

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO, RECORRIÉNDOSE EN SU ORDEN EL SUBSECUENTE, 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", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE DICIEMBRE DE 2019.**

El suscrito, **DR. RICARDO MONREAL ÁVILA, CON EL AVAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**, en mi carácter de Senador de la República, ante la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción 1, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente **INICIATIVA CON AVAL DE GRUPO, QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO, RECORRIÉNDOSE EN SU ORDEN EL SUBSECUENTE, 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", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE DICIEMBRE DE 2019**, al tenor de la siguiente:

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. ARGUMENTACIÓN.**

El 9 de agosto de 2012 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, en el cual se reconoció, por primera vez, el derecho de las y los ciudadanos a participar en consultas populares.

En ese sentido, quedó establecido en el apartado 5o. de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la consulta popular tendría verificativo el mismo día de la jornada electoral federal, señalándose en la exposición de motivos que:

*“por racionalidad y eficacia, la consulta popular deberá celebrarse el mismo día de la jornada electoral federal, y será organizada y desarrollada por el Instituto Federal Electoral, bajo las normas y procedimientos que determine la*

*ley. Lo anterior permite, por una parte, racionalidad en el uso de recursos públicos destinados a fines electorales, y por la otra, hará que las campañas electorales adquieran un mayor contenido de discusión programática al propiciar que partidos y candidatos se pronuncien sobre los temas de las eventuales consultas populares”.*

En virtud del mandato contenido en el Artículo Segundo del Decreto en referencia, que señala: “*el Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo*”, el 14 de marzo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de orden público, interés social y observancia en el orden federal.

La Ley federal de la materia tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular, así como promover la participación ciudadana en las consultas populares, destacando de manera especial, que en su artículo 8 se reiteró que la consulta o consultas populares a que convoque el Congreso se realizarán el mismo día de la jornada electoral federal.

No obstante, el 20 de diciembre de 2019 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”, cuyo contenido era, principalmente, reconocer y garantizar el derecho a la revocación de mandato; sin embargo, se consideró pertinente modificar diversas disposiciones en relación con la consulta popular.

Dentro de las disposiciones que se modificaron, relativas a la consulta popular, se encuentra la relacionada con el apartado 5o. de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, la cual establece que: “*las consultas populares convocadas conforme a la presente fracción, se realizarán el primer domingo de agosto*”.

En ese sentido, el pasado 1 de octubre de 2020, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en un hecho sin precedentes, la constitucionalidad de la petición de consulta popular promovida por el titular del Ejecutivo Federal, Lic. Andrés Manuel López Obrador, en relación con el esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en administraciones pasadas.

En consecuencia, la consulta popular en vísperas de realizarse conforma un mecanismo de democracia semidirecta de gran trascendencia en la vida pública del

país, ya que el pueblo mexicano expresará su opinión respecto a un tema que lastima y perjudica de manera directa los intereses de la nación.

No obstante, se estima pertinente que la consulta popular antes referida, se lleve a cabo de manera excepcional en junio de 2021 y no en agosto del mismo año, toda vez que, como ya lo señalaba el constituyente de 2012, realizarla en un momento diferente a la jornada electoral federal implicaría la erogación de gastos adicionales en perjuicio del erario.

La consideración sobre la erogación presupuestal que demandará la organización de la consulta popular es de la mayor prioridad. Si bien no tiene las exigencias de lo que representa preparar una jornada comicial, sí involucra un gasto considerable debido a que su ejecución demandará aplicar con responsabilidad todos los elementos de movilización ciudadana, capacitación y adquisición de materiales necesarios, entre otros, para estar en posibilidad de realizar una consulta seria, que sea correspondiente con el compromiso de obtener de la ciudadanía su parecer sobre el tema de trascendencia nacional que ameritaría la organización de la consulta.

En el tiempo que transcurre, no debe dejarse fuera de cualquier análisis la pertinencia de erogar recursos abundantes; no es ocasión de limitar esfuerzos para seguir reduciendo los gastos que, si bien son necesarios, deben aplicarse en una expresión mínima.

En ese orden de ideas, es un hecho por todos conocido que la problemática de salud derivada de la pandemia de SARS-CoV2, la cual se encuentra oficialmente presente en nuestro país desde el 28 de febrero del presente año, ha perjudicado diversos ámbitos de nuestra nación, como lo son: el económico, el social, el laboral, el educativo, el de salud e incluso, el jurídico, razones por las cuales se han realizado múltiples esfuerzos desde el Estado -en sus tres órdenes de gobierno-, el sector empresarial, organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general, para revertir el desempleo, el estancamiento económico, las desigualdades educativas y la falta de acceso a servicios vitales, como los de salud y los jurisdiccionales, entre otras cosas.

Es fácilmente imaginable que las tareas de preparación y ejecución de la consulta popular requerirán de una erogación muy alta de recursos públicos y es también fácilmente comprensible que esos recursos debieran tener una aplicación que incida de forma directa en el beneficio de la población, por ejemplo, la atención a la salud pública.

En consecuencia, de aprobarse la propuesta que en esta Iniciativa se plantea, se estaría reforzando y garantizando que los programas sociales, créditos y proyectos prioritarios que el gobierno federal ha implementado para ayudar a las comunidades

y sectores más perjudicados por esta pandemia sean efectivamente ejecutados, enfocando todos los esfuerzos y recursos, tanto humanos, materiales como económicos, en cuestiones realmente de extrema necesidad, como las ya mencionadas.

Por ende, de realizarse esta consulta popular en junio de 2021, dichos gastos podrían ahorrarse aprovechando toda la metodología, infraestructura y personal que el Instituto Nacional Electoral desplegará para la jornada electoral federal de ese año, aunado al hecho de que este tipo de acciones son congruentes y consecuentes a la política honestidad, justicia y austeridad republicana que caracteriza a la actual administración federal.

Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista que la consulta popular no es, jurídicamente hablando, un proceso electoral, sino un mecanismo de democracia semidirecta, toda vez que en la misma no se elige de manera directa a una persona para que desempeñe un cargo público de elección popular, sino que se trata de un medio por el cual la ciudadanía puede expresar su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional y regional, compartiendo únicamente en común la utilización de la infraestructura a cargo del Instituto Nacional Electoral.

No pasa desapercibido para quien suscribe la presente iniciativa que lo que en ella se propone es única y exclusivamente una medida excepcional que, bajo el carácter supremo de la Constitución, no violenta el principio de generalidad de la norma por las siguientes razones:

- a) Dicha característica no es absoluta, sino que se relativiza según sea el caso y únicamente alude a la amplitud del campo de su aplicación; es decir, indica que tanto el supuesto de hecho como la consecuencia jurídica están regulados en términos muy generales y abstractos, sin interferir en lo absoluto en su eficacia o validez. La generalidad no refiere a la particularidad de los actos u omisiones que se mandatan en una norma, sino a los sujetos obligados que deben observarla.
- b) En ese sentido, se pueden crear áreas de exclusión que se materializan en excepciones a la generalidad de la norma, tal es el caso de los artículos transitorios, cuya naturaleza jurídica es dotar de certeza y seguridad jurídicas al momento en que comenzará a regir la nueva disposición o bien, a lo atinente a su aplicación. Para ello, véase la siguiente tesis sostenida por diversos Tribunales Colegiados de Circuito del país:

*Época: Novena Época*

*Registro: 188686*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo XIV, Octubre de 2001*

*Materia(s): Común*

*Tesis: VI.2o.A.1 K*

*Página: 1086*

**ARTÍCULOS TRANSITORIOS. FORMAN PARTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO RESPECTIVO Y SU OBSERVANCIA ES OBLIGATORIA.**

*Los artículos transitorios de una ley, reglamento, acuerdo y, en general, de cualquier ordenamiento jurídico, forman parte de él; en ellos se fija, entre otras cuestiones, la fecha en que empezará a regir o lo atinente a su aplicación, lo cual permite que la etapa de transición entre la vigencia de un numeral o cuerpo de leyes, y el que lo deroga, reforma o adiciona, sea de tal naturaleza que no paralice el desenvolvimiento de la actividad pública del Estado, y no dé lugar a momento alguno de anarquía, por lo que la aplicación de aquéllos también es de observancia obligatoria, en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

- c) Dada la naturaleza jurídica de los artículos transitorios, no pueden ser analizados de manera aislada a las disposiciones que pretenden regular: un artículo transitorio debe considerarse parte del propio ordenamiento, por lo que su característica de generalidad se encuentra amparada, en todo caso, de forma indirecta por medio de los artículos constitucionales a los que hace referencia, en el particular supuesto, en la generalidad del artículo 35, fracción VIII, apartado 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sirve como apoyo, la siguiente tesis aislada:

*Época: Décima Época*

*Registro: 2013646*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Tipo de Tesis: Aislada*

*Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

*Libro 39, Febrero de 2017, Tomo III*

*Materia(s): Común*

*Tesis: I.2o.A.E.10 K (10a.)*

*Página: 2165*

**ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LOS DECRETOS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE EN SU CONTRA.**

*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un cuerpo normativo que debe interpretarse integral y armónicamente, de manera que los artículos transitorios de los decretos que la reforman deben considerarse parte del propio ordenamiento y, en consecuencia, el juicio de amparo es improcedente en su contra, de acuerdo con el artículo 61, fracción I, de la ley de la materia, con independencia de que su contenido se oriente sólo a regular la transición entre la norma anterior y la nueva, o incorpore contenidos sustantivos o adjetivos propios.*

- d) Existen múltiples ejemplos en el texto constitucional, tanto en su parte sustantiva como transitoria, en donde se han mandado cuestiones muy particulares pero no por ello ven afectada la generalidad de la norma, como lo son: expedir la ley en materia de protección de datos personales en posesión de particulares; el proceso de revocación de mandato a seguir para el periodo constitucional 2018-2024, entre otras.

Con motivo de lo anterior, suponer que lo propuesto en la presente iniciativa, al ser una reforma muy particular en cuanto a la acción que mandata realizar, contradice el principio de generalidad de la norma, resulta ser un argumento insostenible y carente de todo sustento jurídico.

## **II. CUADRO COMPARATIVO.**

Sin demérito de que ha quedado plenamente expuesto el objeto y motivación de la reforma que se plantea a los artículos 104, fracción III; 116, fracción V; y 122, Apartado A, fracción VIII, párrafos primero y segundo; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presenta un cuadro comparativo para clarificar sus alcances:

**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**

| TEXTO VIGENTE  | TEXTO PROPUESTO  |
|--|--|
| <p align="center"><b>TRANSITORIOS</b></p> <p><b>PRIMERO a QUINTO: ...</b></p> <p align="center"><b>Sin correlativo.</b></p> <p><b>SEXTO:</b> 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</p> | <p align="center"><b>TRANSITORIOS</b></p> <p><b>PRIMERO a QUINTO: ...</b></p> <p><b>SEXTO:</b> Las consultas populares a las que el Congreso de la Unión convoque para el año 2021, se llevarán a cabo el mismo día de la jornada electoral federal a realizarse en dicho año.</p> <p><b>SÉPTIMO:</b> 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</p> |

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.

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.

*(Artículo recorrido)*

### III. DECRETO.

Con base en las razones anteriormente expuestas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción 1, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente

**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO, RECORRIÉNDOSE EN SU ORDEN EL SUBSECUENTE, 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", PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE DICIEMBRE DE 2019**

**Artículo Único.-** Se adiciona un artículo Sexto Transitorio, recorriéndose en su orden el subsecuente, 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", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, para quedar como sigue:





## TRANSITORIOS

**PRIMERO.- a QUINTO.- ...**

**SEXTO.- Las consultas populares a las que el Congreso de la Unión convoque para el año 2021, se llevarán a cabo el mismo día de la jornada electoral federal a realizarse en dicho año.**

**SÉPTIMO.- ...**

## TRANSITORIO

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

Salón de sesiones del Senado de la República, a los 07 días del mes de octubre de 2020.

## SUSCRIBE

**SEN. DR. RICARDO MONREAL ÁVILA**