

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

**EXPEDIENTE: SUP-JDC-  
2813/2014**

**ACTORES: MARISOL FLORES  
SÁNCHEZ Y OTROS**

**AUTORIDAD RESPONSABLE: LXII  
LEGISLATURA DEL CONGRESO  
DEL ESTADO DE HIDALGO**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: JOSÉ ALBERTO  
RODRÍGUEZ HUERTA**

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

**VISTOS**, para resolver, los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente **SUP-JDC-2813/2014**, promovido por **Marisol Flores Sánchez, Luis Mario Carbajal Velázquez, Emmanuel Ameth Campos Reséndiz y Danilo Agustín Badillo Ayala**, por su propio derecho, en contra de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, 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 el órgano legislativo responsable no ha expedido la

legislación 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 los actores hacen en su escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. 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 las entidades federativas.

**2. 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.

**3. 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.

**4. 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.

**5. 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

Electoral, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

**6. Decreto de reforma constitucional local.** El veintiocho de julio de dos mil catorce, fue publicado, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, el Decreto 204, por el cual fue reformada la Constitución Política de la citada entidad federativa, en materia de candidaturas independientes e iniciativa ciudadana.

**II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** El dos de diciembre de dos mil catorce, **Marisol Flores Sánchez, Luis Mario Carbajal Velázquez, Emmanuel Ameth Campos Reséndiz y Danilo Agustín Badillo Ayala**, por su propio derecho, presentaron demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en la Oficialía de Partes del Congreso de la citada entidad federativa, 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 ocho de diciembre de dos mil catorce se recibió, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio por el cual el Director General de la Coordinación de Asesoría del Congreso del Estado de Hidalgo

rindió informe circunstanciado y remitió el escrito de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y demás documentación relacionada con el medio de impugnación en que se actúa.

**IV. Turno a Ponencia.** Mediante proveído de ocho de diciembre de dos mil catorce, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-JDC-2813/2014**, ordenando su turno 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 nueve de noviembre de dos mil catorce, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó radicar, en la Ponencia a su cargo, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente **SUP-JDC-2813/2014**.

**VI. Admisión de la demanda.** Por proveído de diecisiete de diciembre de dos mil catorce, el Magistrado Flavio Galván Rivera, al considerar satisfechos los requisitos de procedibilidad admitió la demanda que motivó la integración del expediente al rubro identificado.

**VII. Cierre de instrucción.** En proveído de dieciocho de diciembre de dos mil catorce, el Magistrado Instructor acordó cerrar la instrucción en el medio de impugnación en que se actúa, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, por lo cual quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia, y

**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 competente para resolver la *litis* planteada en el medio de impugnación al rubro indicado, conforme a lo previsto en los artículos 17, 41 párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque los enjuiciantes controvierten la omisión que atribuyen a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, 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 los enjuiciantes controvierten una omisión que atribuye a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, de llevar a cabo las modificaciones a la normativa 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 para la protección de los derechos

político-electorales del ciudadano 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.

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 legislativas 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 LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, 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 escindir de la demanda las cuestiones relativas a las fracciones VII y VIII del artículo 35 constitucional, esto es, lo relativo a los temas de iniciativa ciudadana y consulta popular, y reencausarlos 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 este sentido, 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.

Conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

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 establece:

***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.

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.

Ahora bien, del análisis del escrito de demanda se advierte que los actores acuden en defensa de su derecho político-electoral a ser votados mediante la institución jurídica de la candidatura independiente, así como sus derechos políticos a presentar iniciativas ciudadanas y participar en consultas populares.

En efecto, de la lectura integral de la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se resuelve, se advierte que los enjuiciantes argumentan que la omisión controvertida viola los principios de certeza y seguridad jurídica, rectores de la materia electoral, así como lo previsto en el artículo 35, fracciones II, VII y VIII, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé como derechos del ciudadano, el participar mediante la institución jurídica de la candidatura independiente, así como a iniciar leyes y participar en las consultas populares.

Así, en principio, lo procesalmente adecuado sería escindir la demanda de modo que, la supuesta omisión de expedir las leyes reglamentarias relativas a la candidatura independiente fuera resuelta en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro identificado, mientras que los temas relativos a la iniciativa ciudadana y la consulta popular fueran resueltos en el medio de impugnación denominado "*Juicio electoral*".

No obstante lo anterior, de haber escindido la materia de impugnación y reencusado a juicio electoral tendrían que ser resueltos de manera conjunta o acumulada, tanto el juicio ciudadano en que se actúa, como el juicio electoral cuyo expediente se integrara en su caso, con motivo de la escisión, esta Sala Superior procede a conocer de las tres supuestas omisiones en el medio de impugnación al rubro identificado.

**SEGUNDO. Conceptos de agravio.** En su escrito de demanda, los actores expresan los conceptos de agravio que a continuación se reproducen:

[...]

**A G R A V I O S**

**I. RESPECTO A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES**

Nos causa agravio que la Legislatura de Hidalgo aún no haya regulado el procedimiento normativo para acceder a una candidatura independiente y tener la oportunidad de ser votados para cargos de elección popular en esta entidad, violando a todas luces la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, concretamente, el artículo tercero transitorio del Decreto publicado el 9 de agosto de 2012.

Ahora bien, no pasa desapercibido, y como ya se apuntó, el 28 de julio de este año, fue publicado el Decreto 204, mediante el cual se reformaron diversos preceptos de la Constitución local, entre ellos, el artículo 17, el cual, en su fracción II, reconoce como prerrogativa de los hidalguenses, ser votado de manera independiente.

Sin embargo, el Congreso ha sido omiso en adecuar la ley secundaria, a efecto de poder ejercer ese derecho en el próximo proceso electoral local, mismo que inicia en enero de 2016.

En tal contexto, y de acuerdo con las experiencias de otros estados, establecer las reglas para las candidaturas independientes no ha sido fácil, por el contrario, requiere del tiempo suficiente para discutir, debatir, proponer y analizar los procedimientos que garanticen la participación de la ciudadanía; es por ello que, pese al tiempo que falta para el vencimiento del plazo de 90 días establecido por el artículo 105 Constitucional, no debe ser excusa para soslayar el trabajo legislativo que implica la omisión reclamada.

En consecuencia, solicitamos a ustedes Magistrados, ordenen al Congreso responsable la inmediata regulación secundaria sobre candidaturas independientes.

## **II. RESPECTO A INICIATIVA CIUDADANA**

En cuanto a este derecho político, consagrado también en el artículo 35 de la Constitución General de la República, causa agravio a los suscritos la omisión de la legislatura responsable, dado que el plazo otorgado por el Decreto publicado el 9 de agosto de 2012, venció el 10 de agosto de 2013, para adecuar la Constitución local y las leyes secundarias estatales que nos permitan ejercer el derecho a la iniciativa ciudadana.

Así es, la omisión absoluta del Congreso local viola en nuestro perjuicio los artículos 35 y 116 de la Constitución Federal, así como el tercero transitorio del Decreto de 9 de agosto de 2012 ya mencionado, ello porque la fracción VII del 35 reconoce y garantiza a los ciudadanos mexicanos el derecho a **iniciar leyes**, en los términos y con los requisitos que señalen la Constitución y las leyes aplicables; el último párrafo de la norma II, del artículo 116 dispone que las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos **puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso**, y el tercero transitorio mandata a los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a **realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria**,

derivadas del aludido Decreto en un plazo no mayor a un año, contando a partir de su entrada en vigor, lo cual sucedió el 10 de agosto de 2012.

Es por lo anterior que el Congreso de Hidalgo ha incurrido en omisión absoluta a la Constitución en perjuicio de los hoy demandantes, ya que el no actuar de los legisladores merma el ejercicio de presentar iniciativas de ley ante la instancia que, en teoría, nos representa.

Sustento lo dicho, pues durante esta LXII legislatura, lejos de atender un mandato constitucional, las diputadas y diputados han aprobado cuestiones sumamente superficiales para los hidalguenses, como “cuna de la charrería, cuna del fútbol, o que la matanza de toros es patrimonio inmaterial”, entre otros.

Por esas razones, indebidamente estamos impedidos a presentar iniciativas de ley que podrían coadyuvar a una mejor convivencia social en nuestro estado, en tanto que no debe permanecer la falta grave a la Constitución consistente en la omisión del Congreso del estado de Hidalgo, quien tiene la obligación de adecuar la legislación estatal para garantizar el ejercicio del derecho de iniciativa ciudadana a los suscritos y a todos los hidalguenses.

### **III. RESPECTO A CONSULTA POPULAR**

Causa agravio a los firmantes de esta demanda, el hecho de que el Congreso local en Hidalgo mantenga su irresponsabilidad y no emita las adecuaciones a la legislación estatal ordenadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en torno al derecho político de consulta popular que como ciudadanos mexicanos nos otorga el artículo 35, mismo que por omisión, viola la autoridad responsable.

La fracción VIII de dicho artículo Constitucional, dispone que es derecho de los ciudadanos votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a las reglas que el propio artículo establece.

En principio, pareciera que ese derecho sólo aplica en temas de trascendencia nacional, aunado a que es el Instituto Nacional Electoral quien se encargará de organizar la consulta; sin embargo, el artículo tercero transitorio del multicitado Decreto publicado el 9 de agosto de 2012, ordena a los Congresos estatales a adecuar las respectivas legislaciones secundarias, a fin de que en cada entidad federativa se garantice ese derecho político a los ciudadanos, por lo que los suscritos podríamos someter temas locales de suma importancia al escrutinio público. Empero, la inactividad de los legisladores hidalguenses genera vulneración a nuestro derecho.

## SUP-JDC-2813/2014

Tampoco es óbice al caso, que el derecho a consulta popular se materialice en la jornada electoral dentro del proceso comicial en Hidalgo, la cual tendrá verificativo el primer domingo de julio de 2016 (legislación vigente), lo cual podría conducir a que el Congreso local cuenta con el tiempo suficiente para adecuar la legislación; no obstante, conforme al artículo 105 de la Constitución Federal, esas reformas deben realizarse 90 días antes del inicio del proceso electoral, esto es, hasta el mes de septiembre de 2015.

Ante ese escenario, lo jurídicamente conveniente es que el Congreso haga su trabajo y adecúe lo más pronto posible la legislación local con el objeto de que los suscritos contemos con la certeza y seguridad jurídica de ejercer realmente nuestro derecho a la consulta popular, pues indudablemente, para materializar ese derecho en la próxima jornada electoral en Hidalgo, se deben cumplir con una serie de requisitos, como serían: la organización ciudadana (o de quienes tengan facultad de proponer un tema a consulta); reunión de firmas; revisión de las mismas por parte del Instituto Electoral de Hidalgo; aprobación de la autoridad jurisdiccional estatal (Tribunal Superior de Justicia); organización del Instituto Electoral, y voto ciudadano en la jornada comicial.

Ante tales circunstancias, urge interrumpir la omisión del Congreso responsable, dado que ya han pasado 2 años y 3 meses desde el 10 de agosto de 2012 que inició el plazo para hacer lo que la Constitución le ordenó, y del plazo de un año otorgado para ello, han transcurrido quince meses y los legisladores no han hecho absolutamente nada para atender su obligación, perjudicando no solo a los suscritos, sino a todos los ciudadanos y ciudadanas hidalguenses.

Sin duda, los suscritos nos vemos restringidos al momento de pretender preparar nuestra candidatura sin partido político; elaborar una iniciativa de ley y presentarla ante el Congreso local, así como organizar una consulta popular, como son nuestros derechos fundamentales en materia político-electoral que nos otorga la Constitución, situación que sus Señorías pueden eliminar, como lo han hecho en asuntos como el SUP-JRC-122/2013 y SUP-JDC-248/2014.

[...]

**TERCERO. Estudio del fondo de la litis.** En esencia, los actores aducen que el Congreso del Estado de Hidalgo transgrede sus derechos político-electorales de participación



política, particularmente su derecho de ser votados, como candidatos independientes, así como a presentar iniciativas ciudadanas y a participar en consultas populares.

Al respecto, consideran que el órgano legislativo responsable ha omitido hacer las adecuaciones normativas necesarias para implementar las candidaturas independientes, así como la iniciativa ciudadana y la consulta popular en esa entidad federativa, a pesar del deber jurídico previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce.

Aducen que no obstante que el veintiocho de julio de dos mil catorce fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el Decreto 204, mediante el cual se reformaron diversos preceptos de la Constitución Política de la citada entidad federativa, entre ellos, el artículo 17, fracción II, en el que se reconoce como prerrogativa de los ciudadanos hidalguenses, el ser votado mediante la institución jurídica de la candidatura independiente, el órgano legislativo responsable ha sido omiso en adecuar la ley secundaria, a efecto de poder ejercer ese derecho en el próximo procedimiento electoral local, el cual inicia en el mes de enero de dos mil dieciséis.

Consideran que no obstante que en el artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se

## **SUP-JDC-2813/2014**

prevé que podrán ser modificadas las normas de carácter electoral hasta noventa días antes del inicio del correspondiente procedimiento, se requiere tiempo suficiente para discutir, debatir, proponer y analizar los procedimientos que garanticen la participación de la ciudadanía; por lo que la temporalidad no debe ser excusa para soslayar el trabajo legislativo que implica la omisión reclamada.

Argumentan que el Congreso de Hidalgo ha incurrido en omisión absoluta al mandato expreso de la Constitución en agravio de los hoy demandantes, ya que la falta de actuación de los legisladores vulnera su derecho a presentar iniciativas de ley ante la instancia que los representa.

En su concepto, los diputados de la legislatura responsable lejos de atender al mandato constitucional, han aprobado cuestiones sumamente superficiales para los hidalguenses, como "*cuna de la charrería, cuna del fútbol, o que la matanza de toros es patrimonio inmaterial*", entre otros, por lo que consideran que con la omisión que controvierten están impedidos a presentar iniciativas de ley que podrían coadyuvar a una mejor convivencia social.

Por otra parte argumentan que aunque pareciera que el derecho a participar en las consultas populares sólo aplica en temas de trascendencia nacional, aunado a que es el Instituto Nacional Electoral quien se encargará de organizar la consulta, el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el

nueve de agosto de dos mil doce, ordena a los Congresos de las entidades federativas llevar a cabo las adecuaciones correspondientes a legislaciones secundarias, a fin de que se garantice ese derecho político, por lo que la omisión controvertida vulnera a ese derecho.

Por último, argumentan que lo jurídicamente conveniente es que el Congreso lleve a cabo a la brevedad la adecuación a la legislación local con la finalidad de dotar de certeza y seguridad jurídica a efecto de materializar su derecho a participar en consultas populares en el estado de Hidalgo, porque se deben satisfacer con una serie de requisitos, como la organización ciudadana (o de quienes tengan facultad de proponer un tema a consulta); reunión de firmas; revisión de las mismas por parte del Instituto Electoral de Hidalgo; aprobación de la autoridad jurisdiccional estatal (Tribunal Superior de Justicia); organización del Instituto Electoral,.

Por tanto, toda vez que aducen han pasado dos años y tres meses desde el diez de agosto de dos mil doce, fecha en que inició el plazo para llevar a cabo lo previsto por la propia Constitución, se vulneran no solo los derechos de los actores, sino de todos los ciudadanos y ciudadanas hidalguenses, porque se ven restringidos para preparar su candidatura sin partido político; elaborar una iniciativa de ley y presentarla ante el Congreso local, así como organizar una consulta popular, derechos fundamentales previstos en la Ley Fundamental.

En ese contexto, la pretensión de los actores consiste en que se ordene a la autoridad responsable que legisle en las materias de candidaturas independientes, así como iniciativa ciudadana y consulta popular para estar en aptitud de ejercer su derecho de ser votado, con esa calidad jurídica-política, en la mencionada entidad federativa, así como a ejercer su derechos políticos de participar en la toma de decisiones mediante los medios de participación directa, tales como la consulta popular y la iniciativa ciudadana.

La causa de pedir la hacen consistir en que la omisión en que ha incurrido la responsable los deja en estado de indefensión, porque al no existir los instrumentos legales adecuados e idóneos que fijen los requisitos, condiciones y términos que son necesarios para que un ciudadano se pueda postular como candidato ciudadano o independiente a un cargo de representación popular, así como a presentar iniciativas ciudadanas y participar en consultas populares, les genera agravio, a pesar de que esos derechos ya están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual en su concepto vulnera los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica.

A juicio de esta Sala Superior, es sustancialmente **fundado** el concepto de agravio hecho valer por **Marisol Flores Sánchez, Luis Mario Carbajal Velázquez, Emmanuel Ameth Campos Reséndiz y Danilo Agustín Badillo Ayala**, por las razones que a continuación se exponen

**1. Cuestión previa.**

Al caso, se debe tener presente que el derecho de votar y ser votado incluye la posibilidad de participar en las elecciones mediante la institución jurídica 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.

## **SUP-JDC-2813/2014**

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, abroge 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.

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, al efecto, es necesario precisar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma fundamental del Estado Mexicano, con fuerza vinculante como norma jurídica.

Esto es, el conjunto de principios, valores, reglas y demás previsiones que contiene su texto, conforman un todo sistemático, dotado de fuerza jurídica vinculante. Este grado de vinculación no sólo radica en su estructura coactiva intrínseca, sino también del principio de supremacía constitucional.

De la relación entre fuerza vinculante y supremacía constitucional se genera la necesidad de que toda actuación de las autoridades y de los gobernados se someta a lo dispuesto

en la Ley Fundamental; en otras palabras, la Constitución impone tal deber jurídico, a la totalidad de los sujetos de Derecho, incluidos los operadores jurídicos, públicos y privados.

Es claro que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene normas supremas que deben ser socialmente eficaces, cuya aplicabilidad depende, en ocasiones, de los instrumentos jurídicos que pueden restablecer el orden constitucional alterado; sin duda, uno de esos instrumentos es precisamente el control de las omisiones legislativas, cuando son contrarias a lo ordenado por la propia Constitución.

Señalada la importancia del principio de supremacía constitucional y de su fuerza vinculante, es necesario establecer parámetros respecto de la omisión legislativa, como fuente generadora de conductas no apegadas a la Constitución General de la República.

La inconstitucionalidad por omisión es una conducta en la que puede incurrir cualquier órgano de Poder Público, dentro de la estructura constitucional de la República, caso en el cual se deja de hacer o de practicar lo que constitucionalmente está exigido u ordenado.

Así, la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el legislador no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la misma Constitución, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la Ley Suprema.



La omisión del legislador ordinario se presenta cuando éste está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace. El legislador no dicta una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional, lo cual se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales de los gobernados previstos en la Constitución federal o en los tratados internacionales vigentes en el contexto del sistema jurídico mexicano.

En este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia identificada con la clave 14/2005, estableció directrices claras, a partir de temas particulares, a saber: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos, y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas.

Estos temas sirvieron de base para la aprobación de diversas tesis de jurisprudencia, en los términos que a continuación se precisan.

La tesis identificada con la clave P./J. 9/2006, correspondiente a la novena época, establecida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006 (dos mil seis), página 1533 (mil quinientas treinta y tres), con texto y rubro siguientes:

**PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.** El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.

En este criterio se establece que la vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades, como son:

**a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.

**b)** Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida.

**c) Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.**

En cuanto a las facultades de ejercicio obligatorio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer. En consecuencia, si no se ejercen, es decir, si no se llevan a cabo las conductas constitucionalmente impuestas, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en la tesis identificada con la clave P. / J. 10/2006, de la Novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006 (dos mil seis), página 1528 (mil quinientas veintiocho), que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias, como se advierte a continuación:

**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.** En atención al citado principio los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio. Las primeras son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán; de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales, es decir, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán. Por su parte, las segundas son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de hacer por parte de los órganos legislativos a los que se les han

otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones; de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción; en este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias.

En lo atinente a los tipos de omisión legislativa, la Suprema Corte puntualizó que existen dos: absolutas y relativas. La absoluta, cuando el legislador simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes, ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlo, y la relativa, cuando al haber ejercido su facultad el legislador lo hace de manera parcial o simplemente no la ejerce de manera integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Lo expuesto es conforme a lo sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis identificada con la clave P./J. 11/2006, correspondiente a la novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006 (dos mil seis), página 1527 (mil quinientas veintisiete), la cual se transcribe a continuación:

**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa

cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Conforme a lo anterior, se advierte la existencia de los siguientes tipos de omisión legislativa:

- a)** Absoluta, en caso de facultades de ejercicio obligatorio.
- b)** Relativa, en el supuesto de facultades de ejercicio obligatorio.
- c)** Absoluta, en la hipótesis de facultades de ejercicio potestativo.
- d)** Relativa, en la hipótesis de facultades de ejercicio potestativo.

En conclusión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que la facultad conferida a las legislaturas estatales, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional, en el cual se impone al legislador ordinario el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias,

con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.

En este orden de ideas es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones, como son los de certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

En otro aspecto cabe destacar que esta Sala Superior se ha pronunciado en diversas ocasiones para señalar que el principio de certeza, en una de sus acepciones, consiste en que los sujetos de Derecho que participan en un procedimiento electoral estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir, ya sean autoridades o gobernados.

En contrapartida, la falta de normativa jurídica, por omisión del Poder Legislativo, federal o local de facultades de ejercicio obligatorio, puede vulnerar los derechos político-electorales de los ciudadanos, en la medida en que su expedición y vigencia sea en beneficio e interés de los ciudadanos, tomando en cuenta que el deber de legislar esté

previsto en un mandato constitucional, precisamente en beneficio de los ciudadanos.

En un Estado Constitucional y Democrático, la Constitución general no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema, a la que se debe ajustar todo ordenamiento jurídico, porque sus mandatos son primordiales e ineludibles para el adecuado funcionamiento del Estado.

## **2. Omisión de legislar respecto a candidaturas independientes.**

Por cuanto hace a las candidaturas independientes, para participar en las elecciones populares, tal posibilidad o derecho de participación política de los ciudadanos está prevista en los artículos 35, fracción II, y 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Carta Magna, al tenor siguiente:

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

I. ...

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;

**Artículo 116.** ...

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.

Como se advierte, el derecho a 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 podrán estar en posibilidad jurídica de conocer las modalidades, requisitos, derechos y obligaciones que conforman el contenido de la candidatura independiente en cada entidad federativa.

En estas circunstancias, esta Sala Superior considera que si las omisiones legislativas en materia electoral de facultades de ejercicio obligatorio, pueden conculcar derechos político-electorales, ello trae como consecuencia la necesaria



intervención del órgano jurisdiccional encargado de garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad; concluir lo contrario dejaría a la sola voluntad del legislador secundario la determinación de la eficacia del mandato constitucional, relativo al ejercicio de un derecho fundamental de naturaleza política-electoral.

En este caso se debe tener presente que por Decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, se estableció en el artículo 116, fracción IV, inciso e), el derecho exclusivo de los partidos políticos de postular candidatos en los procedimientos electorales populares locales, al tenor siguiente:

Artículo 116:

[...]

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:

[...]

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:

[...]

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

[...]

Posteriormente, mediante Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Carta

Magna, entre otros el artículo 35, fracción II, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto dos mil doce, se reconoció el derecho de los ciudadanos para participar, como candidatos, en los procedimientos electorales populares, de manera independiente a los partidos políticos, en los términos siguientes:

**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;**

[...]

En el citado Decreto de reformas constitucionales, en términos de su artículo tercero transitorio, se estableció lo siguiente:

**ARTÍCULO TERCERO. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.**

Sin embargo, el citado texto del artículo 116, fracción IV, inciso e), reformado en dos mil siete, quedó intocado en el decreto de reformas constitucionales publicado oficialmente el nueve de agosto dos mil doce, razón por la cual se generó, en la teoría y en la práctica, la discusión de si se mantenía vigente o no el derecho exclusivo de los partidos políticos, para postular candidatos a cargos de representación popular en las entidades federativas.

A fin de hacer congruente lo dispuesto en dos mil doce por el Poder Revisor Permanente de la Constitución, en el texto del mencionado artículo 35, fracción II, mediante Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil trece, se modificó nuevamente el artículo 116, de la Constitución federal, en su fracción IV, inciso e) y se adicionó el inciso o), motivo por el cual el numeral de la Carta Magna quedó como se transcribe a continuación:

**Artículo 116:**

[...]

**IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:**

[...]

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

[...]

**o) 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.**

El diez de febrero de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Decreto de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, el numeral 116, fracción IV, inciso k), el cual quedó en los siguientes términos:

**Artículo 116. ...**

[...]

**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;

[...]

Cabe aclarar que el contenido del inciso o), de la fracción IV, del artículo 116, en sus términos, se recorrió al inciso p) del mismo numeral. Asimismo, en los artículos transitorios primero, segundo y cuarto, del citado Decreto de reformas constitucionales de dos mil catorce, se estableció lo siguiente:

#### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.

**SEGUNDO.-** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

**I.** La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

**II.** La ley general que regule los procedimientos electorales:

[...]

**III.** La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

[...]

**CUARTO.-** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto

Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio Quinto siguiente.

La adición del cuarto párrafo a la base I del artículo 41 de esta Constitución, relativa al porcentaje de votación necesaria para que los partidos políticos conserven su registro, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto.

Las reformas a que se refiere el primer párrafo del presente transitorio, respecto de entidades federativas que tengan procesos electorales en 2014, entrarán en vigor una vez que hayan concluido dichos procesos.

[...]

De la normativa trasunta se advierte que el Poder Revisor Permanente de la Constitución determinó que, conforme a lo establecido en la misma Ley Suprema de la Federación y las Leyes Generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados de la República deben garantizar, entre otros aspectos, el régimen jurídico aplicable a los candidatos independientes a cargos de elección popular.

Asimismo, se estableció el deber del Congreso de la Unión de expedir:

**a)** La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales;

**b)** La ley general que regule los procedimientos electorales, y

**c)** La ley general que, en materia de delitos electorales, establezca los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

## **SUP-JDC-2813/2014**

Con relación a lo anterior, también se determinó que las reformas, adiciones y derogaciones a los preceptos que se precisan en el artículo cuarto transitorio *“entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior”*, es decir, al inicio de vigencia de las tres leyes generales mencionadas.

Al caso, se debe destacar que el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, sendos Decretos 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, las cuales están vigentes desde el día siguiente de su publicación oficial.

En este orden de ideas, es conforme a Derecho concluir que, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, y 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; toda vez que ya están en vigor la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tienen el deber jurídico de expedir las leyes ordinarias relativas al derecho de los ciudadanos de participar como candidatos, de manera independiente de los partidos políticos, en los procedimientos electorales populares locales.

Cabe destacar que a la fecha en que se resuelve el juicio al rubro indicado, en autos no existe constancia alguna para acreditar que la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo haya expedido la legislación ordinaria en materia de candidaturas independientes, necesaria para su implementación y ejercicio eficaz, sin que lo dispuesto en el artículo 17, fracción II, de la Constitución Política de esa entidad federativa, pueda ser considerado suficiente para dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en los artículos 35, fracción II y 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a lo cual se debe agregar que la propia autoridad responsable, en su informe circunstanciado, acepta que "*...actualmente existen trabajos realizados en la Mesa para la Reforma Electoral, en la cual se están abordando los temas concernientes a las candidaturas independientes y consulta popular, estando trabajando en la adecuación de las normas secundarias...*".

Así, como ha quedado precisado, el órgano legislativo del Estado de Hidalgo tiene el deber jurídico de adecuar la legislación de esa entidad federativa, de manera que sea congruente con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con la legislación federal ordinaria en materia de candidaturas independientes.

A mayor abundamiento, cabe precisar que el ejercicio del derecho constitucional del ciudadano, de naturaleza político-electoral, de ser votado, asumiendo la calidad de candidato a un cargo de representación popular, ya sea postulado por los

partidos políticos o mediante candidatura independiente, requiere ser regulado en la normativa ordinaria que al efecto emita el Poder Legislativo competente, la cual se debe ajustar a las bases previstas en la propia Constitución federal, respetando cabalmente el contenido esencial del vigente sistema jurídico-político, armonizándolo con otros derechos fundamentales y salvaguardando los principios, valores y fines constitucionales involucrados, como pueden ser, la democracia representativa y los principios de certeza, objetividad, imparcialidad, legalidad, equidad, igualdad y competitividad, que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y el ejercicio del derecho de los ciudadanos de participar en las elecciones populares, ya como electores o como candidatos a los cargos de representación popular.

Con el mismo fin se debe tener presente que el derecho humano a votar y ser votado también está previsto en los artículos 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, primer párrafo, incisos b) y c), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 21, párrafos 2 y 3, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los que literalmente se establece lo siguiente:

**Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

**Artículo 23. Derechos Políticos**

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

[...]

**b)** de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y



c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

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

#### **Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.**

##### **Artículo 25**

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

[...]

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

#### **Declaración Universal de los Derechos Humanos.**

##### **Artículo 21**

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.}

En conclusión, se considera que asiste razón a los actores en cuanto a que la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo ha incurrido en una **omisión relativa**, porque no obstante que ha previsto en el artículo 17, fracción II, de la Constitución Política de la citada entidad federativa el derecho de los ciudadanos hidalguenses a ser postulados mediante la institución jurídica de la candidatura independiente,

el órgano legislativo responsable ha sido omiso en expedir la normativa legal en esa entidad federativa, conforme a lo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que ha transcurrido en exceso el plazo de un año, previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Carta Magna, entre otros el artículo 35, fracción II, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto dos mil doce.

**3. Omisión de legislar en cuanto a consulta popular e iniciativa ciudadana.**

Por otra parte, aducen los enjuiciantes que la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo ha sido omisa en legislar para adecuar la normativa secundaria en la mencionada entidad federativa, en cuanto a los temas relativos a la iniciativa ciudadana y la consulta popular, previstos en las fracciones VII y VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que ha transcurrido en exceso el plazo de un año, previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Carta Magna, entre otros el artículo 35, en sus fracciones VII y VIII, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto dos mil doce.

Se debe precisar que el ejercicio del derecho político del ciudadano, previsto también en el artículo 35, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece como derecho de los ciudadanos la facultad de iniciar

leyes, es producto de una reciente reforma, contenida en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce.

Por otra parte, la fracción VIII, del mencionado artículo 35 constitucional, también reformado mediante el mencionado Decreto de nueve de agosto de dos mil doce, prevé el derecho político de los ciudadanos a participar en las consultas populares.

Al caso, se debe destacar que también fueron motivo de reforma mediante el citado Decreto, los artículos 36, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever como parte de las obligaciones de los ciudadanos de la República, el votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley.

Asimismo, fueron objeto de reforma los artículos 71, fracción IV, y 73, fracción XXIX-Q, en los que se estableció que el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde entre otros, a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes, y que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

En ese tenor, se considera que los derechos políticos de los ciudadanos no deben tener sólo vigencia formal; no es suficiente que estén previstos en el papel en que son escritas las normas jurídicas atinentes; es necesario que cobren realidad; que tengan eficacia en la vida diaria de la sociedad;

que no sean simples derechos de papel, sino parte del sistema democrático de la República, y en su caso del Estado de Hidalgo.

Cabe destacar que, a nivel federal, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación del Congreso de la Unión, de fecha veinticinco de octubre de dos mil once, con el respectivo “*proyecto decreto*” que reforma y adiciona, entre otros artículos, el 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obra un apartado intitulado de la “*INICIATIVA CIUDADANA, PROPUESTA A LOS ARTÍCULO 35 FRACCIÓN VII, 71 FRACCIÓN IV, 73 FRACCIÓN XXIX-P, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116, 122 BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO O)*”, en el cual se estableció que la iniciativa ciudadana constituye una expresión de cambio para culminar en un país de democracia avanzada.

En ese dictamen se establece que la iniciativa ciudadana se debe entender como un procedimiento, en el cual el pueblo, de manera directa, “*y no a través de órgano intermedio*”, vincula al órgano legislativo, no para que guarde silencio, sino para que analice la propuesta de ley presentada por el ciudadano, ya que tal medio constituye un procedimiento que permite la participación inmediata y directa de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales y que son de interés para todos los habitantes de la República Mexicana, toda vez que “*reivindica una deuda histórica con el pueblo mexicano, constituyéndose la iniciativa ciudadana como un ejercicio de soberanía, congruente con el artículo 39 constitucional*”.

Sólo con efectos ilustrativos, se transcribe a continuación la parte conducente del mencionado dictamen:

e).- INICIATIVA CIUDADANA, PROPUESTA A LOS ARTÍCULOS 35 FRACCIÓN VII, 71 FRACCIÓN IV, 73 FRACCIÓN XXIX-P, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116, 122 BASE PRIMERA, FRACCIÓN V, INCISO O).

Para las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, es de gran relevancia el presente tema, pues en él, se vislumbra una verdadera democracia, ya que efectivamente, la ciudadanía conoce de sus necesidades y podrá expresarlas a través de propuestas legislativas.

La incorporación en la norma constitucional de la Iniciativa Ciudadana, constituye una expresión de cambio que nos encauza a considerarnos como un país de democracia avanzada, ya que sólo en aquellos países en los que se respete la libertad política de los hombres, se generarán las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de los derechos consignados en las normas fundamentales.

La iniciativa ciudadana, se debe entender como un procedimiento expresado en la Constitución, el cual, el pueblo de manera directa e inmediata, y no a través de órgano intermedio, **vinculará al órgano legislativo para que analice la propuesta de ley presentada.**

Tal mecanismo se constituye como un procedimiento que permitirá la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales, y que son de interés para todos los habitantes de la República.

Para los miembros de estas Comisiones dictaminadoras, es una convicción que mediante el mecanismo en estudio, se logrará incentivar y generar una sociedad más participativa e interesada en los asuntos gubernamentales. Además, reivindica una deuda histórica con el pueblo mexicano, constituyéndose la Iniciativa Ciudadana como un ejercicio puro de soberanía, congruente con el artículo 39 constitucional.

Sin embargo, los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras, coinciden en que el requisito del porcentaje de cero punto veinticinco por ciento de la lista nominal de electores, plasmado en la Minuta enviada por el Senado de la República, se constituye como un requisito más de difícil de cumplir, lo que podría dificultar el acceso a esta importante

figura de participación ciudadana, provocando que tal reforma quede en buenas intenciones.

No hay que olvidar, que la naturaleza de la iniciativa ciudadana es precisamente generar la participación del pueblo mediante figuras que impulsen la actividad política de los ciudadanos, fomentando la cultura jurídica de las personas, encausando sus inquietudes mediante procedimientos jurídicos flexibles, que no entorpezcan su ejercicio.

Durante el debate, en el desarrollado del foro, se expresó que tal porcentaje, de aprobarse materialmente se constituiría en un equivalente, a los votos que se exigen para ser diputado federal, siendo tal circunstancia imposible de aceptarse, dada la trascendencia de la figura democrática que se estudia.

Por ello, los integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, creen, oportuno reducir el porcentaje a 0.13% del total de la lista nominal, dicha cantidad se considera, mucho más viable y permitirá canalizar la voluntad popular en forma legítima, sin caer en supuestos normativos excesivos en sus requisitos, que sólo impidan el correcto ejercicio de las voluntades colectivas.

[...]

De lo expuesto esta Sala Superior concluye, que la autoridad legislativa tiene el deber jurídico de respetar el ejercicio eficaz del derecho de iniciativa ciudadana, reconocido constitucionalmente a nivel federal.

En este orden de ideas, es conforme a Derecho sostener que la iniciativa ciudadana se entiende como el derecho político que se concede a los ciudadanos para hacer propuestas de reforma, modificación y creación de leyes al Poder Legislativo, que como instrumento de democracia directa tiene como finalidad que se aprueben, deroguen, abroguen, o modifiquen normas.

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.

Se considera que el pueblo además de ejercer la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo puede hacer 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 propuestas de Ley al Poder Legislativo, posibilidad que tienen los ciudadanos para proponer ante el poder generador del orden jurídico, para que apruebe, derogue, abrogue o modifique normas.

Lo anterior se robustece con lo previsto en los artículos 2, 3, 4 y 6 de Carta Democrática Interamericana, en lo que se prevé lo siguiente:

#### **CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA**

**Artículo 2.** El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. **La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía** en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

**Artículo 3.** Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen

plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

**Artículo 4.** Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

...

**Artículo 6.** La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

De la Carta Democrática Interamericana se advierte, en lo que al caso interesa, que la democracia se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía; que son componentes esenciales, de la democracia dentro de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, y que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad, por lo que es una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia promover y fomentar diversas formas de participación para fortalecer la democracia.

Por otra parte, se considera que la autoridad legislativa tiene el deber jurídico de respetar el ejercicio eficaz del derecho



político a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, previsto en la fracción VIII, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación del Congreso de la Unión, de fecha veinticinco de octubre de dos mil once, con el respectivo "*proyecto decreto*" que reforma y adiciona, entre otros artículos, el 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obra un apartado intitulado de la "*CONSULTA POPULAR*", en el cual se estableció que la consulta popular constituye un mecanismo para involucrar al conjunto de la población en el proceso de toma de decisiones, más allá de la simple elección de sus representantes políticos, con la finalidad de obtener una mayor legitimación del sistema político y aumentar la participación ciudadana.

Se señala en ese dictamen que el establecimiento de la consulta popular tiene que ver con la falta de canales adecuados para la participación popular directa en las cuestiones que afectan a la ciudadanía. Con estos instrumentos de democracia directa, los representados pueden controlar de mejor manera a sus representantes, en el caso de sentir que sus demandas no son interpretadas adecuadamente. Así pues, se persigue una mayor participación e intervención ciudadana -y no únicamente a través de los partidos políticos-, en la toma de decisiones políticas y sociales claves.

En este sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Federal de Consulta Popular, se considera que esa

institución jurídica es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, mediante el voto emitido por el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

En ese tenor, el artículo 7, de la mencionada Ley Federal, establece que 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, lo cual guarda congruencia 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.

Asimismo, como ya ha sido precisado, se considera que el pueblo además de ejercer la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo haga por medio de instrumentos de participación ciudadana, entre otros, la consulta popular.

De acuerdo a lo anterior, en el mencionado Dictamen se considera que la adopción de instituciones jurídicas como la consulta popular, constituye un instrumento legítimo de opinión, acción cívica y compromiso político de la ciudadanía; el cual resulta complementario y dinamizador de la representatividad del sistema político y del Estado Mexicano, consagrada en el artículo 41 constitucional.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior considera que es **fundado** el concepto de agravio expresado por los enjuiciantes, relativo a la omisión que atribuyen a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, de adecuar la normativa local en el plazo 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.

Lo anterior es así, no obstante que al rendir su informe circunstanciado, el Director General de la Coordinación de Asesoría del Congreso del Estado de Hidalgo, con la finalidad de justificar su omisión adujo que ese órgano legislativo *“con fecha 24 de junio de 2014, aprobó el Dictamen que contiene la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, presentada por el Lic. José Francisco Olvera Ruíz, Titular del Poder Ejecutivo en materia de: Candidaturas independientes; iniciativas ciudadanas; iniciativas preferentes. De esta forma se dio cumplimiento con los establecido en el mandato Constitucional Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de agosto de 2012, y está incorporado a la legislación de la materia.”*

Al respecto, conviene señalar que de conformidad con el artículo 1º. Constitucional se prevé que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos

## **SUP-JDC-2813/2014**

humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En tal tesitura, el Estado Mexicano se encuentra obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Ahora bien, tal como ha quedado precisado el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, establece la obligación a los Congresos locales de legislar en el plazo de un año la reglamentación que permita hacer efectivas las candidaturas independientes, las consultas populares y las iniciativas ciudadanas.

No obstante lo anterior, en autos no obra elemento alguno del cual se pueda advertir que el Congreso del Estado de Hidalgo haya dado cabal cumplimiento a la obligación que le fue impuesta en el citado artículo Tercero transitorio; lo anterior es así, toda vez que, no obstante que mediante el Decreto 204, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil catorce, el órgano legislativo responsable determinó modificar los artículos 17 y 47 de la Constitución de la mencionada entidad federativa para incluir como derechos de los ciudadanos hidalguenses el participar en la vida político-electoral, mediante la institución jurídica de la candidatura independiente y la presentación de iniciativas ciudadanas, no existe en autos constancia alguna de que haya sido expedida la normativa secundaria que regule las mencionadas instituciones jurídicas.

En consecuencia, se considera que, conforme a la clasificación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se actualiza una omisión relativa respecto al tema de la iniciativa ciudadana, toda vez que no obstante que mediante el Decreto 204, publicado el veintiocho de julio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, se reformó el artículo 47 de la Constitución Política de la citada entidad federativa, en materia de iniciativa ciudadana, no obra en autos constancia alguna de que el órgano legislativo responsable haya expedido la normativa secundaria que reglamente el mencionado derecho político.

Por otra parte, se considera que se está ante una omisión absoluta respecto al tema de la consulta popular, toda vez que la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo ha sido omisa en ejercer su facultad de ejercicio obligatorio, pues el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir determinadas normas y no lo ha hecho.

En efecto, la omisión del Congreso de Hidalgo constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal.

Cabe señalar que en este tipo de facultades los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido.

Por tanto, tal y como se ha hecho referencia en la conclusiones preliminares, se tiene que por mandato

constitucional la ciudadanía ejerce su soberanía a través de los poderes de la unión, en el ámbito de acción y competencia de cada uno de ellos, por lo que debe entenderse que la no obediencia a un mandato establecido por el órgano legislativo federal para que se emita una norma a nivel local, afecta de manera clara los derechos humanos de la ciudadanía a la cual va dirigida la norma.

En ese sentido la fuerza normativa de la constitución debe prevalecer y garantizar los derechos humanos consagrados en la misma, con el objetivo de hacer funcional el Estado Democrático.

En consecuencia, las omisiones precisadas es violatoria del plazo previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma y adición, así como los diversos artículos 1º y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con las omisiones precisadas se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces en beneficio de la propia ciudadanía.

Esto es, el Congreso local con la omisión de emitir la normativa correspondiente incumple su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos políticos de los ciudadanos hidalguenses.

En tal medida este órgano jurisdiccional no puede soslayar el hecho de que un órgano del estado, omite actuar bajo mandato constitucional, y con tal omisión pueden verse perjudicados los derechos humanos de los ciudadanos de una entidad federativa.

Aunado a ello, se violenta el principio de certeza en un procedimiento electoral local, dado que los actores participantes en el mismo, no puedan conocer las normas electorales que lo van a regir.

En tal medida, como se ha expresado, la violación al principio de certeza con la no emisión de las normas ordenadas por el constituyente permanente, puede incidir en el hecho de que los actores políticos desconozcan de las reglas bajo las cuales se va a conducir el procedimiento electoral local y, en esa medida, las condiciones bajo las cuales una de las partes contendientes (candidatos independientes) va a competir, o bien, se haga nugatorio el ejercicio de ese derecho ante la falta de regulación.

En este sentido, si en el artículo tercero transitorio del citado Decreto de reforma establece un mandato expreso con la finalidad de lograr una plena armonía institucional y en tal mandato prevé plazos proporcionales para su consecución, no se puede considerar que sea conforme a Derecho que una legislatura local deje de cumplir con su función primaria la cual es legislar.

Al caso, cabe recordar lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la siguiente tesis:

*Con fundamento en el artículo 1.1 CADH, el Estado está obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Según las reglas del derecho de la responsabilidad internacional del Estado aplicables en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u*

*omisión de cualquier autoridad pública, independientemente de su jerarquía, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la Convención Americana (Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71; Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70). La obligación del Estado en el sentido de respetar los derechos convencionalmente garantizados se impone independientemente de que los responsables de las violaciones de estos derechos sean agentes del poder público, particulares, o grupos de ellos, ya que según las reglas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier autoridad pública constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención (Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99; Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37). La responsabilidad estatal puede surgir cuando un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público afecte indebidamente, por acción u omisión, algunos de los bienes jurídicos protegidos por la Convención Americana. También puede provenir de actos realizados por particulares, como ocurre cuando el Estado omite prevenir o impedir conductas de terceros que vulneren los referidos bienes jurídicos. En este orden de consideraciones, cuando se traía de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado), la responsabilidad resulta por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo (Caso Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171).*

De la tesis que antecede cabe señalar que puede ser objeto de responsabilidad estatal, un órgano o funcionario del Estado, cuando por acción u omisión, afecte indebidamente los bienes jurídicos protegidos por la obligación de los Estados



partes de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en ese sentido, con el fin de evitar ulteriores responsabilidades por parte del Estado Mexicano, en la medida en que una de sus legislaturas locales no lleve a cabo un mandato constitucional relacionado con hacer efectivos los derechos humanos de naturaleza política o política-electoral.

Similar criterio ha asumido esta Sala Superior al resolver el juicio de revisión constitucional, identificado con la clave **SUP-JRC-122/2013**, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-485/2014** y **SUP-JDC-2665/2014**, así como el juicio electoral **SUP-JE-8/2014**.

**CUARTO. Efectos de la sentencia.** Conforme a las consideraciones precedentes lo procedente conforme a Derecho **es ordenar a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo que, de inmediato**, expida la legislación ordinaria, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en los numerales 35, fracciones II, VII y VIII, así como 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en consideración, en lo conducente, lo dispuesto en las vigentes Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y Ley General en Materia de Delitos Electorales, así como en las demás normas aplicables.

En tal medida para privilegiar los derechos humanos de los ciudadanos del Estado de Hidalgo, se considera que la

emisión de las normas que den funcionalidad al Decreto de reforma constitucional, se deben llevar a cabo en el menor tiempo posible.

Por tanto, **de inmediato**, la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, debe llevar a cabo las adecuaciones y reformas a la normativa constitucional y legal local, a fin de armonizar las mencionadas disposiciones conforme a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado se

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

**PRIMERO.** Se **ordena** a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo que, **de inmediato**, expida la legislación reglamentaria sobre candidaturas independientes, iniciativa ciudadana y consulta popular, a fin de dar cumplimiento a lo previsto 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.

**SEGUNDO.** Dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se dé cumplimiento a lo ordenado en esta ejecutoria, la Legislatura responsable deberá rendir el informe respectivo a esta Sala Superior.

**NOTIFÍQUESE: personalmente** a los actores, **por oficio**, a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, y **por estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 102, 103, y 106, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Subsecretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**SUP-JDC-2813/2014**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**GABRIEL MENDOZA ELVIRA**