

**JUICIO PARA LA PROTECCION DE
LOS DERECHOS POLITICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1755/2016

**ACTORES: HECTOR MELESIO CUEN
OJEDA, MARIA DEL ROSARIO
SANCHEZ ZATARAIN Y
ROBESPIERRE LIZARRAGA OTERO**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS
CONSTITUCIONALES, DE
GOBERNACION Y DE ESTUDIOS
LEGISLATIVOS, PRIMERA, Y MESA
DIRECTIVA, TODAS, DE LA CAMARA
DE SENADORES DEL H. CONGRESO
DE LA UNION**

**MAGISTRADO PONENTE: SALVADOR
OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIO: ENRIQUE AGUIRRE
SALDIVAR**

Ciudad de México, a doce de octubre de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicado, en sentido de **DECLARAR PARCIALMENTE FUNDADA** la pretensión de los actores de tener por actualizada la omisión de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Primera, todas de la Cámara de Senadores del H. Congreso de

la Unión, por no dictaminar la iniciativa ciudadana de reformas constitucionales en materias de segunda vuelta electoral y revocación de mandato.

I. ANTECEDENTES

De lo expuesto por los ocursoantes en su escrito de demanda y de las constancias de autos se desprende lo siguiente:

1. El veinticinco de septiembre de dos mil catorce, los actores presentaron ante la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión una iniciativa ciudadana de reformas constitucionales en materias de segunda vuelta electoral y revocación de mandato, identificada como proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 54, fracciones I y II; 63, primer párrafo; 77, fracción IV; 116, tercer párrafo de la fracción II, y 122, tercer párrafo; y se adicionan los Apartados A y B de la fracción IV del artículo 41; y 116, cuarto y quinto párrafos de la fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El trece de noviembre de dos mil catorce, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral remitió a la Vicepresidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el “Informe que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Secretaría Ejecutiva, respecto de la solicitud de Iniciativa Ciudadana promovida por diversos ciudadanos, representados por el C. Héctor Melesio Cuén Ojeda.”

3. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la referida Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión turnó la mencionada iniciativa ciudadana a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, del propio órgano legislativo.

4. El dieciocho de marzo de dos mil quince tuvo verificativo una reunión ordinaria de trabajo de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, donde bajo el punto seis del orden del día (Asuntos Generales), el Senador Presidente de dicha Comisión dio la bienvenida a los Diputados Locales del Estado de Sinaloa, Héctor Melesio Cuén Ojeda, María del Rosario Sánchez Zataráin y Robespierre Lizárraga Otero, en calidad de representantes del citado proyecto de iniciativa ciudadana de reformas constitucionales en materias de segunda vuelta electoral y revocación de mandato.

En dicha reunión, Héctor Melesio Cuén Ojeda expuso la misma y solicitó se le diera curso, teniendo en consideración el gran número de ciudadanos que la impulsaban.

5. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

El diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, Héctor Melesio Cuén Ojeda, María del Rosario Sánchez Zataráin y Robespierre

SUP-JDC-1755/2016

Lizárraga Otero, por su propio derecho y en calidad de representantes del proyecto de iniciativa ciudadana de reformas constitucionales en materias de segunda vuelta electoral y revocación de mandato, promovieron directamente ante esta Sala Superior el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de controvertir: *a)* la omisión de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, de dictaminar la referida iniciativa ciudadana, y *b)* la supuesta negligencia de la Mesa Directiva de la propia Cámara de Senadores para asegurar la presentación del referido dictamen por parte de dichas comisiones.

6. Trámite y sustanciación

En misma fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente SUP-JDC-1755/2016; turnarlo al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar para efectos de lo establecido en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y requerir a las autoridades responsables dar trámite legal al escrito de demanda conforme a lo previsto en el artículo 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-6042/16 emitido por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

SUP-JDC-1755/2016

El veintiséis de agosto de dos mil dieciséis se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior dos oficios suscritos por el Director General de Asuntos Jurídicos del Senado de la República (DGAJ/DC/IX/1816/2016 y S/N), a través de los cuales remitió constancias atinentes a la publicitación del presente medio de impugnación y rindió informe circunstanciado.

El doce de septiembre de dos mil dieciséis, el Magistrado Instructor requirió a las autoridades responsables diversa información relacionada con el asunto; dicho requerimiento fue desahogado en términos del oficio DGAJ/DC/IX/2026/2016 de quince de septiembre del año en curso.

En su oportunidad, el Magistrado Instructor dictó auto de admisión y en virtud de que no existía trámite alguno pendiente de realizar declaró cerrada la instrucción, quedando el caso en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 17; 35, fracción VII; 41, párrafo segundo, base VI; 71, fracción IV, y 99, párrafo cuarto,

SUP-JDC-1755/2016

fracciones V y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 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, toda vez que se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por ciudadanos, por su propio derecho y en calidad de representantes de un proyecto de iniciativa ciudadana de reformas constitucionales en materia político-electoral, a efecto de controvertir la presunta omisión y negligencia en que han incurrido determinadas instancias de un órgano legislativo al no dictaminar dicha iniciativa.

Al respecto, cabe destacar que la posibilidad de iniciar leyes por parte de los ciudadanos,¹ atañe directamente al ejercicio de un derecho político previsto de manera expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consiste en lograr la participación ciudadana en la vida democrática del país, por lo que su debido ejercicio debe ser tutelado por los Tribunales electorales.

En ese sentido, esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación en la vía propuesta, es decir, como juicio ciudadano, toda vez que, según se ha expuesto, si la materia objeto de *litis* implica de manera

¹ Derivada del Decreto de adición constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de nueve de agosto de dos mil doce; reformado, a su vez, mediante diverso Decreto de diez de febrero de dos mil catorce.

concreta y explícita el ejercicio de un derecho de participación ciudadana -a través del derecho específico de iniciar leyes en materia político-electoral- previsto textualmente en la Ley Fundamental, es inconcuso que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano resulta la vía idónea para el conocimiento y resolución del presente asunto.²

Asimismo, toda vez que el caso planteado no corresponde a alguna de las hipótesis específicas de conocimiento de las Salas Regionales del propio Tribunal Electoral, se actualiza en la especie la competencia original y directa de esta Sala Superior para conocer y resolver el mismo.

2. Procedencia

El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a) Oportunidad. El juicio fue promovido oportunamente, toda vez que, como se ha precisado, los actores impugnan

² Sobre el particular, es importante precisar que el referido argumento se constriñe al tema de *litis*, es decir, al ejercicio del derecho político constitucional de iniciativa ciudadana, sin que ello implique pronunciamiento alguno sobre los temas concretos objeto de la iniciativa ciudadana de mérito, a saber, segunda vuelta electoral y revocación de mandato, pues sobre este último, en su propio contexto, esta Sala Superior ha sentado la jurisprudencia 27/2012, de rubro "REVOCACION DE MANDATO. EL JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLITICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLA".

SUP-JDC-1755/2016

centralmente la presunta omisión de las autoridades señaladas como responsables de dictaminar un proyecto de iniciativa ciudadana, por lo que debe entenderse, en principio, que dicha omisión implica una irregularidad que se actualiza cada día que transcurre como hecho de *tracto sucesivo* y, en esa virtud, se arriba a la conclusión de que el plazo legal para impugnarla no ha vencido, debiéndose tener la demanda por presentada en forma oportuna. Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido en la jurisprudencia de rubro “PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACION, TRATANDOSE DE OMISIONES”.³

b) Forma. Dicho medio de impugnación se presentó por escrito, haciéndose constar el nombre de los actores, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello. En el referido curso también se identifican el acto impugnado y las autoridades responsables; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto impugnado, los preceptos presuntamente violados y se hacen constar las firmas autógrafas de los promoventes.

c) Legitimación e interés jurídico. Toda vez que la autoridad responsable al emitir su informe circunstanciado aduce como causa de improcedencia la falta de los presentes requisitos, el análisis de los mismos se realiza en el apartado siguiente de esta ejecutoria.

³ Jurisprudencia 15/2011, consultable en *Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Compilación 1997-2013*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Volumen 1, páginas 520-521.

d) Definitividad. El acto impugnado debe entenderse como una determinación definitiva, toda vez que en su contra no procede algún otro juicio o recurso a través del cual el actor pudiera controvertirlo eficazmente.

3. Causas de improcedencia

Al rendir su informe circunstanciado, la autoridad responsable manifiesta que en el presente medio de impugnación se actualizan las siguientes causas de improcedencia:

i) Inexistencia de un acto real y concreto que vulnere los derechos político-electorales de los actores, al no haberse restringido su derecho a presentar la respectiva iniciativa ciudadana ni haber limitado su turno y trámite para el proceso legislativo correspondiente, y

ii) Falta de legitimación e interés jurídico y legítimo de los actores, ya que en la especie no se actualiza alguna de las hipótesis o supuestos previstos en los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y no hay acto u omisión cierto, notorio o expreso que afecte o vulnere de manera real y directa su esfera de derechos político-electorales, conforme a lo previsto en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-JDC-1755/2016

No asiste razón a la autoridad responsable y por tanto resultan **infundadas** las causas de improcedencia invocadas, con base en las consideraciones que se exponen a continuación.

Por cuanto hace a la primera aseveración de la responsable, donde aduce inexistencia de un acto real y concreto que vulnere los derechos político-electorales de los actores porque no se restringió su derecho a presentar la respectiva iniciativa ciudadana ni se impidió su turno para el desahogo del proceso legislativo, este órgano jurisdiccional federal observa que la misma carece de sustento y aplicación al caso bajo estudio, toda vez que los actores no se duelen de que se les hubiese impedido presentar dicha iniciativa ni de que no se le hubiese dado el turno respectivo, sino de la presunta omisión y negligencia en que ha incurrido el órgano legislativo (a través de las comisiones precisadas y la Mesa Directiva) por el hecho, distinto a lo anterior, de que a la fecha no se ha emitido el respectivo dictamen sobre tal iniciativa.

Esto es, los actores no señalan como acto impugnado que se les hubiese impedido presentar la iniciativa ciudadana de mérito ni que se hubiese negado su turno a las comisiones atinentes, tan es así, que en la propia narrativa de hechos de su escrito de demanda (consultable de fojas 001 a 011 del expediente) los enjuiciantes reconocen expresamente que tales eventos tuvieron lugar el veinticinco de septiembre (presentación de iniciativa) y diecinueve de noviembre (turno a Comisiones Unidas), ambos, de dos mil catorce.

SUP-JDC-1755/2016

Distinto a lo anterior, se reitera, es que los impetrantes controvierten la presunta actualización de un hecho negativo consistente en que, habiéndose desahogado los referidos actos de presentación y turno de la citada iniciativa, no se ha emitido aún el respectivo dictamen. De ahí, precisamente, que no asiste razón a la responsable cuando alega como causa de improcedencia la inexistencia del acto reclamado a partir de identificar de manera errónea el mismo.

Aunado a lo anterior, resulta importante advertir que la autoridad responsable formula la citada causa de improcedencia a partir de la premisa equivocada de considerar que el derecho ciudadano de presentar iniciativas de ley (artículos 35, fracción VII, y 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) se agota con la simple presentación de la propuesta, cuando esta Sala Superior ha sentado criterio en sentido de que, para la plena vigencia y el ejercicio eficaz del referido derecho político ciudadano, se hace necesario que la autoridad legislativa se pronuncie al respecto, pues, de lo contrario, el mismo se tornaría ineficaz e inútil.

Dicho criterio, aplicable al caso, se encuentra establecido en la tesis⁴ de rubro y contenido siguientes:

...

⁴ Tesis XXIII/2015, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 8. Número 16. 2015, páginas 50-51.

INTERES JURIDICO. LO TIENEN LOS CIUDADANOS PARA CONTROVERTIR LA OMISION DE LOS ORGANOS LEGISLATIVOS DE DICTAMINAR PROYECTOS DE INICIATIVA CIUDADANA (LEGISLACION DE SINALOA).- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción VII y 116, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 4, y 6 de la Carta Democrática Interamericana; 10, fracción IV, 15 y 45, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; 60, 61 y 64 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa; se advierte que la iniciativa ciudadana es un instrumento de democracia directa, por el que se establece el derecho constitucional de los ciudadanos a iniciar leyes, a fin de que puedan participar de manera inmediata en la toma de decisiones públicas gubernamentales, el cual debe ser tutelado por la autoridad electoral. En ese sentido, los ciudadanos tienen interés jurídico para controvertir la omisión de los órganos legislativos de dictaminar los proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos que hayan presentado, porque su derecho a iniciar leyes no se agota con la simple presentación de la propuesta, sino que, para su vigencia plena y ejercicio eficaz, es necesario que la autoridad legislativa se pronuncie al respecto; pues asumir una postura contraria, tornaría ineficaz e inútil el ejercicio del aludido derecho político del ciudadano.

...

Así, de lo transcrito se corrobora que la plena vigencia y el ejercicio eficaz del derecho político ciudadano de iniciar leyes va más allá del acto de presentación del respectivo proyecto de iniciativa (pues acotar a esto último tornaría ineficaz e inútil el aludido derecho), debiéndose interpretar -por tanto- que el mismo comprende y hace necesario que la autoridad legislativa se pronuncie al respecto.

Por otra parte, tampoco asiste razón a la autoridad responsable cuando aduce como causa de improcedencia la presunta falta de legitimación e interés jurídico y legítimo de los actores.

SUP-JDC-1755/2016

Esto es así, porque la iniciativa ciudadana ha sido considerada como un instrumento de democracia directa reconocido constitucionalmente como un derecho de los ciudadanos a iniciar leyes y participar de manera inmediata en la toma de decisiones públicas gubernamentales. En ese sentido, los ciudadanos que hubiesen presentado una iniciativa ciudadana tienen legitimación e interés jurídico para controvertir la omisión de los órganos legislativos de dictaminar el respectivo proyecto de ley o decreto que se hubiese presentado, lo cual, a su vez, debe ser tutelado por la autoridad electoral.

Sobre el particular, resulta igualmente aplicable la *ratio essendi* de la citada tesis relevante, así como las consideraciones atinentes expuestas por esta Sala Superior al resolver el diverso precedente SUP-AG-119/2014.⁵

Por tanto, en el caso, se tienen por satisfechos los referidos requisitos de procedencia pues, como se ha expuesto, el medio de impugnación es promovido por ciudadanos que, por su propio derecho y en calidad de representantes de un proyecto de iniciativa ciudadana sobre reformas constitucionales en materia político-electoral (segunda vuelta electoral y revocación de mandato), presentada en su oportunidad por ellos mismos ante el órgano legislativo, aducen la omisión y negligencia de este último en dictaminar dicha iniciativa.

⁵ Doce de noviembre de dos mil catorce. Unanimidad de cuatro votos.

De ahí, como se ha expuesto, lo infundado de tales planteamientos.

En consecuencia, toda vez que este órgano jurisdiccional no advierte, de oficio, que se actualice alguna causa de improcedencia, procede realizar el estudio de fondo del asunto propuesto.

4. Estudio de fondo

Síntesis de agravios

De la lectura integral del escrito de demanda se desprende que los actores formulan los siguientes conceptos de violación:

1. Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, han violentado en su perjuicio el derecho ciudadano de iniciar leyes, previsto en los artículos 35, fracción VII, y 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, en términos de lo ordenado en el artículo 212, punto 1, del Reglamento del Senado de la República, las iniciativas y proyectos turnados a comisiones deben ser dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, siendo el caso que, a la fecha, las aludidas comisiones no han dictaminado el

referido proyecto de iniciativa ciudadana que les fue turnado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce.

Al efecto, los actores invocan la mencionada tesis de rubro “INTERES JURIDICO. LO TIENEN LOS CIUDADANOS PARA CONTROVERTIR LA OMISION DE LOS ORGANOS LEGISLATIVOS DE DICTAMINAR PROYECTOS DE INICIATIVA CIUDADANA (LEGISLACION DE SINALOA)” y la jurisprudencia “DERECHO DE PETICION EN MATERIA ELECTORAL. LA EXPRESION ‘BREVE TERMINO’ ADQUIERE CONNOTACION ESPECIFICA EN CADA CASO”.

2. La Mesa Directiva del Senado de la República ha incumplido con el deber de observar que las respectivas comisiones elaboren los dictámenes que les hayan sido encomendados, conforme a lo previsto en el artículo 66, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, dicen los impetrantes, porque no ha llevado a cabo gestión alguna para que las referidas comisiones unidas emitan el dictamen de mérito.

A decir de los enjuiciantes, tal actitud de la Mesa Directiva es inconstitucional, ilegítima y negligente, pues además de violar los referidos preceptos constitucionales, su conducta no contribuye a la sinergia del proceso legislativo pues no obstante haber transcurrido un lapso excesivo desde que la citada iniciativa se turnó a comisiones, no ha llevado a cabo actos concretos tendentes a imponer a éstas el deber jurídico y la

obligación de dictaminar, violentando con ello sus derechos. Al respecto, los actores citan la tesis de rubro “MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR”.

Análisis de agravios

Por razón de método y en atención al estrecho vínculo existente entre los mismos, el estudio de los citados conceptos de violación se realiza de manera conjunta, sin que ello genere afectación alguna a los enjuiciantes pues lo trascendente es que los puntos de agravio sean estudiados en su totalidad y no la forma en que se realiza su análisis, conforme a lo establecido en la jurisprudencia de rubro “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESION”.⁶

Es **parcialmente fundada** la pretensión de los actores de tener por actualizada la omisión, no así la supuesta negligencia, con base en las consideraciones que se exponen a continuación.

En primer lugar, es importante destacar que al emitir la presente ejecutoria se tiene presente la previsión contenida en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que, al resolver los medios de impugnación establecidos en el propio

⁶ Consultable en *Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Compilación 1997-2013*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Volumen 1, página 125.

ordenamiento legal (incluido, evidentemente, el juicio ciudadano), la Sala competente del Tribunal Electoral debe suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

Esta Sala Superior considera que -en el caso- del escrito de demanda y de los hechos expuestos se desprenden elementos suficientes para acreditar la omisión, no así la presunta negligencia alegada, pues como se evidencia a continuación, respecto de la negligencia el planteamiento de los actores se constriñe a señalar mediante una apreciación genérica y subjetiva que, en la especie, se acredita dicha cuestión.

Es decir, los impetrantes no formulan argumentos objetivos y eficaces ni ofrecen medios de convicción aptos para demostrar que, de manera injustificada, se actualizan en el caso los extremos de negligencia, sin que se esté en aptitud jurídica de suplir tal deficiencia pues de su análisis tampoco se desprenden o acreditan los mismos.

Así, es imprecisa la manifestación de los actores cuando afirman de manera categórica que el órgano legislativo responsable ha incurrido en negligencia por no haber emitido el dictamen correspondiente al proyecto de iniciativa ciudadana sobre segunda vuelta electoral y revocación de mandato.

SUP-JDC-1755/2016

Lo anterior, porque tal aseveración se finca en una lectura incompleta y aislada del precepto reglamentario en el que los actores fundan su pretensión, y en una visión desarticulada y parcial de los hechos, pues como se analiza en las presentes consideraciones, los enjuiciantes no reparan en el contenido integral del precepto invocado y de la normativa aplicable, y tampoco atienden a los diversos aspectos procedimentales y fácticos inherentes a la complejidad del proceso legislativo (en general) y las peculiaridades intrínsecas a la iniciativa ciudadana de mérito (en particular), todo ello, en un contexto de reforma constitucional sobre temas sensibles en el ámbito político-electoral, como son la segunda vuelta electoral y la revocación de mandato. Aspectos que los impetrantes no abordan y menos justifican en sus planteamientos, haciendo patente su insuficiencia y falta de sustento.

En efecto, como se advierte de la referida síntesis de agravios, los actores fundan centralmente su pretensión en una lectura incompleta del texto del artículo 212, párrafo 1, del Reglamento del Senado de la República, del tenor siguiente:

...

Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son *(sic)* dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las salvedades que establece este Reglamento.

...

(Subrayado de esta sentencia)

Así, con fundamento en tal precepto, al considerar que las aludidas comisiones no han dictaminado el referido proyecto de

iniciativa ciudadana, no obstante haberseles turnado el diecinueve de noviembre de dos mil catorce, es que se encuentra **acreditada la omisión alegada**, sin que se tenga por actualizada la supuesta negligencia, como se desarrolla a continuación.

Los actores no advierten en su concepto de agravio que en el mismo precepto reglamentario (artículo 212, párrafo 1, *in fine*) se prevé de manera expresa que el citado lapso admite salvedades previstas en el mismo ordenamiento, lo cual se confirma, a su vez, en el subsiguiente párrafo 2 del mismo artículo 212, donde se establece que, cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, se podrá disponer de un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior.

En ese orden de ideas, este órgano jurisdiccional federal observa que al rendir su informe circunstanciado y desahogar el requerimiento que se le formuló sobre el particular (fojas 028 a 049 y 262 a 264, respectivamente), la autoridad responsable reconoció y admitió en todo momento la existencia de la aludida iniciativa ciudadana, mencionando distintos hechos relacionados con la misma y precisando algunas razones que han impedido a las instancias legislativas competentes culminar la tarea de dictamen sobre la misma, identificando -sustancialmente- lo siguiente:

SUP-JDC-1755/2016

a. El dictamen implica una resolución acordada por la mayoría de los integrantes del órgano colegiado o respectiva comisión, para lo cual debe someterse a lecturas y discusiones previas y estar sustentado en una parte expositiva.

b. En el caso, se trata no sólo de una comisión, sino de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera, por lo que su dictamen obliga a la elaboración de documentos preparados, discutidos y aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de las comisiones, lo que en la práctica parlamentaria se obtiene después de haber alcanzado los consensos políticos entre los miembros de las mismas.

c. Lo anterior denota que el trabajo de dictamen en comisiones no es una tarea menor, pues en atención a la complejidad y trascendencia de las iniciativas y proyectos, exige el estudio, discusión y aprobación no solo en una de ellas sino en las propias comisiones unidas.

d. A lo anterior se suma que, en el caso, no se trata de una iniciativa de orden legal o secundario, sino de una iniciativa de reformas a nivel constitucional, lo cual obliga a la formulación de una propuesta al Pleno sobre una decisión de cambios -en su caso- a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con todo lo que ello implica.

e. En la especie, los temas o materias de la iniciativa de mérito (segunda vuelta electoral y revocación de mandato) inciden en una modificación constitucional de gran complejidad, por ser tópicos cuyas opiniones ostentan una dinámica particular de constante cambio y distintos puntos de vista, implicando un análisis especialmente más crítico, profundo y considerado.

f. Asimismo, cuando se advierte la existencia de otras iniciativas o proyectos relacionados porque se traten los mismos temas o materias, procede la posibilidad de considerarlas para dictaminarlas en su conjunto.

g. En ese tenor, la iniciativa ciudadana de reforma constitucional presentada por los actores no es la única sobre dichos temas, pues durante las LXII y LXIII Legislaturas, junto con la iniciativa materia de la presente *litis*, se han promovido otras seis iniciativas,⁷ algunas de las cuales se han venido sumando y presentando con posterioridad a la de los enjuiciantes, por lo cual el cúmulo de todas ellas (incluida la de los actores) se analizan en forma conjunta, propiciando la generación de un trabajo exhaustivo y detallado de todos los elementos propuestos en las mismas, buscando alcanzar un consenso a partir de la pluralidad democrática y sin dejar de

⁷ Según el informe de la responsable, dichas iniciativas de reforma constitucional fueron presentadas y turnadas, según cada caso, por los Senadores: Alejandro Encinas Rodríguez (PRD-31/07/2013); Jorge Luis Lavallo Maury, Luis Fernando Salazar Fernández y Ernesto Ruffo Appel (PAN-14/11/2013); David Monreal Avila (PT-02/10/2014); Zoé Robledo Aburto (PRD-23/10/2014); José Rosas Aispuro (PAN-19/11/2015), y Mariana Gómez del Campo Gurza, Fernando Herrera Avila, Jorge Luis Lavallo Maury, Francisco Salvador López Brito y Luis Fernando Salazar Fernández (PAN-24/11/2015).

SUP-JDC-1755/2016

ponderar también los factores jurídicos y sociales en la elaboración del respectivo dictamen.

h. En la lógica de lo anterior, el catorce de septiembre de dos mil dieciséis fue presentada otra iniciativa de reformas constitucionales sobre el tema de revocación popular de mandato, por parte de Senadoras y Senadores del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la cual fue debidamente turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales que solicitó su acumulación, todo lo cual implica que aún se mantenga el estudio de las citadas iniciativas, incluida obviamente la de los actores, con los ajustes, modificaciones y aportaciones derivados de las iniciativas más recientes.

i. Aunado a ello, se debe tener en consideración que las propias comisiones, además de las tareas atinentes a los trabajos de dictamen materia del presente asunto, también participan en otras mesas de trabajo y actividades, lo cual implica el ajuste y desahogo en paralelo de distintos aspectos de la agenda legislativa que se determina en cada período ordinario de sesiones.

Como se desprende de lo anterior, la autoridad responsable emite diversos argumentos con los que acredita que no se trata de un actuar negligente en cuanto a la observancia del plazo para emitir dictámenes, haciendo notorio que la complejidad y trascendencia de dicha tarea, en el caso, difiere del

planteamiento genérico e impreciso de los actores, quienes sin acudir al texto completo de la norma y sin considerar alguno de los puntos expuestos por la responsable, se limitan a sostener de manera categórica que el órgano legislativo ha incurrido en negligencia porque habiendo transcurrido el plazo de treinta días hábiles previsto para dictaminar, las instancias legislativas correspondientes no se han pronunciado sobre su proyecto de iniciativa ciudadana.

Al respecto, esta Sala Superior considera oportuno destacar que, de conformidad con lo previsto en el citado Reglamento del Senado de la República,⁸ el desarrollo del procedimiento legislativo comprende distintas etapas, cada una con diversas formalidades y aspectos que denotan su propia complejidad. Así, en la especie, con el fin de identificar las peculiaridades que involucra dicho procedimiento en el ámbito de elaboración de los dictámenes legislativos, se transcribe a continuación la respectiva porción normativa del citado ordenamiento:

...

CAPITULO CUARTO DE LOS DICTAMENES

Artículo 182

1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente.

⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de cuatro de junio de dos mil diez, con últimas reformas de veintidós de diciembre de dos mil catorce. En lo concerniente a dicho procedimiento legislativo, artículos 162 a 228.

SUP-JDC-1755/2016

2. Al emitir dictamen las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos.

Artículo 183

1. Inmediatamente después de que se recibe una iniciativa o proyecto, los presidentes de las comisiones respectivas lo hacen del conocimiento de sus integrantes para recabar sus comentarios y propuestas, con la finalidad de proceder a dictaminar.

2. La Junta Directiva de la comisión coordinadora, en consulta con las de las otras comisiones dictaminadoras, acuerda la organización y el método de trabajo para el estudio de los asuntos y la elaboración de los proyectos de dictamen correspondientes.

3. Cuando es procedente se consideran otras iniciativas y proyectos relacionados que están pendientes de dictaminar, siempre que traten los mismos tema y materia.

4. Al dictaminar los proyectos enviados por la Cámara de Diputados no se acumulan iniciativas presentadas en el Senado como Cámara de origen.

Artículo 184

1. En el proceso de dictaminar, las comisiones pueden convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos.

2. De igual modo, las comisiones pueden recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier ente público, de los distintos órdenes de gobierno, los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos.

Artículo 185

1. La comisión que coordina los trabajos correspondientes acuerda con la opinante el plazo para emitir la opinión. En todo caso, la opinión se remite a la comisión coordinadora antes de que se elabore el dictamen, mismo que debe incluir las consideraciones respectivas y dar cuenta de los puntos de vista aportados.

SUP-JDC-1755/2016

2. La opinión es aprobada por la mayoría de los miembros de la comisión que la emite.

3. La opinión es analizada en el dictamen, independientemente de su carácter no vinculatorio.

4. Para su publicación conjunta, las comisiones anexas al dictamen copia de la opinión recibida.

Artículo 186

1. El proyecto de dictamen formulado por la comisión coordinadora se somete a la consideración de las otras dictaminadoras, a fin de incorporar sus observaciones y propuestas.

2. Una vez puestos de acuerdo los responsables de su formulación en las comisiones unidas, el proyecto de dictamen se distribuye a todos los integrantes de las mismas, por lo menos, veinticuatro horas antes de la reunión en que deba discutirse y votarse.

Artículo 187

1. En las discusiones y votaciones de proyectos de dictamen en las reuniones de comisiones unidas, se aplican en lo conducente las normas establecidas en el Capítulo Séptimo del Título Sexto de este Reglamento.

2. Cuando las circunstancias para el desahogo de una iniciativa o proyecto así lo requieran, las comisiones unidas pueden acordar un formato especial para la formulación y discusión de un dictamen.

Artículo 188

1. Todo dictamen debe ser firmado por los integrantes de las comisiones unidas; las firmas en el dictamen sin otra indicación se consideran a favor del mismo.

2. De no presentar voto particular, los senadores que votan en contra o en abstención, lo pueden hacer constar con esos términos junto a su firma en el dictamen.

3. Si uno o más integrantes de las comisiones disienten de la mayoría a favor del dictamen, pueden presentar voto particular en los términos de este Reglamento.

Artículo 189

SUP-JDC-1755/2016

1. Los senadores pueden cambiar a favor de un dictamen sus respectivos votos emitidos en contra o en abstención, hasta antes de que se publique en la Gaceta. No pueden cambiar los votos aprobatorios.

2. En su caso, la modificación del voto se concreta en el sentido de su firma en el dictamen y se realiza por conducto de la Junta Directiva de la comisión.

Artículo 190

1. El dictamen que se presenta al Pleno por conducto del Presidente contiene los siguientes elementos:

I. Encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar;

II. Nombre de las comisiones cuyos integrantes lo suscriben;

III. Fundamentos legal y reglamentario;

IV. Antecedentes generales;

V. Objeto y descripción de la iniciativa o proyecto;

VI. Método de trabajo, análisis, discusión y valoración de las propuestas;

VII. Consideraciones de orden general y específico que motivan el sentido del dictamen y, de ser procedentes, las modificaciones realizadas;

VIII. En su caso, texto normativo y régimen transitorio del ordenamiento de que se trata;

IX. Firmas autógrafas, por lo menos de la mayoría absoluta de los integrantes de cada una de las comisiones dictaminadoras; y

X. Lugar y fecha de la reunión de las comisiones unidas para emitirlo.

Artículo 191

1. Al dictamen se acompaña copia de las listas de asistencia a las reuniones de comisiones en las que fue acordado, así como de los demás documentos pertinentes.

2. En casos excepcionales las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras pueden solicitar al Presidente de la Mesa se dispense la presentación de la copia de las listas de asistencia.

Artículo 192

1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al

SUP-JDC-1755/2016

Presidente para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la Gaceta y posterior debate y votación en el Pleno.

Artículo 193

1. Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.

2. Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.

3. Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.

4. Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata.

5. El Presidente de la Mesa sólo ordena la publicación en la Gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación.

Artículo 194

1. El trámite de los dictámenes en el Pleno se desarrolla conforme a las normas establecidas en este Reglamento relativas a los debates y las votaciones en el mismo.

2. Cuando la naturaleza de un dictamen así lo requiera, el Pleno puede, previa propuesta de la Mesa, acordar una modalidad especial para el debate correspondiente. Dicho acuerdo no puede cancelar el debate ni inhibir los derechos de los legisladores previstos en este Reglamento.

...

(Subrayado de esta ejecutoria)

SUP-JDC-1755/2016

De lo transcrito se corrobora que la función legislativa de elaboración de dictámenes sobre iniciativas y proyectos turnados a comisiones constituye una etapa estratégica y trascendente del procedimiento legislativo, en cuyo desarrollo tiene lugar una importante cantidad de tareas de diversa índole (procedimental; técnica; de estudio; consulta y opinión; interacción con especialistas, organizaciones interesadas o ciudadanos; análisis; integración de propuestas; deliberación intra e intercomisiones; discusión; votación) a partir de las cuales las propias instancias legislativas competentes (comisiones) y sus integrantes (senadoras y senadores) asumen una postura y proponen una decisión formal en relación con los asuntos objeto de dictamen.

Por tanto, carece de sustento la pretensión de los actores con base en la cual, sin reparar en las referidas condiciones en que se desarrolla dicha función dictaminadora, se limitan a aseverar que en el caso se actualiza negligencia en el despacho de la iniciativa ciudadana presentada por los mismos.

Es decir, los actores se limitan a afirmar, solo con base en una lectura parcial del artículo 212, que en el caso se actualizan conductas negligentes de las citadas instancias legislativas, sin ocuparse siquiera de las salvedades que prevé al respecto la propia norma, de la complejidad intrínseca de la función de elaboración de dictamen ni de las peculiaridades del caso, esto es, que se trata de propuestas de reforma constitucional, que están encomendadas a comisiones unidas, que existen distintas

iniciativas -algunas posteriores a la de los actores- sobre los mismos temas y provenientes de diferentes senadores y grupos parlamentarios, ni de la dificultad propia de los temas y materias objeto de las iniciativas, a saber, segunda vuelta electoral y revocación de mandato.

Ante ello, en otra perspectiva, los enjuiciantes no aducen o prueban que, por ejemplo, estando conscientes de tales complejidades, no aplican en la especie las referidas salvedades; no alegan haber dado seguimiento al caso o haber formulado excitativa al órgano legislativo y, de ser así, no haber recibido respuesta o haber recibido una que estimen contraria a derecho; no señalan y menos acreditan haber aportado a las instancias legislativas mayores elementos de estudio o alguno otro que pudiera coadyuvar a la celeridad del procedimiento de dictamen.

De donde se desprende que no basta con afirmar, lisa y llanamente, que se actualiza negligencia, sin generar condiciones tendentes a identificar la normativa, el contexto y los hechos del caso, que permitan concluir si se actualizan o no tales irregularidades, e incluso, si las mismas obedecen o no a causas justificadas, pues en la resolución del caso se deben valorar y ponderar, en su conjunto e integridad, todos esos aspectos.

Cabe precisar igualmente que si bien de las constancias remitidas por la autoridad responsable no se advierte que las

SUP-JDC-1755/2016

aludidas comisiones y la propia Mesa Directiva hubiesen hecho uso formal de los mecanismos reglamentarios de prórroga y excitativa previstos para atender -precisamente- los trabajos de dictamen respecto a iniciativas que pudieran representar, como en el caso, cierto grado de complejidad y trascendencia (artículos 212 a 217 del Reglamento del Senado de la República), de ello no es dable concluir que se actualice la negligencia que invocan los actores, pues aunado a que el uso de dichos instrumentos formales de comunicación interna del órgano legislativo puede resultar en algunos casos de tipo potestativo (la normativa aduce que las instancias internas podrán acudir a los mismos, verbigracia, artículos 212, párrafo 3; 214, párrafos 2 y 3, del citado Reglamento), es el caso que, según se ha analizado con antelación, la autoridad responsable reconoce expresamente la existencia de la iniciativa ciudadana de mérito, admite que aún se encuentra en proceso de análisis y deliberación y argumenta que se han presentado y existen en la especie diversos elementos fácticos y jurídicos que justifican razonablemente que las tareas de dictamen de la iniciativa de mérito aún continúen (labor conjunta, junto con otras seis iniciativas de reforma constitucional vinculadas a los mismos temas de análisis, así como discusión y aprobación en comisiones unidas). Por tanto, no se puede concluir la actualización de los hechos negligentes que pretenden los actores, pues de lo expuesto se desprende que en el propio reglamento legislativo se prevé y admite la hipótesis de que los plazos indicados puedan ampliarse y/o flexibilizarse cuando exista debida justificación, como ocurre en el presente asunto.

De lo expuesto con antelación, en contraste con los agravios que formulan los enjuiciantes, resulta inconcuso que estos últimos resultan ineficaces para acreditar la negligencia, pues no atienden en modo alguno las referidas condiciones fácticas y normativas del caso.

Por último, aunado a lo antes expuesto, es importante señalar que la autoridad responsable ha realizado distintos actos a partir de la presentación de la correspondiente iniciativa ciudadana, por lo que no se puede afirmar categóricamente que la misma ha incurrido en notoria e injustificada negligencia, como aducen los actores al aseverar el incumplimiento de lo previsto en el artículo 66, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.⁹

De esta manera se destacan distintos actos vinculados con la atención, trámite y desahogo de la multicitada iniciativa ciudadana, como es el caso de las gestiones de consulta al Instituto Nacional Electoral tendentes a verificar el cumplimiento del requisito de apoyo ciudadano a dicha iniciativa, previsto en el artículo 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la celebración de la sesión ordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República de dieciocho de marzo de dos mil quince,

⁹ En dicho precepto se establece que la Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, y tendrá, entre otras facultades, asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.

SUP-JDC-1755/2016

donde los actores comparecieron y presentaron dicha iniciativa; la presentación y trámite de otras iniciativas vinculadas a los mismos temas de reforma constitucional, con posterioridad a la iniciativa de los actores, en noviembre de dos mil quince; la presentación y trámite de una nueva iniciativa vinculada con la de mérito, de catorce de septiembre del año en curso, así como el comunicado de la aludida Comisión de Puntos Constitucionales a la Presidencia de la Mesa Directiva, ambas del Senado de la República, donde a partir del reconocimiento de siete iniciativas de reforma constitucional sobre la misma materia (incluida la de los impetrantes) se propone la acumulación y homologación del turno a las Comisiones Unidas involucradas en el respectivo dictamen y se solicita la realización del cómputo del plazo respectivo a partir de la última de las iniciativas recibidas.¹⁰

5. Efectos

En consecuencia, al acreditarse **únicamente** la omisión de dictaminar la iniciativa presentada por los actores a las instancias legislativas señaladas como responsables, está deberá seguir su trámite y discusión en los términos dispuestos para el procedimiento legislativo ante el Senado de la República del H. Congreso de la Unión.

III. RESOLUTIVO

¹⁰ Sobre esto último, obra en autos copia certificada del oficio número CPC/ST/LXIII-684/2016 y anexo, de catorce de septiembre de dos mil dieciséis; fojas 270 y 271 del expediente.

UNICO. Es **parcialmente fundada** la pretensión de los actores de tener por actualizada la omisión atribuida a las responsables.

Notifíquese conforme a Derecho. Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARIA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZALEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**FLAVIO GALVAN
RIVERA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

SUP-JDC-1755/2016

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LOPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGELICA RAMIREZ HERNANDEZ

