuarto, sujetó a los poderes públicos ordinarios a que 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.

Asimismo, previó que 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.

En tal estado de cosas, no puede traducirse la referida norma constitucional en un documento sin sentido o carente de configuración legal necesaria para dotar de efectividad el derecho constitucional de la ciudadanía a participar en el procedimiento de revocación de mandato.

Por ello, se hace necesario que esta Sala Superior en su papel del Tribunal Constitucional sea garante de la Constitución y los derechos fundamentales que de ella derivan, lo cual justifica su intervención para someter a control de regularidad constitucional concreta la omisión legislativa planteada en esta instancia.

En efecto, si el propio Órgano Reformador de la Constitución, en el transitorio cuarto del Decreto constitucional, previó la posibilidad de la solicitud del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, ello detona que existe una afectación en la esfera jurídica de la ciudadanía que, ante la incertidumbre que provoca la falta de la ley reglamentaria, ello haga nugatorio su derecho legítimo a participar en el procedimiento de revocación de mandato.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-1127/2021
y SUP-JE-219/2021, acumulados

Por estas razones, la Sala Superior debe actuar con la finalidad de mantener la regularidad constitucional de los actos omisivos y de encontrarlos fundados, proceder a conminar a la autoridad legislativa a que proceda en la forma en que lo ordena el Órgano Reformador de la Constitución.

Esto, porque lo que está en juego son los derechos de la ciudadanía a que los mecanismos de democracia participativa directa no solo sean un documento sin sentido, sino una realidad en la democracia deliberativa y de contenido efectivo para el ejercicio del control político de los actos de sus gobernantes.

3. Estudio de la omisión de expedir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato

Los promoventes hacen valer en sus respectivos escritos los siguientes argumentos:

SUP-JDC-1127/2021

- Los enjuiciantes acuden a esta máxima instancia jurisdiccional en la materia electoral para impugnar la omisión del Congreso de la Unión de expedir la ley reglamentaria de la fracción IX, del artículo 35 de la Constitución General en materia de revocación de mandato.
- Aducen que ha transcurrido en exceso el plazo de ciento ochenta días que el Constituyente Permanente le concedió para tal efecto, pues la reforma entró en vigor el domingo veintiuno de diciembre de dos mil diecinueve.
- La referida omisión afecta su derecho de participación política pues, por un lado, impide que puedan cumplir con las exigencias para solicitar a la autoridad electoral la revocación de mandato, además de que, a pesar de que cumplen con los requisitos, hace inviable el derecho de votar para decidir si el Presidente de la República debe continuar o no en el cargo.
- Refieren que la falta de lineamientos que establezcan requisitos, plazos, condiciones o reglas para ejercer dicho derecho les impide

conocer las exigencias bajo los cuales podrán ejercer su derecho a participar en los procesos de revocación de mandato, lo que genera incertidumbre sobre el ejercicio de tal derecho que está reconocido en la Constitución.

- A su parecer, la omisión en que han incurrido las Cámaras del Congreso en emitir la legislación reglamentaria, las Presidencias de dichos órganos legislativos, y los integrantes de las Juntas de Coordinación Política, en incentivar la creación de dicho ordenamiento, y el Titular del Ejecutivo Federal, en proponer una iniciativa para cubrir el vacío legal, atenta contra sus derechos de participación política, y contra los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica.

SUP-JE-219/2021

MORENA plantea la supuesta omisión legislativa porque:

- El artículo segundo transitorio del Decreto constitucional ordenó al Congreso de la Unión expedir dentro de los ciento ochenta días siguientes, la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.
- A la fecha, el Congreso de la Unión no ha emitido la ley reglamentaria, lo que lleva a concluir que incurrió en una omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, por ende, procede requerirlo a efecto de que procesa a su emisión tan pronto inicie el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Es esencialmente **fundado** el planteamiento que hacen valer los promoventes, porque efectivamente, el Congreso de la Unión ha incumplido con el deber impuesto en el transitorio segundo del Decreto constitucional para de expedir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.

4. Las omisiones legislativas en la doctrina constitucional

En la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es consistente en sostener que las autoridades no sólo pueden afectar a la ciudadanía a



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones. Así, se ha distinguido entre omisiones legislativas *absolutas* y *relativas*.

Las omisiones absolutas se presentan cuando el órgano legislativo 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 potencia.

Las omisiones legislativas relativas se presentan 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.

La propia Corte distinguió entre omisiones legislativas de *ejercicio potestativo* y de *ejercicio obligatorio*, en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional.

En la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**”, la Corte realizó una combinación de ambas clasificaciones, a fin de distinguir *cuatro tipos* distintos de omisiones legislativas:

- Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio.
- Relativas en competencias de ejercicio obligatorio.
- Absolutas en competencias de ejercicio potestativo.
- Relativas en competencias de ejercicio potestativo.

Así, para la Corte habrá una *omisión legislativa* cuando exista un *mandato constitucional* que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente.

En la doctrina constitucional de esta Sala Superior, en la tesis relevante XXIX/2013, de rubro: “**OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES**

VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.”, ha sostenido que la omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de la ciudadanía.

Finalmente, el Alto Tribunal ha trazado una metodología de estudio para el estudio de la omisión legislativa en la que se deben acreditar los siguientes elementos:

- Que existe una omisión legislativa propiamente (que el legislador no haya legislado sobre una determinada cuestión existiendo una norma constitucional que de manera clara y precisa establezca la obligación de hacerlo).
- Se debe mostrar que la omisión supone una vulneración a derechos fundamentales.

5. Caso concreto

a. Existencia de la omisión legislativa

El veinte de diciembre de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución general, en materia de consulta popular y revocación de mandato.

El citado Decreto constitucional entró en vigor el veintiuno de diciembre de dos mil diecinueve; por lo que, a partir de esta fecha transcurrió el plazo de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ciento ochenta días para que el Congreso de la Unión expidiera la ley reglamentaria.

Por lo tanto, el Congreso de la Unión ha incumplido con la emisión de la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.

En efecto, el Decreto constitucional, en la parte que interesa dispone lo siguiente:

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

Artículo 35. ...
[...]

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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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.

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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.

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.

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 subsecuentes.

Sexto. Las constituciones de las entidades federativas, dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberán garantizar el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo local. La solicitud deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, por un número equivalente, al menos, al diez por ciento de la lista nominal de electores de la entidad federativa, en la mitad más uno de los municipios o alcaldías de la entidad; podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante el periodo constitucional, mediante votación libre, directa y secreta; será vinculante cuando la participación corresponda como mínimo al cuarenta por ciento de dicha lista y la votación sea por mayoría absoluta. La jornada de votación se efectuará en fecha posterior y no coincidente con procesos electorales o de participación ciudadana locales o federales y quien asuma el mandato del ejecutivo revocado concluirá el periodo constitucional.

Las entidades federativas que hubieren incorporado la revocación de mandato del Ejecutivo local con anterioridad a este Decreto armonizarán su orden jurídico de conformidad con las presentes reformas y adiciones, sin demérito de la aplicación de la figura para los encargos iniciados durante la vigencia de dichas normas.

[Énfasis añadido]

En esos términos, el referido Decreto constitucional ordenó al Congreso de la Unión expedir la ley reglamentaria dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación de este, cuyo plazo ha transcurrido en exceso.

Ahora, no pasa inadvertido tener como hecho notorio que se han presentado iniciativas con Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato¹⁴; sin embargo, ello no cubre la

¹⁴ Véase, Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato, presentado por el senador Ricardo Monreal Ávila (MORENA); Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato, Reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 Constitucional, presentada por la senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas (PRI); y, Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Revocación de Mandato, presentado por el senador Damián Zepeda Vidales (PAN).



obligación impuesta por el Órgano reformador de la Constitución de emitir la ley que regule la revocación de mandato por parte del Congreso de la Unión, porque para ello se requiere la consecución de los pasos que establece el proceso legislativo establecido en el artículo 72 de la Constitución general, de ahí que se califique como omisión legislativa absoluta atribuible a las dos cámaras del Congreso de la Unión.

De este modo, el Congreso de la Unión (ambas cámaras) **incurrió en una omisión legislativa absoluta en ejercicio de competencia obligatorio** que genera una violación constitucional, al afectar los derechos político-electorales de la ciudadanía a participar en el proceso de revocación de mandato previsto como un derecho fundamental.

Esto, porque contrario a lo ordenado por la Constitución general, el Congreso de la Unión no emitió la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato, cuyo cumplimiento debió ser dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación del Decreto constitucional (publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve), por lo que debe estimarse la omisión absoluta.

b. Afectación del núcleo del derecho político propio de las democracias participativas

El núcleo del derecho político equivale a que la ciudadanía tiene el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos.

En este caso, el Decreto constitucional reconoció el derecho fundamental de la ciudadanía para participar en los procesos de revocación de mandato, en la medida que dicho proceso se realiza mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos y ciudadanas inscritos en la lista nominal (derecho de acción en concreto).

El derecho al voto es uno de los pilares para la existencia de la democracia y una de las formas en que la ciudadanía expresa libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política.

Este derecho implica que la ciudadanía puede decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes les representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Conforme a lo anterior, los derechos de participación política se entienden como una manifestación de los derechos políticos, conforme a lo dispuesto en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 6 de la Carta Democrática Interamericana.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el **caso Yatama vs. Nicaragua** ha señalado que la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

Asimismo, la Corte Interamericana en el caso **Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos**, sostuvo que en el sistema interamericano tampoco se impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado; esto, porque la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

Así, la revocación del mandato es un derecho político característico de las democracias participativas.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Al mismo tiempo, es un mecanismo de control político en la cual un número determinado de la ciudadanía vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional.

En este sentido, la revocación del mandato es 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.

Configura una especie de pérdida de confianza popular que lleva a que el mismo electorado retire el voto que dio lugar al desempeño del cargo.

La ciudadanía podría revocar el resultado de una votación democrática, bajo mecanismos democráticos directos que pudieran dejar sin efecto la decisión popular comicial.

La Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2010, anticipó que la revocación de mandato no constituía 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.

En esta misma línea, en la doctrina constitucional comparada¹⁵ la revocación del mandato tiene las siguientes notas:

- Es un derecho político propio de las democracias participativas, y a la vez, un mecanismo de control político en la cual un número determinado de la ciudadanía vota para dar por terminado el mandato de un gobernante, antes de que finalice su periodo institucional.
- Este mecanismo de participación se busca que la ciudadanía pueda controlar el mandato dado a sus gobernantes en las elecciones.
- En la revocatoria del mandato confluyen elementos propios de la democracia representativa y de la democracia participativa, en tanto

¹⁵ Véase, Sentencia T-066/15, de la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia.

la ciudadanía incide de forma directa, ya no para nombrar a sus gobernantes sino para removerlos de sus cargos cuando consideran que no han ejercido debidamente la representación que le han conferido previamente.

En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia identifica dicho derecho desde una triple faceta: i) de carácter *subjetivo*, corresponde a un derecho político; ii) de carácter *objetivo*, porque tiene una relación directa con el principio de democracia participativa y, iii) de carácter *instrumental*, al ser un mecanismo de participación política a favor de la ciudadanía.

En esos términos, como lo recuerda la Corte Interamericana en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.¹⁶

6. Conclusión

En lo términos apuntados, ha quedado evidenciado que, **fue el propio Órgano Reformador de la Constitución quien impuso al Congreso de la Unión el mandato de emitir una ley reglamentaria** en materia de revocación de mandato; es decir, esa obligación deriva del contenido mismo del Decreto constitucional para que sea cumplida por el referido órgano legislativo. Por lo tanto, como Tribunal Constitucional nos corresponde velar porque se emita la ley para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a participar en el procedimiento de revocación de mandato.

Por lo que, conforme al transitorio segundo del Decreto constitucional ha transcurrido en exceso el plazo de ciento ochenta días para que el Congreso de la Unión expidiera la ley reglamentaria; por lo tanto, el órgano legislativo en su conjunto tenía la obligación de llevar a cabo los actos tendentes a la emisión de la norma, lo cual, hasta la fecha, no ha acontecido.

¹⁶ Véase, El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26, y Opinión Consultiva OC27/21, supra, párr. 39.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Situación que obra en perjuicio de los derechos de participación política de la ciudadanía.

Es relevante señalar que, cuando existe un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales electorales tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. De manera concreta, deben proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, a fin de garantizar que éstas no se traduzcan en violaciones a sus derechos fundamentales.¹⁷

Consecuentemente, las cámaras del Congreso de la Unión están obligadas al mandato impuesto en el transitorio segundo del citado Decreto constitucional, razón por la cual quedan vinculadas a realizar todas las acciones a fin de emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato.

No es obstáculo que la Cámara de Diputados se hubiere renovado y en fecha próxima se lleve a cabo su instalación, debido a que, queda sujeta el órgano legislativo al mandato impuesto por el Órgano reformado de la Constitución, lo cual, su cumplimiento se debe realizar aun cuando los integrantes del cuerpo colegiado se renueven de manera periódica porque lo relevante es que el poder público es quien por disposición constitucional tiene a su cargo la función legislativa.

Así, esta Sala Superior reitera que, la emisión de la ley a que se refiere el transitorio segundo del Decreto constitucional constituye una obligación impuesta al órgano legislativo en su conjunto, por lo que, deben llevar a cabo los actos necesarios y eficaces para conducir el proceso legislativo y emitir la norma en materia de revocación de mandato a fin de evitar causar perjuicio a la ciudadanía con los efectos que produce la omisión.

¹⁷ Es orientador tesis 1a. XXII/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR”**

La necesidad y pertinencia de la norma se justifica, en un plano público, por ser un hecho notorio que, conforme a la aludida reforma constitucional, el titular del Poder Ejecutivo Federal se encuentra a la mitad del periodo por el que fue electo, por lo que, se puede solicitar la revocación de mandato.

Desde un enfoque de los derechos de la ciudadanía, dicho mecanismo de democracia directa implica la legitimidad política del gobernante en la medida que la ciudadanía puede otorgar o retirar la confianza para la permanencia de sus gobernantes, razón por la cual, la preexistencia de la norma constituye el andamiaje que dota de efectividad a dicho derecho político.

Por otra parte, es conveniente señalar que una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los Tribunales Constitucionales, debido a que carecen de competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, dado que, es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.

En esos términos, el transitorio cuarto del Decreto constitucional señala que 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.

Con base en dicha norma transitoria, el Instituto Nacional Electoral quedó sometido a las competencias que le fijó el Poder revisor para que, en principio, sea el Congreso de la Unión quien emita la ley reglamentaria, - **cuestión que ha sido abordada en esta ejecutoria**-, por lo que su actuación deberá ceñirse a las facultades que se desprenden de las bases constitucionales y de la configuración legal que diseñe el órgano legislativo.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

En consecuencia, el Congreso de la Unión queda vinculado a emitir una ley que regule el apartado 8o., de la fracción IX, del artículo 35 de la Constitución general, dentro de los **treinta días naturales** contados a partir del primero de septiembre de esta anualidad en que inicie el periodo ordinario de sesiones de la LXV Legislatura.

Es importante precisar que lo aquí resuelto deja a salvo las facultades y la actuación para la operatividad e instrumentación del procedimiento de revocación de mandato las cuales serán ejercidas por el Instituto Nacional Electoral, conforme a las atribuciones constitucionales que le fueron otorgadas y delimitadas para tal fin, exclusivamente.

7. Efectos

Al haber resultado existente la omisión, lo procedente es ordenar al Congreso de la Unión para que cumpla con la obligación establecida en el artículo segundo transitorio del decreto de la reforma constitucional de veinte de diciembre de dos mil diecinueve y, en consecuencia, proceda a emitir una ley que regule el apartado 8o., de la fracción IX, del artículo 35 de la Constitución general, dentro de los **treinta días naturales** contados a partir del primero de septiembre de esta anualidad en que inicie el periodo ordinario de sesiones de la LXV Legislatura.

Quedan **vinculadas** las mesas directivas de ambas cámaras al Congreso de la Unión respecto del cumplimiento de la presente ejecutoria. Asimismo, la nueva integración de la Cámara de Diputados próxima a instalarse queda sujeta con los efectos de esta ejecutoria.

Asimismo, queda **vinculado** el Instituto Nacional Electoral en los términos de esta sentencia.

En consecuencia,

XI. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios.

SEGUNDO. Es **fundado** el agravio expuesto por la parte promovente en términos de lo señalado en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **mayoría de votos**, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso quien emite voto particular, actuando como Presidente por Ministerio de Ley, el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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