



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ACUERDO DE SALA

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-391/2021

ACTOR: MORENA¹

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: RICARDO GARCÍA DE
LA ROSA E ISAÍAS MARTÍNEZ FLORES

COLABORARON: IRIS YANETT
SÁNCHEZ LEÓN Y SALVADOR
MONDRAGÓN CORDERO

Ciudad de México, veinticinco de agosto de dos mil veintiuno

Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el cual determina **escindir** la demanda interpuesta por la parte actora, respecto de los planteamientos relacionados con la omisión del Congreso de la Unión de legislar 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 declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de Mandato.

Morena se inconforma de la supuesta omisión legislativa en que ha incurrido el órgano legislativo federal.

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

II. ANTECEDENTES

1. Reforma constitucional sobre consulta popular y revocación de mandato. El veinte de diciembre de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 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 Mandato³.

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

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...”



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

III. TRÁMITE

1. Turno. Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente, turnó el expediente al rubro citado a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de medios.

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

IV. ACTUACIÓN COLEGIADA

La materia sobre la que versa la determinación que se emite no constituye un acuerdo de mero trámite, sino que corresponde a la Sala Superior, mediante actuación colegiada.⁵

Lo anterior, debido a que se trata de dilucidar el cauce legal que debe darse a la demanda respectiva, tomando en consideración los hechos narrados, los argumentos jurídicos expresados y la intención del promovente, puesto que alega la inconstitucionalidad de diversos actos del Consejo General del INE en relación con la emisión de lineamientos para regular el procedimiento de revocación de mandato, dispuesto en el artículo 35 constitucional, pero también controvierte la omisión del

⁵ Jurisprudencia 11/99 de rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR".

**ACUERDO DE SALA
SUP-RAP-391/2021**

Congreso Federal para emitir la ley reglamentaria en la materia, lo que hace necesario el planteamiento de su posible escisión.

Por tanto, debe ser este órgano jurisdiccional en actuación colegiada el que emita la determinación que en Derecho corresponda.

V. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

Del análisis de la demanda se advierten dos actos distintos que son materia de la impugnación.

En primer lugar, los actos preparatorios, discusión e inminente aprobación del Consejo General del INE de los Lineamientos sobre el procedimiento de revocación de mandato; en segundo lugar, la omisión por parte del Congreso de la Unión de reglamentar el artículo 35 constitucional en materia de revocación de mandato y consulta popular.

VI. ESCISIÓN Y REENCAUZAMIENTO

6.1. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que procede la **escisión** de la demanda, respecto de a los diversos planteamientos relacionados con la omisión legislativa, por lo que, se debe **reencauzar a juicio electoral** por ser la vía idónea para atender la controversia.

Por otra parte, en el **presente expediente de recurso de apelación la materia de controversia** corresponderá únicamente a la supuesta realización de trabajos previos, discusión e inminente aprobación de los lineamientos que habrán de regir en la implementación del procedimiento de revocación de mandato por parte del Instituto Nacional Electoral o de sus integrantes.

6.2. Justificación de la decisión



El artículo 83 del Reglamento Interno de este Tribunal establece que se podrá escindir un expediente, si en el escrito de demanda se impugna más de un acto; si existe pluralidad de actores o demandados, o bien, se estime fundadamente que no es conveniente resolverlo en forma conjunta.

El propósito principal es el de facilitar la resolución de cuestiones que ameritan un pronunciamiento por separado, derivado de la necesidad de resolverlas a través de recursos procesales distintos.

Dada esa finalidad, se justifica escindir la pretensión de quien promueve cuando del estudio del escrito interpuesto se advierta la necesidad de un tratamiento especial, particular o separado.

Es importante precisar que la Sala Superior ha sostenido que, tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente la demanda que se haga valer, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención.

Sirve de apoyo la jurisprudencia 04/99 de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.”**

6.3. Caso concreto

Del análisis de la demanda se advierte *que plantea la omisión por parte del Congreso de la Unión de reglamentar el artículo 35 constitucional en materia de revocación de mandato y consulta popular*. Al respecto, como concepto de agravio el actor manifiesta lo siguiente:

**ACUERDO DE SALA
SUP-RAP-391/2021**

- Con base en la jurisprudencia 11/2006 del Tribunal Pleno de la SCJN, de rubro “*OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS*” y el diverso precedente de esta Sala Superior, asentado en el SUP-JDC-283/2021 en relación con las omisiones legislativas de carácter concreto, el Congreso Federal incurre en una omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, al no expedir la ley reglamentaria en la materia de revocación de mandato dentro de los ciento ochenta días posteriores a la publicación del decreto de reforma al artículo 35 constitucional.
- Es procedente requerir al Congreso federal para que proceda a su emisión tan pronto como inicie el siguiente periodo ordinario de sesiones, el próximo primero de septiembre del presente año.

En esos términos, el planteamiento de la omisión por parte del **Congreso de la Unión** de reglamentar el artículo 35 constitucional en materia de revocación de mandato, el cual, a juicio de este órgano jurisdiccional, el recurso de apelación establecido en la Ley Medios no es la vía procesal idónea para que se conozca y resuelva la pretensión del actor.

Por tanto, aun cuando el actor promovió recurso de apelación para impugnar la omisión señalada por parte del Congreso de la Unión, a fin de hacer efectiva la garantía de acceso efectivo a la justicia pronta y expedita, que tutela el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Sala Superior considera que el recurso de apelación, en la materia de la impugnación señalada, debe ser reencauzado a **juicio electoral** con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo primero, de la Constitución general y los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce.

Consecuentemente, esta Sala Superior considera que el recurso de apelación no es la vía procedente para impugnar la omisión por parte del



Congreso de la Unión de reglamentar el artículo 35 constitucional en materia de revocación de mandato y consulta popular, por lo que a efecto de garantizar el derecho de la tutela judicial efectiva y acceso a la justicia al apelante, la demanda debe ser reencauzada a juicio electoral, al estimarse que dicho medio de impugnación resulta idóneo para aquellas controversias que sean sometidas a su jurisdicción, cuando no exista disposición que sea aplicable al caso en concreto, tal y como acontece en la especie.

Ello es así, toda vez que el promovente controvierte la omisión por parte del Congreso de la Unión de reglamentar el artículo 35 constitucional en materia de revocación de mandato y consulta popular por lo que incurre en una omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, al no expedir la ley reglamentaria en la materia de revocación de mandato dentro de los ciento ochenta días posteriores a la publicación del decreto de reforma al artículo 35 constitucional, de ahí que se estime que el juicio electoral sea formalmente la vía o medio de impugnación federal adecuado para analizar los planteamientos que en ese sentido expone el justiciable.

Lo anterior, porque aun cuando el actor incurrió en un error en la selección del medio de impugnación electoral en este tópico en particular, ello no es limitación suficiente para que este órgano jurisdiccional electoral federal pueda conocer del litigio planteado, de conformidad con lo previsto en el artículo 78 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como en la jurisprudencia **1/97**, cuyo rubro es: **“MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA.”**⁶

⁶ Consultable en la "Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral", volumen 1 "Jurisprudencia", páginas 434 a 436.

**ACUERDO DE SALA
SUP-RAP-391/2021**

Del análisis de la Ley de Medios no se advierte la existencia de un medio de impugnación específico, por el cual, se pueda controvertir la omisión por parte del Congreso de la Unión de reglamentar el artículo 35 constitucional en materia de revocación de mandato y consulta popular dada de la novedad de la temática expuesta por el apelante.

En ese tenor y de conformidad con los Lineamientos Generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce, se ha determinado la integración de expedientes denominados como "*Juicios Electorales*", para comprender aquellos casos distintos a la promoción de los juicios o recursos electorales federales, a efecto de salvaguardar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

En atención a lo expuesto, lo procedente es **reencauzar** el medio de impugnación por lo que se refiere a la omisión legislativa por parte del Congreso Federal a **juicio electoral**, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción III, de la Constitución general y los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce.

6.4. Decisión

Se **ordena la escisión** del escrito de demanda en lo relativo a la omisión del Congreso de la Unión de reglamentar el artículo 35 constitucional por cuanto hace a la revocación de mandato y, en términos del artículo 75 del Reglamento Interno de este Tribunal, **se reencaucen dichas**



cuestiones a un juicio electoral, por las razones señaladas en el presente fallo.

En tanto que, en el **presente expediente de recurso de apelación la materia de controversia** corresponderá únicamente a la supuesta realización de trabajos previos, discusión e inminente aprobación de los lineamientos que habrán de regir en la implementación del procedimiento de revocación de mandato por parte del Instituto Nacional Electoral o de sus integrantes.

En consecuencia, se ordena devolver el expediente en que se actúa, a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior, a fin de que, **con la parte escindida, proceda a realizar las anotaciones pertinentes e integrar y registrar el respectivo expediente, como juicio electoral**, para ponerlo a disposición de la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, a fin de que determine lo que en Derecho corresponda respecto a la impugnación de la omisión por parte del Congreso de la Unión de reglamentar el artículo 35 constitucional en materia de revocación de mandato y consulta popular.

Cabe precisar que se efectúa el referido reencauzamiento sin prejuzgar sobre el cumplimiento de los requisitos de procedencia, dado que deberán ser analizados en el juicio electoral correspondiente.

VII. ACUERDO

PRIMERO. Se **escinden** del presente recurso las cuestiones relativas a la omisión del Congreso de la Unión de reglamentar el artículo 35 constitucional en la materia de revocación de mandato.

SEGUNDO. Se **reencauza** la demanda, en la parte correspondiente, a **juicio electoral**.

**ACUERDO DE SALA
SUP-RAP-391/2021**

TERCERO. Se **ordena** remitir el presente asunto a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior, a fin de que proceda en los términos precisados en el presente acuerdo.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, hágase la devolución de la documentación exhibida.

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

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