

**INCIDENTE DE PREVIO Y ESPECIAL  
PRONUNCIAMIENTO:  
PROCEDIBILIDAD DEL MEDIO DE  
IMPUGNACIÓN**

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE: SUP-JRC-443/2014**

**ACTOR: PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
SEXAGÉSIMA TERCERA  
LEGISLATURA DEL CONGRESO  
DEL ESTADO DE VERACRUZ**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: JOSÉ ALBERTO  
RODRÍGUEZ HUERTA**

México, Distrito Federal, a primero de diciembre de dos mil catorce.

**VISTO**, para resolver, el incidente de previo y especial pronunciamiento, relativo a la procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave de expediente **SUP-JRC-443/2014**, promovido por el **Partido Acción Nacional**, en contra del de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, a fin de controvertir la omisión de cumplir lo ordenado en el artículo

tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que la responsable no ha expedido la legislación secundaria para implementar las candidaturas independientes, así como la iniciativa ciudadana y la consulta popular en esa entidad federativa, y

**R E S U L T A N D O :**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que el actor hace en su escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Ley número 76.** El diecinueve de octubre del año dos mil, fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, la Ley número 76 de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular de la citada entidad federativa.

**2. Decreto de reforma al artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución federal.** El trece de noviembre de dos mil siete, entre otros, se reformó el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para determinar el derecho exclusivo de los partidos políticos de postular candidatos, para participar en los procedimientos electorales populares en la entidad.

**3. Reforma a la Ley número 76.** El ocho de agosto de dos mil ocho, fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado de

Veracruz, el Decreto número 274, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley número 76 de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular, en la citada entidad federativa.

**4. Decreto de reforma al artículo 35, fracciones II, VII y VIII de la Constitución federal.** El nueve de agosto de dos mil doce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, entre las cuales está la fracción II del artículo 35, para reconocer el derecho de los ciudadanos a participar como candidatos, en los procedimientos de elección popular, de manera independiente de los partidos políticos.

Asimismo, fueron incluidas las fracciones VII, relativa al derecho de los ciudadanos de iniciar leyes, y la fracción VIII, relativa al derecho a votar en las consultas populares.

**5. Decreto que reforma y adiciona el artículo 116, de la Constitución federal.** Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil trece, se modificó el artículo 116, fracción IV, en su inciso e), y se adicionó el inciso o), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el deber de las legislaturas locales de fijar las bases y requisitos para que los ciudadanos puedan solicitar su registro como candidatos independientes, a fin de participar en los procedimientos de elección popular en los Estados de la República.

**6. Decreto de reforma al artículo 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución federal.** El diez de febrero de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre éstos el numeral 116, fracción IV, inciso k), para que en las Constituciones y leyes de los Estados se fijen las bases y requisitos a fin de que, en las elecciones populares locales, los ciudadanos puedan solicitar su registro como candidatos, para poder ser votados, para todos los cargos de representación popular, en forma independiente a los partidos políticos, en términos del artículo 35 de la Constitución federal. Asimismo, el contenido del inciso o) se recorrió para pasar al inciso p), de la fracción IV, del aludido artículo 116.

**7. Aprobación de leyes generales.** El veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, sendos Decretos legislativos mediante los cuales se expidieron la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

**II. Juicio de revisión constitucional electoral.** El treinta de octubre de dos mil catorce, el Partido Acción Nacional, por conducto del Presidente de su Comité Directivo Estatal en Veracruz, presentó demanda de juicio de revisión constitucional electoral, en la Oficialía de Partes del Congreso del Estado de Veracruz, a fin de impugnar la omisión de expedir la legislación secundaria sobre candidaturas independientes, así como la iniciativa ciudadana y la consulta

popular en esa entidad federativa, lo cual considera que contraviene lo previsto en el artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**III. Recepción del expediente.** El cuatro de noviembre de dos mil catorce se recibió, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio por el cual la Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz rindió informe circunstanciado y remitió el escrito de demanda de juicio de revisión constitucional electoral y demás documentación relacionada con el medio de impugnación en que se actúa.

**IV. Turno a Ponencia.** Mediante proveído de cuatro de noviembre de dos mil catorce, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-JRC-443/2014**, con motivo del juicio de revisión constitucional promovido por el Partido Acción Nacional.

En términos del citado proveído, el expediente fue turnado a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Radicación.** Por auto de cinco de noviembre de dos mil catorce, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó radicar, en la Ponencia a su cargo, el juicio de revisión

## **SUP-JRC-443/2014**

constitucional electoral identificado con la clave de expediente **SUP-JRC-443/2014**.

**VI. Requerimiento.** Por proveído de seis de noviembre de dos mil catorce, el Magistrado Instructor requirió al Partido Acción Nacional, por conducto del Presidente de su Comité Directivo Estatal en Veracruz, así como a la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, por conducto de la Presidenta de su Mesa Directiva, para que exhibieran en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, la copia íntegra del escrito de demanda que motivo la integración del expediente de juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave de expediente **SUP-JRC-443/2014** o en su caso, manifestaran por escrito, bajo protesta de decir verdad, si el recurso de demanda fue presentado en veintiuna o veintitrés fojas.

**VII. Cumplimiento a requerimiento.** Mediante proveído de dieciocho de noviembre de dos mil catorce, el Magistrado Flavio Galván Rivera tuvo por cumplido el requerimiento hecho al enjuiciante Partido Acción Nacional, y por incumplido el requerimiento hecho a la Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz.

### **C O N S I D E R A N D O :**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es **formalmente** competente para conocer y resolver el

incidente del juicio al rubro identificado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido Acción Nacional para impugnar la omisión de cumplir lo ordenado en el artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que la responsable no ha expedido la legislación secundaria para implementar las candidaturas independientes, así como la iniciativa ciudadana y la consulta popular en esa entidad federativa.

La competencia de la Sala Superior se sustenta en que el partido político actor controvierte una omisión que atribuye a la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, de llevar a cabo las modificaciones a la normativa constitucional y legal en esa entidad federativa, razón por la cual se considera que existe competencia formal para determinar lo que en Derecho proceda ya sea respecto a la vía procesal que se debe dar al escrito con el que se integra el juicio de revisión constitucional electoral que se analiza o resolviendo el fondo de la controversia, según sea el caso.

Al respecto resulta aplicable, *mutatis mutandi*, el criterio sustentado por esta Sala Superior, que ha dado motivo a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 18/2014, pendiente de publicación, con el rubro y texto siguiente:

**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA.-** De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), 195 fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como de los numerales 86 y 87, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se estableció un sistema de medios de impugnación; que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos; y que la distribución de competencias establecida por el legislador, para las Salas del Tribunal Electoral, con el objeto de conocer de los juicios de revisión constitucional electoral, dejó de prever expresamente a cuál corresponde resolver sobre las impugnaciones en las que se aduzca una omisión legislativa de un Congreso local para legislar en materia político-electoral. En ese sentido, a fin de dar eficacia al sistema integral de medios de impugnación en la materia, y en razón de que la competencia de las Salas Regionales en el juicio de revisión constitucional electoral está acotada por la ley, debe concluirse que la Sala Superior es la competente para conocer de aquellos juicios, cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección o cuando implique una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos.

**SEGUNDO. Improcedencia de la vía y reencausamiento.** Esta Sala Superior considera que el juicio



de revisión constitucional electoral al rubro indicado no es procedente para resolver la controversia planteada por el Partido Acción Nacional, por las siguientes consideraciones de Derecho.

En el particular, se advierte que la controversia planteada por el partido político demandante no tiene relación con actos o resoluciones de autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar las elecciones locales o resolver los conflictos que surjan durante los mismos.

Así, la controversia planteada por el partido político está relacionada con la omisión de cumplir lo ordenado en el artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que la responsable no ha expedido la legislación secundaria para implementar las candidaturas independientes, así como la iniciativa ciudadana y la consulta popular en esa entidad federativa, razón por la cual el medio de impugnación al rubro indicado no resulta idóneo, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4; y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sin embargo, se considera que no es procedente desechar la demanda que motivó la integración del expediente del juicio en que se actúa por las siguientes razones.

Del análisis del escrito de demanda del juicio al rubro indicado, se advierte que el partido político actor aduce que *“La responsable, al ser omisa en su actuar, causa agravio al Partido Acción Nacional, pero sobre todo a la sociedad veracruzana, de cuyos derechos, somos garantes en nuestro carácter de entes de interés público, titulares de acciones tuitivas...”*.

Asimismo, argumenta el enjuiciante que la omisión controvertida viola los artículos 1º, 14, 16, 17, 35, 36, 73, 116, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el principio de supremacía constitucional.

De lo expuesto se advierte que el partido político enjuiciante acude en defensa del interés público, para la defensa de los principios de constitucionalidad y legalidad, que rigen la función estatal electoral, y que se debe cumplir, invariablemente, en toda la actuación de las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales, entre otros sujetos de Derecho Electoral, la cual incluye las cuestiones relativas a las presuntas omisiones legislativas.

En el particular, en los artículos 35, fracciones II, VII y VIII, así como 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

[...]

**II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular**, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos **así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente** y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

[...]

**VII. Iniciar leyes**, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

**VIII. Votar en las consultas populares** sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema

## SUP-JRC-443/2014

Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

**k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes,** garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

[...]

**p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.**

Por otra parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la iniciativa ciudadana prevé lo siguiente:

**De la Iniciativa Ciudadana**

**ARTICULO 130.**

1. El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos en un número equivalente a cuando menos al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

2. Los ciudadanos podrán presentar proyectos de iniciativas, respecto de las materias de competencia del Congreso de la Unión.

3. Las iniciativas ciudadanas seguirán el procedimiento legislativo dispuesto por esta Ley y los reglamentos de cada Cámara, una vez que la autoridad electoral comunique el cumplimiento del requisito señalado en el numeral 1. Cumplidos los plazos en los términos que establecen los reglamentos respectivos, sin que haya dictamen de las comisiones, la Mesa Directiva incluirá el asunto en el Orden del Día de la sesión inmediata siguiente.

De conformidad con los artículos trasuntos se tiene lo siguiente:

- Es derecho del ciudadano entre otros, el poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
- El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

## SUP-JRC-443/2014

- Es un derecho de los ciudadanos el iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la Constitución federal y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley.

- También es derecho de los ciudadanos el votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

- Las consultas populares se sujetaran al siguiente procedimiento:

- Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;

- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

- Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.

- Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;
- No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;
- El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito relativo al porcentaje de ciudadanos que soliciten la consulta popular, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;
- La consulta popular se llevará a cabo el mismo día de la jornada electoral federal;

## **SUP-JRC-443/2014**

- Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de la Constitución; y
  - Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - De conformidad con las bases establecidas en la Constitución federal y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en la Constitución General de la República y en las leyes correspondientes.
  - Asimismo, garantizaran que se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos en un número equivalente a cuando menos al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.



- Los ciudadanos podrán presentar proyectos de iniciativas, respecto de las materias de competencia del Congreso de la Unión.

- Las iniciativas ciudadanas seguirán el procedimiento legislativo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo previsto en los reglamentos de cada Cámara, una vez que la autoridad electoral comunique el cumplimiento del requisito relativo al porcentaje de ciudadanos que presentan su iniciativa de ley. Cumplidos los plazos en los términos que establecen los reglamentos respectivos, sin que haya dictamen de las comisiones, la Mesa Directiva incluirá el asunto en el Orden del Día de la sesión inmediata siguiente.

De lo expuesto se advierte que el derecho de votar y ser votado incluye la posibilidad de participar en las elecciones bajo la institución de la candidatura independiente. Este derecho político-electoral constituye simultáneamente un derecho humano de base constitucional y configuración legal, lo que significa que para su ejercicio necesariamente se requiere de una actividad reguladora del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados de la República, así como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues sólo así los ciudadanos pueden estar en posibilidad jurídica de conocer las modalidades, requisitos, derechos y obligaciones que conforman el contenido de la candidatura independiente en cada entidad federativa.

Asimismo, se advierte que los derechos a presentar iniciativa ciudadana, así como a participar en una consulta popular constituyen derechos políticos, pues si no hay participación ciudadana no es posible la democracia, incluso son derechos reconocidos en el artículo 35, fracciones VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La historia de la democracia, como forma de gobierno, ha estado marcada por una atención perpetua entre la expresión ideal de un gobierno del pueblo por el pueblo, y su realidad concreta que se refiere al ejercicio directo o representativo de la soberanía popular.

Se puede afirmar que la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad política de la ciudadanía.

Los medios de participación directa tales como el plebiscito, el referéndum, la consulta popular y la iniciativa ciudadana buscan nuevas formas de organización y participación que involucre la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

El derecho de todo ciudadano a participar en la vida pública no se debe concebir como el ejercicio de una libertad aislada, sino una herramienta de desarrollo político y social que debe de asegurar la interrelación entre leyes y los cambios sociales que se van dando en el Estado Mexicano.

Esto, es congruente con lo establecido en el artículo 39, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo.

Cabe expresar que el pueblo además de ejercer la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, también lo haga por medio de instrumentos de participación ciudadana, entre otros, la iniciativa ciudadana entendida ésta como el derecho que se concede a los ciudadanos o al pueblo para hacer propuesta de Ley al Poder Legislativo, esta posibilidad que tienen los ciudadanos para proponer ante el poder generador del orden jurídico, para que apruebe, derogue, abrogue o modifique normas.

La ventaja de este medio de participación ciudadana es que incrementa el interés ciudadano en los asuntos gubernamentales, ejecuta una función cívica educativa, obliga a la discusión pública de los diferentes puntos de vista y sobre todo centra en la agenda prioridades de la ciudadanía.

Por otra parte, la consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

## **SUP-JRC-443/2014**

En este sentido, votar en las consultas populares constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional.

Ahora bien, es preciso mencionar que la reforma al artículo 35, fracciones VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé como derechos del ciudadano iniciar leyes y participar en las consultas populares, fue producto de una reforma contenida en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce.

De lo anterior se advierte que tanto la iniciativa ciudadana como la consulta popular son producto de una reforma que no ha tenido impacto en la legislación adjetiva federal, pues no se ha previsto cuál es el medio de impugnación para controvertir omisiones vinculadas con esos derechos políticos, ni qué Sala de este órgano jurisdiccional es competente para resolver, es por esa razón que se considera que ante la ausencia de medio de defensa específico para conocer de la supuesta omisión que se atribuye a la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, de adecuar la normativa electoral local a lo previsto en las fracciones II, VII y VIII, del artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que se debe reencausar el juicio de revisión constitucional electoral a juicio electoral, aplicando las reglas del debido proceso, para que esta Sala Superior determine lo

que en Derecho proceda, por no estar expresamente determinada la competencia para las Salas Regionales.

Al caso, se debe tener presente que el doce de noviembre de dos mil catorce, fueron modificados los “LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA IDENTIFICACIÓN E INTEGRACIÓN DE EXPEDIENTES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”.

En los mencionados Lineamientos, el Pleno de esta Sala Superior consideró lo siguiente:

“

[...]

*A fin de que los lineamientos generales mencionados continúen permitiendo el adecuado y eficaz manejo de los expedientes en las Salas del Tribunal Electoral, se hace necesaria su actualización en tanto que la evolución de las controversias que se suscitan en el ámbito electoral, dado el dinamismo propio de la materia, ha originado que en ocasiones no exista un medio de impugnación específico para hacer valer la afectación derivada de algún acto o resolución en materia electoral.*

*En este sentido, a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y no dejar en estado de indefensión a los gobernados, cuando un acto o resolución en materia electoral no admita ser controvertido a través de un medio de impugnación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultadas para integrar Asuntos Generales, para la tramitación y resolución de asuntos carentes de una vía específica regulada legalmente, conforme con la reglas generales previstas para los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.*

## **SUP-JRC-443/2014**

*No obstante, la denominación de dichos expedientes no resulta idónea para identificarlos, toda vez que los asuntos denominados asuntos generales se integran con todas aquellas promociones o comunicaciones de carácter jurisdiccional que no encuentran cabida como alguno de los juicios o recursos previstos en la normativa electoral y conforme a los presentes lineamientos, de manera tal que sea difícil la identificación de cuáles asuntos generales son efectivamente medios de impugnación; por tanto, se estima conveniente que con este tipo de asuntos se integre un expediente que se denomine de manera genérica "juicio electoral" para conocer el planteamiento respectivo, el cual deberá tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la ley adjetiva electoral federal.*

*Lo anterior es acorde con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que los Estados parte, deben adoptar medidas positivas para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la justicia, y tiene sustento en la Jurisprudencia 1/2012, "ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO", así como en la Tesis I/2014. "ASUNTO GENERAL. ES LA VÍA PARA DILUCIDAR CONTROVERSIAS ENTRE ÓRGANOS INTRAPARTIDARIOS, ANTE LA FALTA DE MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO".*

*[...]*

Así es, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la integración de expedientes que se tramitan como Juicios Electorales, deben dar curso a planteamientos que, sin agotar los supuestos expresamente previstos en ley para la tramitación de medios de impugnación en la materia, merecen ser analizados en la vía jurisdiccional electoral a efecto de salvaguardar los derechos fundamentales de acceso pleno a la jurisdicción y tutela judicial efectiva.

La orientación jurisdiccional que se ha seguido en ese sentido, ha partido de la premisa de que la inexistencia en la ley adjetiva electoral federal de un juicio o recurso idóneo para dirimir una controversia no se traduzca en la carencia de un medio de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de autoridades electorales jurisdiccionales o administrativas que conforman el sistema electoral nacional.

Así, mediante una interpretación dirigida a privilegiar el más amplio acceso a la jurisdicción, esta Sala Superior ha establecido que ante la ausencia normativa de una vía concreta a través de la cual se pueda dar curso a una impugnación, lo conducente es abrir un expediente denominado "*Juicio Electoral*" que permite materializar de manera efectiva una tutela plena de los derechos de los justiciables, con motivo de la actuación de autoridades electorales.

El reencausamiento del juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado a juicio electoral obedece al principio de legalidad, rector de la función estatal electoral, en el sentido de que se debe establecer un sistema de medios de impugnación en la materia, cuya finalidad consiste en que todos los actos, resoluciones y procedimientos electorales, se ajusten a ese principio, para todo sujeto de Derecho tenga acceso a la justicia, en términos de lo establecido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los

## **SUP-JRC-443/2014**

Estados Unidos Mexicanos, el cual en su parte conducente, es al tenor siguiente:

*Artículo 17. (...) Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

Conforme con el artículo antes reproducido, se colige que el derecho a la tutela jurisdiccional tiene como contenido el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin que a mediante un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

Para lograr ese cometido, la norma exige que los órganos jurisdiccionales deben estar expeditos para impartirla, es decir, libres de todo estorbo o formalismo que les impida ejercer su función; asimismo, se les exige que ejerciten sus funciones en los plazos y términos que fijen las leyes, esto es, siguiendo las formalidades del procedimiento, sin exigir a los interesados mayores requisitos a los fijados en la ley, los cuales, en la especie, no deben resultar innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente se persiguen en el proceso.



De acuerdo con lo antes razonado, cualquier condición que se estableciera fuera del marco legal que, en la práctica, supeditara el acceso a los tribunales a condición alguna, constituiría, sin lugar a dudas, un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, con lo que se conculcaría ese derecho a la tutela jurisdiccional.

Al respecto, resulta ilustrativa la tesis aislada sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se transcribe:

**GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.** La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida,

## SUP-JRC-443/2014

como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.

En concordancia con este derecho subjetivo conferido a favor de todo gobernado, se prevé como principio general la obligación de los tribunales de resolver toda controversia que se someta a su jurisdicción, sin que se puedan excusar para hacerlo en el silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, tal como se desprende del artículo 18 del Código Civil Federal, mismo que señala:

*Artículo 18. El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia.*

Con el objeto de permitir a los órganos de impartición de justicia cumplir ese precepto, el artículo 14 constitucional, en sus párrafos tercero y cuarto, establece las reglas para la resolución de los asuntos conforme a la materia de la controversia. Así, en el caso del orden penal, su resolución se debe ceñir a la aplicación estricta del precepto legal; por su parte, en los juicios del orden civil, además de la aplicación literal de la norma, el juzgador puede acudir a los métodos de interpretación jurídica reconocidos por la ley e, incluso, a los principios generales del derecho.

Por lo que hace al Derecho Electoral, el artículo 2, párrafos 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé los métodos de interpretación para la resolución de controversias, al expresar lo siguiente:

[...]

Artículo 2

1. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados o instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.

2. La interpretación del orden jurídico deberá realizarse conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

[...]

En consecuencia, es dable colegir que este Tribunal Electoral, en su carácter de órgano jurisdiccional, está obligado a impartir justicia de manera pronta, expedita, completa e imparcial, debiendo resolver todas las controversias que sean sometidas a su jurisdicción, sin importar que la norma prevista en la legislación adjetiva sea incompleta para ello o, de plano, no exista disposición alguna que sea aplicable al caso en concreto.

Este criterio es acorde con la teoría del proceso, cabe destacar que Enrique Véscovi, en su libro *“Teoría General del Proceso”*, segunda edición, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, reimpresión del año dos mil seis, página ciento veinticuatro, afirma que el primer deber de los jueces es el de dictar justicia, esto es, ejercer la potestad jurisdiccional; asimismo, señala que *“el juez tiene como primero y fundamental deber el de cumplir con su función, lo que resulta naturalmente de su carácter de funcionario público regido por el derecho constitucional y administrativo, frente al cumplimiento de un deber de su cargo y que resulta del propio derecho de los litigantes a que sus pretensiones sean resueltas (consideradas) por el juez. Sin que este pueda dejar de hacerlo, ni aun*

## **SUP-JRC-443/2014**

*por insuficiencia, oscuridad o ausencia de la ley”, y que “el dictado de justicia se haga dentro de un plazo adecuado (razonable) y que su resolución no resulte extremadamente errada”.*

De ese modo, existe la necesidad de integrar un expediente de juicio electoral, para analizar la controversia planteada, a efecto de privilegiar una tutela judicial efectiva y acceso pleno a la jurisdicción.

De conformidad con lo anterior, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe ordenar la remisión del expediente del juicio al rubro indicado a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior, a fin de que realice las anotaciones pertinentes, y una vez hecho lo anterior, lo devuelva a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera para los efectos legales procedentes.

De lo expuesto se advierte que el partido político enjuiciante acude en defensa del interés público, para la defensa del principio de legalidad, tal como se precisó en el considerando que antecede, que rige la función estatal electoral, y que se debe cumplir, invariablemente, en toda la actuación de las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales, entre otros sujetos de Derecho Electoral, la cual incluye las cuestiones relativas a la iniciativa ciudadana.

En efecto, de la lectura integral de la demanda del asunto general que se resuelve, se observa que el accionante argumenta que la omisión controvertida viola el principio de

supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual impugna en ejercicio de acción tuitiva del interés público.

**TERCERO. Requisitos de procedibilidad.** A juicio de esta Sala Superior se surten los requisitos generales de procedibilidad del medio de impugnación en que se actúa:

**1. Requisitos formales.** El medio de impugnación que nos ocupa reúne los requisitos formales fundamentales que establece el artículo 9, párrafo 1, de la mencionada ley de impugnación electoral federal, porque el Presidente del Comité Directivo Estatal en Veracruz del partido político demandante: **1)** Precisa la denominación del actor; **2)** Identifica la sentencia impugnada; **3)** Señala a la autoridad responsable; **4)** Narra los hechos en que sustenta su impugnación; **5)** Expresa conceptos de agravio, y **6)** Asienta su nombre, firma autógrafa y calidad jurídica con la que promueve.

**2. Oportunidad.** El medio de impugnación objeto de análisis, fue promovido dentro del plazo previsto en los artículos 7, párrafo 2, y 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el partido político enjuiciante controvierte la omisión de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, de cumplir lo ordenado en el artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

## SUP-JRC-443/2014

debido a que la responsable no ha expedido la legislación secundaria para implementar las candidaturas independientes, así como la iniciativa ciudadana y la consulta popular en esa entidad federativa.

Por ende, como la conducta controvertida es una omisión, cuya naturaleza es de tracto sucesivo, motivo por el cual se reitera a cada momento que transcurre, resulta evidente que el plazo para impugnar se renueva también a cada momento, razón por la cual la demanda del juicio, al rubro indicado, se debe considerar presentada oportunamente.

El criterio precedente ha sido reiterado por esta Sala Superior, lo cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 15/2011, consultable a fojas quinientas veinte a quinientas veintiuna de la “*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*”, Volumen 1, intitulado “*Jurisprudencia*”, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

**PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES.-** En términos de lo dispuesto en el artículo 8o., párrafo 1, en relación con el 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuando se impugnen omisiones de una autoridad electoral, debe entenderse, en principio, que el mencionado acto genéricamente entendido se realiza cada día que transcurre, toda vez que es un hecho de tracto sucesivo y, en esa virtud, se arriba a la conclusión de que el plazo legal para impugnarlo no ha vencido, debiéndose tener por presentada la demanda en forma oportuna, mientras subsista, la obligación a cargo de la autoridad responsable de convocar a elecciones y ésta no demuestre que ha cumplido con dicha obligación.

En consecuencia, si el escrito de demanda fue presentado, ante la autoridad responsable, el jueves treinta de octubre de dos mil catorce, es inconcuso que se hizo de manera oportuna.

**3. Personería.** En términos del artículo 88, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la personería de José de Jesús Mancha Alarcón, quien suscribe la demanda del medio de impugnación que se resuelve incidentalmente, al rubro indicado, en su carácter de Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Veracruz, está debidamente acreditada, como se advierte de la certificación de fecha dieciséis de octubre de dos mil catorce, hecha por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano, en la que asienta *“que en la foja setenta y dos anverso del Libro número 2, volumen 1 de Registro de Representantes y Comités de Partidos Políticos, Coaliciones, Organizaciones y Directivos, que lleva la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos...”* de ese Instituto el promovente tiene la calidad jurídica con la que se ostenta, documental que en original, obra a foja veintisiete del expediente al rubro indicado.

**4. Definitividad y firmeza.** Los requisitos previstos en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, también están satisfechos, porque en la legislación del Estado de Veracruz y en la

federal no está previsto medio de impugnación alguno que se deba agotar previamente, por el cual se pueda impugnar la omisión reclamada; por tanto, es definitiva y firme, para la procedibilidad del medio de impugnación promovido.

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E :**

**PRIMERO.** Es **improcedente** el juicio de revisión constitucional electoral.

**SEGUNDO.** Se **reencausa** el juicio de revisión constitucional electoral a juicio electoral.

**TERCERO.** **Remítanse** los autos del juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior, a fin de que haga las anotaciones pertinentes, y hecho lo anterior, devuelva los autos al Magistrado Ponente, para los efectos legales procedentes.

**NOTIFÍQUESE:** **personalmente** al partido político actor; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia, al Congreso del Estado de Veracruz; y **por estrados** a los demás interesados; lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29, párrafos 1 y 3, y 93, párrafo 2, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionados con los numerales 102, 103 y 106, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.



En su oportunidad archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausentes los Magistrados Manuel González Oropeza y José Alejandro Luna Ramos. El Subsecretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE  
POR MINISTERIO DE LEY**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**GABRIEL MENDOZA ELVIRA**