



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-10181/2020

ACTORES: HÉCTOR MELESIO CUÉN
OJEDA Y OTRO

AUTORIDADES RESPONSABLES:
COMISIONES UNIDAS DE ESTUDIOS
LEGISLATIVOS Y PUNTOS
CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA
DE SENADORES

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZÁLES

SECRETARIOS: CLAUDIA MYRIAM
MIRANDA SÁNCHEZ Y CÉSAR
AMÉRICO CALVARIO ENRÍQUEZ

COLABORÓ: MARCO VINICIO ORTÍZ
ALANIS

Ciudad de México, trece de enero de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declara **infundada la omisión** atribuida a las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores por Héctor Melesio Cuén Ojeda y Víctor Antonio Corrales Burgueño, en representación de diversos ciudadanos firmantes de una solicitud de iniciativa ciudadana relativa al proyecto de Decreto para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar el umbral de los partidos políticos nacionales y locales a cinco por ciento para conservar su registro.

ANTECEDENTES

I. Contexto.

De la narración de hechos que exponen los accionantes en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **Presentación de la iniciativa.** El **tres de julio de dos mil diecinueve** los actores, como representantes de las personas firmantes de la iniciativa ciudadana, presentaron ante la Cámara de Senadores una iniciativa que contiene el proyecto de Decreto por el que se reformaría el párrafo cuarto de la fracción I del artículo 41, la fracción II del artículo 54 y el párrafo segundo del inciso f) de la fracción IV del artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incrementar a cinco por ciento el umbral de la votación válida emitida en la elección de diputados para que los partidos políticos nacionales y locales conserven su registro.
2. **Informe del Instituto Nacional Electoral.** El **dieciocho de septiembre** siguiente, el Instituto Nacional Electoral informó a la Cámara de Senadores que la iniciativa ciudadana cumplía con el requisito establecido en el artículo 71, fracción IV, de la Constitución Federal, relativo a estar respaldada con el 0.13% de la lista nominal de electores.
3. **Turno de la iniciativa a Comisiones.** En la **propia fecha**, la Mesa Directiva del Senado turnó a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de



Senadores del Congreso de la Unión la iniciativa ciudadana, a fin de dar inicio al procedimiento legislativo correspondiente.

II. Juicio ciudadano.

4. **Demanda.** El uno de diciembre de dos mil veinte, los actores presentaron, directamente en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en la que reclaman la supuesta omisión de las Comisiones del Senado de la República responsables, de emitir el dictamen correspondiente a la iniciativa ciudadana que presentaron.
5. **Recepción y turno.** Por acuerdo de ese mismo día, la Presidencia de este Tribunal ordenó integrar el expediente con clave **SUP-JDC-10181/2020** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
6. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor **radicó** en su Ponencia el expediente al rubro identificado; **admitió a trámite** la demanda y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró **cerrada la instrucción** y ordenó la elaboración del proyecto de sentencia respectivo.

COMPETENCIA

7. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 17; 41, 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; y 79; 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 se trata de un juicio ciudadano promovido contra la supuesta omisión de las Comisiones de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión responsables, de emitir el dictamen legislativo a que se refiere el artículo 212, párrafo 1, del Reglamento del Senado de la República.

8. Lo anterior, respecto de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se propone reformar el párrafo cuarto de la fracción I del artículo 41; así como la fracción II del artículo 54; y el párrafo segundo del inciso f) de la fracción IV del artículo 116; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incrementar a cinco por ciento el umbral de la votación válida emitida en la elección de diputados para que los partidos políticos nacionales y locales conserven su registro.

**JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN POR
VIDEOCONFERENCIA**

9. La Sala Superior emitió el acuerdo **8/2020** en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones



continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior establezca alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de manera no presencial.

PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN

10. El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:
11. **Forma.** En la demanda, se hace constar el nombre de los actores y su firma autógrafa; se identifica la omisión que impugnan; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que consideran les causa la omisión combatida y los preceptos presuntamente violados.
12. **Oportunidad.** El juicio debe tenerse por presentado en tiempo, dado que se impugna la omisión de las Comisiones responsables de emitir el dictamen legislativo de la iniciativa con proyecto de Decreto. Por tanto, es evidente que la violación reclamada se trata de un acto de tracto sucesivo, por lo que su impugnación puede realizarse en cualquier momento en tanto subsista la omisión.¹

¹ En términos del criterio sostenido en la jurisprudencia **15/2011**, de rubro: *PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES*, visible en la Compilación 1997-2018, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 684 y 685.

13. **Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el juicio es promovido por ciudadanos que, en representación de otros, ejercieron su derecho a iniciar leyes, presentaron una iniciativa ciudadana cuya omisión de dictaminar controvierten en el presente juicio.
14. De igual forma, se tiene por acreditada la personería de Héctor Melesio Cuén Ojeda y Víctor Antonio Corrales Burgueño, como representantes de los demás ciudadanos, ya que con ese carácter presentaron la referida iniciativa.
15. **Interés jurídico.** Los accionantes tiene interés jurídico para impugnar, debido a que se quejan de la omisión de dictaminar la iniciativa de ley presentada por ellos.
16. **Definitividad y firmeza.** Se cumplen estos requisitos de procedencia, dado que no existe otro medio de impugnación previo que pudiera tener efectividad para analizar la omisión atribuida a las Comisiones del Senado de la República.
17. En consecuencia, al cumplirse los presupuestos procesales y los requisitos de procedencia del medio de impugnación, lo conducente es abordar el estudio del caso planteado.

ESTUDIO DEL CASO

18. **Pretensión.** Los demandantes **pretenden** que se ordene al Senado de la República, por conducto de la Mesa Directiva, que se conmine a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos para que emitan el



dictamen correspondiente a la iniciativa ciudadana que presentaron y les fue turnada desde el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve.

19. La **causa de pedir** la sustentan en lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 212 del Reglamento del Senado de la República, en el que se prevé como **plazo máximo** para emitir el dictamen correspondiente a las iniciativas ciudadanas, trescientos sesenta y cinco días naturales, contados a partir de la fecha en que sean turnadas a Comisiones para tal efecto.
20. **Síntesis de los agravios.** Los actores señalan, sustancialmente, que se les vulnera su derecho de participación en la vida democrática del país en tanto que, no obstante haber cumplido con todos los requisitos para proponer al Senado de la República una reforma a diversos artículos de la Constitución Federal, a fin de elevar el umbral del porcentaje de votación recibida, para que los partidos políticos conserven su registro, a cinco por ciento; las Comisiones Unidas responsables han omitido dictaminar el proyecto de Decreto, vulnerando con ello, además, sus derechos humanos de participación política, reconocidos y garantizados en instrumentos convencionales obligatorios para el Estado Mexicano.
21. Ello, toda vez que desde el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve les fue turnada la iniciativa en comento; por lo cual, señalan, **ha transcurrido en exceso** el plazo de trescientos sesenta y cinco días naturales previsto en el párrafo 5 del artículo 212 del Reglamento del Senado de la República

Tesis de la decisión.

22. Es **infundada la omisión** atribuida a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, porque en el caso concreto **existen circunstancias que justifican** que no se haya emitido el dictamen en ese lapso.

Marco normativo aplicable al caso.

23. En el artículo 35, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce el derecho de la ciudadanía a iniciar leyes.
24. Para ello, en el diverso artículo 71, párrafo segundo, de la propia Carta Magna se indica que la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.
25. En esta línea, en los artículos 131; 132; y 133, de la citada Ley Orgánica, así como en los diversos 175; 182; 183; 184; 186; 190; y 212 del Reglamento del Senado de la República, se prevé que en las iniciativas ciudadanas se atenderá, esencialmente, al siguiente procedimiento:
 - a. El presidente de la Mesa Directiva del Senado turnará la iniciativa a la Comisión correspondiente, para su análisis y dictamen. Toda iniciativa se turna a Comisiones, salvo que sea urgente.



- b. Las iniciativas y proyectos turnados a Comisiones deberán dictaminarse 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 el Reglamento.
- c. Dentro del plazo señalado, el presidente de la Comisión **deberá convocar al representante designado por los ciudadanos**, para que asista a una reunión, a efecto de que exponga el contenido de la propuesta.
- d. En el análisis de las propuestas de las iniciativas ciudadanas, es facultad de las Comisiones dictaminadoras proponer la modificación total o parcial de las iniciativas o proyectos que se les presentan para lo cual, cuando es procedente, podrán considerar otras iniciativas y proyectos relacionados y pendientes de dictaminar, siempre que traten los mismos temas y materia.
- e. Las Comisiones deberán emitir un dictamen, en el que propondrán al Pleno del Senado de la República una decisión sobre las iniciativas o proyectos de decreto.
26. Cabe precisar que 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 de la Mesa Directiva, que cumplen con los requisitos formales de toda iniciativa (conforme a lo dispuesto en el artículo 169 del Reglamento en cita). Al emitir dictamen, las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos.

f. 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 otros ciudadanos. Asimismo, 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.

g. 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. 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.

h. Aprobado el dictamen en las Comisiones, con independencia del sentido de éste, deberá ser enviado al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores para su debate y votación en el Pleno, previa publicación en la Gaceta.

i. En todo caso, **el plazo máximo para dictaminar, tratándose de asuntos trascendentes o complejos, no podrá exceder de trescientos sesenta y cinco días naturales**, contados a partir de la fecha en que fue turnada la iniciativa a la comisión coordinadora respectiva.



27. Al respecto, en el artículo 218, párrafo 1, del Reglamento del Senado de la República se prevé que, para el despacho de los asuntos a su cargo, las comisiones continuarán con el estudio de las iniciativas, proyectos y propuestas turnadas previamente por el Pleno, aun en los periodos de receso del Congreso de la Unión.
28. De esta forma, el derecho de la ciudadanía a iniciar leyes debe cumplir los requisitos establecidos y existe un procedimiento específico, con plazos concretos para darles trámite a través de los órganos legislativos competentes para desahogarlo.
29. Con apoyo en lo hasta aquí expuesto, puede afirmarse que el proceso legislativo, tratándose de **iniciativas ciudadanas**, se integra por:
 1. La emisión de un dictamen por parte de la o las comisiones de la Cámara de Senadores correspondientes, previa reunión con el o los representantes de los ciudadanos firmantes, en la que expongan el contenido de la propuesta; y
 2. El debate y votación por el Pleno de dicha Cámara del Congreso de la Unión, del dictamen remitido por las Comisiones dictaminadoras.

Caso concreto

30. Los demandantes señalan que ha transcurrido en exceso el plazo previsto en el párrafo 5 del artículo 212 del Reglamento del Senado de la República; esto es, los trescientos sesenta y cinco días naturales posteriores de que fue turnada la iniciativa

ciudadana a las Comisiones responsables. Ello, porque el turno correspondiente se realizó el **dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve**.

31. De esta forma, precisan, las autoridades demandadas infringen en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 17, párrafo segundo; 35, fracciones I y VI; y 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los diversos 23, apartado 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, párrafo primero, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al no respetar el plazo máximo previsto en el artículo 212, párrafo 5, del Reglamento del Senado de la República para la emisión del dictamen cuya omisión reclaman.
32. Lo antedicho, ya que afirman que las Comisiones debieron emitir el dictamen, a más tardar, el dieciocho de septiembre de dos mil veinte.
33. Sin embargo, este Tribunal Constitucional en materia electoral considera que **no se actualiza la omisión alegada** por los actores, porque existió una suspensión de plazos decretada por la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, que conlleva la imposibilidad de efectuar el cómputo del plazo máximo que cuestionan, en los términos previstos en el artículo 212, párrafo 5, del Reglamento en cita, como se explica.



34. En efecto, como se precisó en los antecedentes de este fallo, el **tres de julio de dos mil diecinueve** los actores, en representación de las personas firmantes presentaron una iniciativa ciudadana que pretende incrementar a cinco por ciento el umbral de la votación válida emitida en la elección de diputados para que los partidos políticos nacionales y locales conserven su registro.

35. Dicha iniciativa fue turnada por la Mesa Directiva del Senado de la República a las Comisiones responsables el **dieciocho de septiembre** siguiente, fecha a partir de la cual comenzó a correr el plazo máximo para su dictaminación, previsto en el artículo 212, párrafo 5, del Reglamento invocado.

36. No obstante, como aduce la directora de lo Contencioso del Senado de la República en su informe circunstanciado, la iniciativa ciudadana con propuesta de Decreto en cuestión versa sobre una reforma a la Constitución Federal, por lo que la realización del dictamen por parte de las Comisiones **necesita un estudio profundo** de todas las propuestas de ley -que a la par analiza el Senado de la República- a fin de establecer un parámetro general de las posibles reformas a la Constitución.

37. En este sentido, sostiene que el trabajo de las Comisiones, tratándose de reformas a la Constitución, debe hacerse analizando todos los elementos expuestos, tanto en la iniciativa presentada por los actores como en otras, igualmente instadas ante el Senado de la República.

38. Así, sostiene que en este caso debe tomarse en cuenta la complejidad del estudio relativo a una reforma constitucional, **así como la suspensión de actividades** que estableció el Senado de la República con motivo de la pandemia por el virus COVID-19.
39. Al respecto, refiere que el **veintisiete de marzo** del dos mil veinte la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores emitió un Acuerdo con relación a la **suspensión de plazos y procedimientos**, por virtud de la contingencia sanitaria del país; adoptadas por las indicaciones de la Secretaría de Salud, como consecuencia de la pandemia causada por el virus COVID-19; determinación que se hizo pública en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Parlamentaria en la propia fecha, a partir de la cual **todos los plazos quedaron suspendidos**.
40. De igual forma, hace referencia al diverso Acuerdo aprobado por el Pleno del Senado el **catorce de septiembre** de dos mil veinte, mediante el cual **determinó reanudar las actividades**; determinación que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Parlamentaria de ese órgano legislativo en la primera fecha mencionada.
41. La publicación de dichos documentos en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República constituyen **hechos notorios** para este órgano jurisdiccional, en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de



Impugnación en Materia Electoral, por lo que se les reconoce **pleno valor probatorio**, en términos de lo establecido en el diverso artículo 16, párrafo 2, del propio ordenamiento legal.

42. De ellos, este Tribunal constitucional advierte que la suspensión de plazos dio inicio el **veinticuatro de marzo** del dos mil veinte, fecha en que fue firmado por los integrantes de la Mesa Directiva del Senado de la República, como se indica en el artículo Primero Transitorio del Acuerdo:

“PRIMERO.- En consideración de las atribuciones previstas en los artículos 66 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el presente Acuerdo entrará en vigor y surtirá sus efectos jurídicos a partir de su firma.”

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

43. De igual forma, en el único punto de acuerdo del diverso instrumento de reanudación de actividades, suscrito el catorce de septiembre de dos mil veinte, se indica:

“ÚNICO.- A partir del 1° de septiembre de 2020 se reanudan los plazos y procedimientos aplicables para que el Senado de la República y sus unidades administrativas cumplan sus obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias, que por efecto del Acuerdo de fecha 24 de marzo de 2020 se suspendieron.”

(Énfasis agregado por esta Sala Superior)

44. No obsta a lo anterior que en el artículo Primero Transitorio de este Acuerdo se indique que entraría en vigor y surtiría sus efectos jurídicos a partir de su aprobación, en tanto que la determinación principal, relacionada con los plazos a cumplir por parte de ese órgano legislativo federal, fue hacerlo a partir del uno de septiembre de dos mil veinte.

45. Por tal motivo, se tiene por acreditado que se suspendieron las actividades, plazos y procedimientos ante el Senado de la República con motivo de la contingencia sanitaria, **durante el periodo comprendido entre el veinticuatro de marzo y el treinta y uno de agosto de dos mil veinte.**

46. En esta línea, si bien los demandantes refieren que las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos han excedido el plazo previsto en el párrafo 5 del artículo 212 del Reglamento del Senado de la República, al haber transcurrido más de los trescientos sesenta y cinco días que se prevén en dicho precepto normativo, lo cierto es que **ese plazo aún se encuentra transcurriendo.**

47. En efecto, a la fecha de suspensión de plazos definida por la Mesa Directiva del Senado de la República, esto, es el veinticuatro de marzo de dos mil veinte, habían transcurrido ciento ochenta y siete (187) días, por lo que faltarían ciento setenta y ocho (178) días más para alcanzar los trescientos sesenta y cinco (365) días naturales que se prevén en el artículo 212, párrafo 5, del Reglamento del Senado de la República como plazo máximo para la emisión del dictamen de la iniciativa ciudadana que nos ocupa, por parte de las Comisiones responsables.

48. Lo anterior implica que, si a partir del uno de septiembre de dos mil veinte se reanudó el cómputo correspondiente, éste **vencerá hasta el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno.**



49. En mérito de la conclusión alcanzada, **no asiste razón** a los accionantes al sostener que esta Sala Superior debe considerar fundada la omisión que reclaman, como lo hizo al resolver el diverso juicio ciudadano **SUP-JDC-133/2020**, relacionado con otra iniciativa ciudadana promovida por ellos, en tanto que en ese fallo se evidenció que dicha iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Energía y Estudios Legislativos Primera de la Cámara de Senadores el **uno de febrero de dos mil diecinueve**, por lo que resulta evidente que el plazo de trescientos sesenta y cinco días previsto en el párrafo 5 del artículo 212 del Reglamento del Senado de la República **feneció antes del veinticuatro de marzo de dos mil veinte**, fecha en que se suspendieron los plazos atinentes por parte de la Mesa Directiva de ese órgano legislativo.
50. En consecuencia, al encontrarse corriendo el plazo previsto en el artículo 212, párrafo 5, del Reglamento del Senado de la República, para que las Comisiones responsables emitan el dictamen respecto de la iniciativa de reforma constitucional presentada por los accionantes, no se acredita la omisión alegada.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Es **infundada** la omisión reclamada.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.

Devuélvase, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, **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 con la ausencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, Ponente en el presente asunto, por lo que lo hace suyo el Magistrado Presidente José Luis Vargas Valdez, así como de las Magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

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