

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-1235/2015

**ACTOR: MAURICIO LUIS FELIPE
CASTILLO FLORES**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
SEPTUAGÉSIMA TERCERA
LEGISLATURA DEL CONGRESO
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

**MAGISTRADO: SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**SECRETARIO: JAVIER MIGUEL
ORTIZ FLORES**

México, Distrito Federal, a once de noviembre de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **sentencia** en el juicio al rubro indicado, en el sentido de **ordenar** a la autoridad responsable que, a la brevedad posible, realice las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria en materia de **iniciativa ciudadana** y **consulta popular**, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Reforma constitucional. El nueve de agosto de dos mil doce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto

por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras, se adicionaron las fracciones VII y VIII al artículo 35, que reconocen el derecho de iniciativa ciudadana y el de votar en las consultas populares, respectivamente, así como el 116. El decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación.

2. Plazo para su cumplimiento. En el artículo **Tercero Transitorio** del referido decreto, se dispuso que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debían *“realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria”*, en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor del decreto mencionado.

3. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Mauricio Luis Felipe Castillo Flores, quien se ostenta como ciudadano mexicano, originario de la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, y con residencia en el propio Estado, promueve el presente juicio en contra del Congreso del Estado de Nuevo León, a fin de reclamar la omisión de ajustar y modificar su legislación constitucional y legal para regular los mecanismos de participación ciudadana en la entidad, tales como la iniciativa ciudadana, consulta popular, referéndum, plebiscito y revocación de mandato, dentro del plazo establecido en el artículo **Tercero Transitorio** del decreto, por el cual, entre otros aspectos, se adicionaron las fracciones VIII y VIII al artículo 35 y un octavo párrafo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, lo cual, aduce, se viola su derecho humano de participación política en los asuntos de su entidad federativa.

4. Sustanciación: turno, radicación, requerimiento, admisión y cierre. El Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente indicado y turnarlo al Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar.

El Magistrado, en su calidad de instructor, lo radicó, admitió a trámite y requirió al Congreso responsable determinada información. La autoridad responsable dio respuesta al requerimiento con las constancias que estimó pertinentes. De igual forma, en su oportunidad, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio impugnativo, con fundamento en lo previsto en los artículos 1º; 35, fracciones VII y VIII; 41; 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso c); 189, fracciones I, inciso e), y XVIII, y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafos 1, inciso a) y 2, inciso c); 6, párrafo 4; 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, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuya materia no se encuentra prevista dentro de la competencia de las Salas Regionales de este Tribunal, al impugnarse una supuesta omisión legislativa de carácter absoluto, específico y concreto atribuida al Congreso del Estado de Nuevo León, de ajustar y emitir la legislación para regular mecanismos de participación ciudadana en la entidad, tales como la iniciativa ciudadana, consulta popular, referéndum, plebiscito y revocación de mandato, no obstante haber transcurrido el plazo previsto para ese efecto en el artículo **Segundo Transitorio** del citado decreto de dos mil doce, con lo cual, al decir del actor, se vulnera su derecho humano de participación política en los asuntos de su entidad federativa.

Conforme a los preceptos citados, tanto la Sala Superior como las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen competencia para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en las hipótesis previstas por el legislador ordinario.

Con todo, el legislador ordinario omitió prever a cuál de dichas Salas corresponde resolver sobre las impugnaciones en las que se aduzca violación a un derecho político-electoral, derivada de una omisión legislativa, por ende, 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 está acotada a los supuestos expresamente previstos en la ley, al no

estar establecida dicha competencia para las salas regionales, corresponde a esta Sala Superior conocer y resolver de dicha controversia.

Lo anterior se confirma a partir de lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que únicamente reconoce competencia a las salas regionales para conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando éste se promueva por violaciones al derecho de votar, de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de servidores públicos municipales integrantes del ayuntamiento y de aquellos electos por voto directo que no integren dicho ayuntamiento, así como respecto a la vulneración de derechos político-electorales en el interior de los partidos políticos cuando se relacionen con las elecciones mencionadas o de órganos de dirección distintos a los nacionales.

En cambio, corresponde a la Sala Superior conocer y resolver las impugnaciones por violación a alguno de los derechos político-electorales, relacionadas con las elecciones de los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos, así

como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las salas regionales.

Respecto de la materia de impugnación, es decir, la supuesta omisión legislativa atribuida al Congreso local para regular lo relativo a diversos mecanismos de participación democrática, es preciso aclarar que la Sala Superior, como máxima autoridad en materia electoral encargada de salvaguardar la regularidad constitucional de los actos y omisiones vinculados con dicho ámbito, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad cuya competencia corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver el presente litigio relacionado con la posible afectación a derechos fundamentales de carácter político-electoral concretos del ciudadano actor, ante la posible omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de Nuevo León, de regular el ejercicio de derechos políticos de carácter fundamental reconocidos en la Constitución, tales como la iniciativa ciudadana y votar en las consultas populares.

Lo anterior, considerando que el adecuado ejercicio de un control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral supone conocer de todo acto u omisión que pueda vulnerar los derechos político-electorales de la ciudadanía, a efecto de cumplir plenamente con las obligaciones establecidas en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como de su protección más amplia.¹ Lo expuesto es congruente con lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que, en caso de que el Poder Legislativo falte a su deber de adecuar las leyes internas de un Estado, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, corresponde al Poder Judicial adoptar las medidas necesarias para hacerlo y prevenir o reparar toda violación a tales derechos generada por dicha situación, pues sólo con esta manera de proceder se puede evitar que el Estado incurra en un supuesto de responsabilidad internacional por actos u omisiones de uno de sus poderes u órganos en violación de los derechos reconocidos en dicho tratado o en la Constitución.

Consecuentemente, se estima que Sala Superior, en su carácter de órgano jurisdiccional de constitucionalidad, está obligada a impartir una tutela judicial efectiva y completa, debiendo resolver todas las controversias que sean sometidas a su jurisdicción, conforme con el principio de inexcusabilidad,

¹ “Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. [...]”

independientemente de que la legislación adjetiva sea incompleta o presente una laguna.

Si bien podría estimarse que, en el presente caso, los planteamientos hechos valer por el demandante relativos a los temas sobre iniciativa ciudadana, consulta popular y revocación de mandato deberían reencauzarse a juicio electoral, para que esta Sala Superior determine lo que en derecho proceda,² escindiendo la demanda, de modo que la supuesta omisión de expedir la legislación secundaria en materia de plebiscito y referéndum fuera resuelta en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que los temas relativos a la iniciativa ciudadana, consulta popular y revocación de mandato fueran resueltos en el medio impugnativo denominado juicio electoral, lo cierto es que lo procedente es que esta Sala Superior conozca integralmente de las cinco supuestas omisiones legislativas reclamadas en el presente juicio: i) iniciativa ciudadana; ii) consulta popular; iii) referéndum; iv) plebiscito, y v) revocación de mandato, en virtud de las siguientes razones:

En primer lugar, es preciso señalar que se considera que el órgano jurisdiccional competente para conocer y resolver la presente impugnación es esta Sala Superior mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del

² Cabe 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".

ciudadano, ya que el ciudadano actor aduce una lesión a su derecho de participación política, el cual se subsume en el derecho reconocido constitucionalmente de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, de conformidad con el artículo 23, párrafo 1,³ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, correlativamente, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁴

Al respecto, es preciso señalar que, con arreglo a la “Observación general número 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos”, el invocado artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos apoya el proceso de gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto; que, a diferencia de otros derechos y libertades reconocidos en el Pacto, el artículo 25 si bien trata

³ “Artículo 23. Derechos Políticos

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

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

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 voluntad de los electores, y

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

⁴ “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:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

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.” Énfasis añadido.

del derecho de las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos, protege los derechos de “cada uno de los ciudadanos” y que **la dirección de los asuntos públicos** es un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político, en el entendido de que la asignación de facultades y los medios por los cuales cada ciudadana y ciudadano ejerce el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos se determinarán por la Constitución u otras leyes.

De igual forma, de acuerdo con la referida “Observación 25”, ciudadanas y ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la Constitución o deciden cuestiones de interés público mediante **referendos** u otros procesos electorales realizados de conformidad con el apartado b), y que ciudadanas y ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las **consultas** con los poderes públicos.

En segundo lugar, en el caso de haber escindido la materia de impugnación y reencauzado a juicio electoral, tendrían que ser resueltos de manera conjunta o acumulada, tanto el juicio de protección en que se actúa, como el juicio electoral cuyo expediente se integrara en su caso, con motivo de la escisión.

No obsta a lo anterior, en lo tocante a la revocación o revocatoria de mandato, lo determinado por este órgano

jurisdiccional federal al aprobar la tesis jurisprudencial 27/2012, que lleva por rubro: REVOCACIÓN DE MANDATO. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLA, toda vez que la referida tesis se refiere a la facultad conferida a los Estados para revocar el mandato de alguno de los miembros de los ayuntamientos, por causas graves cometidas en el desempeño de su cargo, como una **medida excepcional de naturaleza político-administrativa, no electoral**, prevista en el artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal, mediante la cual alguno de los miembros de un Ayuntamiento es removido de su encargo, mediante un procedimiento en el que se garantice el debido proceso, en tanto que la revocación o revocatoria de mandato, cuya omisión legislativa ahora se reclama, constituye una modalidad de participación democrática, en el ámbito de lo político, que, en último análisis, encuentra su fundamento en la tesis de la soberanía popular y tendría como titular a la propia ciudadanía, en tanto que la ciudadanía *podría* válidamente revocarle el mandato a quienes ha elegido. Consecuentemente, al tratarse de instituciones jurídicas diferentes, no es aplicable, al presente caso, la citada tesis.

Similar criterio, con sus matices, en relación con la competencia de este órgano jurisdiccional especializado para conocer y resolver la pretensión planteada, sostuvo esta Sala Superior, al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 247/2014 y 2813/2014, en lo relativo a la competencia de esta Sala Superior para conocer de las

impugnaciones sobre omisiones legislativas de carácter concreto y el diverso SUP-JDC-982/2015, en relación con la competencia de esta Sala Superior para conocer y resolver de la impugnación de actos relacionados con el referéndum y plebiscito a través del juicio protector.

De igual forma, lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis jurisprudencial 40/2010, de rubro: REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO,⁵ así como en las razones que sustentan la tesis jurisprudencial 18/2014, de rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA.⁶

2. Estudio de la procedencia

El presente juicio satisface los requisitos de procedencia, en términos de lo dispuesto en los artículos 7º; 8º; 9º, párrafo 1; 12, párrafo 1, inciso a), y 13, párrafo 1, inciso b), en relación con los artículos 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se demuestra enseguida:

⁵ <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=40/2010>

⁶ <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=18/2014>

2.1 Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella constan el nombre y firma autógrafa de quien promueve, el domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, los hechos en que se funda la impugnación y los agravios correspondientes.

2.2 Oportunidad. El acto impugnado en el juicio es la omisión atribuida al Congreso de Nuevo León de realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia política, en lo relativo a la iniciativa ciudadana y la consulta popular, entre otras materias. En tal virtud, al tratarse de un acto de tracto sucesivo, la presentación del medio impugnativo se considera oportuna.

Sirve de respaldo argumentativo la jurisprudencia, de rubro PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES.⁷

2.3. Legitimación e interés jurídico. Se cumple con el requisito de legitimación, toda vez que el presente juicio fue promovido por un ciudadano, de forma individual y por propio derecho, para hacer valer presuntas violaciones a su derecho de participación política, derivada de la omisión del legislador

⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 29 y 30.

de Nuevo León de modificar el marco jurídico de esa entidad federativa y regular instituciones, como la iniciativa ciudadana y la consulta popular. Con base en lo anterior, quien promueve cuenta con legitimación de conformidad con los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Federal; 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.

Asimismo, el ciudadano actor cuenta con interés jurídico legítimo, concepto que ha sido reconocido por esta Sala Superior en diferentes ocasiones.⁸

En caso de que el promovente no cuente con el interés jurídico, la Constitución Federal⁹ establece la posibilidad de aducir solamente un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio.

El **interés legítimo** puede definirse, pues, como aquél interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso. Dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido

⁸ Véase la tesis jurisprudencial 8/15 que lleva por rubro: INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

⁹ En virtud de la reforma del artículo 107 constitucional, de 6 de junio de 2011, el concepto de interés jurídico fue sustituido por el de interés legítimo.

amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole.¹⁰

Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama, o bien la corrección de la omisión inconstitucional, produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto.

Consecuentemente, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no exclusivamente en una cuestión patrimonial-, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

¹⁰ Amparo en revisión 366/2012, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al 5 de septiembre de 2012.

Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en las razones que sustentan la tesis jurisprudencial P./J. 50/2014 (10ª.) del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).¹¹

En el caso, el demandante tiene interés legítimo para promover el presente medio impugnativo, ya que controvierte la supuesta omisión legislativa del Congreso del Estado de Nuevo León, al no expedir la legislación relativa a la iniciativa ciudadana, consulta popular, referéndum, plebiscito y revocación de mandato, lo cual, aduce, viola en general su derecho de participación política.

Concretamente, dado que el artículo 35, fracciones VII y VIII, de la Constitución Federal establecen, entre otros, los derechos fundamentales de ciudadanas y ciudadanos de iniciar leyes y

¹¹ Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, p. 60.

votar en las consultas populares, por un lado, y, por otro, sostiene que la omisión legislativa en que ha incurrido la legislatura de Nuevo León le impide ejercer plenamente esos derechos fundamentales, puesto que no expidió la legislación secundaria dentro del plazo establecido en la normativa transitoria del decreto de reforma constitucional de dos mil doce, entonces el actor tiene un interés garantizado por el propio orden constitucional que establece o reconoce tales derechos fundamentales de carácter político y la omisión reclamada aduce que lesiona, en sentido amplio, su esfera de derechos e intereses, en cuanto ciudadano de la mencionada entidad federativa.

2.4. Definitividad. En contra del acto impugnado, no procede algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir al presente juicio.

3. Estudio de fondo

En el presente apartado se desarrollan las razones jurídicas que sustentan la decisión que resuelve el presente medio impugnativo.

3.1. Precisión de la controversia jurídica

La cuestión jurídica por resolver se centra en determinar si la legislatura del Estado de Nuevo León ha incurrido en la omisión legislativa de carácter absoluto, específico y concreto, que se le imputa, en las materias relativas a: i) iniciativa ciudadana; ii)

consulta popular; iii) referéndum; iv) plebiscito, y v) revocación de mandato, en violación a lo establecido en el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia política, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce.

3.2. Pretensión, causa de pedir y agravios

La **pretensión** del ciudadano actor es que se ordene al Congreso del Estado de Nuevo León realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria para regular lo relativo a la iniciativa ciudadana, consulta popular, referéndum, plebiscito y revocación de mandato.

La **causa de pedir** la hace consistir en que se viola su derecho de participación política o ciudadana en los mencionados temas, instituciones que —al decir del actor—actualmente no se encuentran garantizadas en la legislación secundaria del Estado de Nuevo León por una omisión de la Legislatura local en contravención de lo dispuesto en el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, particularmente al artículo 116, fracción II, último párrafo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce.

3.3. Razones de esta Sala Superior

A juicio de este órgano jurisdiccional federal, los agravios hechos valer son **parcialmente fundados**, ya que si bien se

actualiza una **omisión legislativa inconstitucional** en las materias relativas a la iniciativa ciudadana y voto en las consultas populares, no se actualiza con respecto al plebiscito, referéndum y revocación o revocatoria de mandato, como se explica a continuación:

Principios generales

Como lo ha sostenido reiteradamente esta Sala Superior,¹² la Constitución Federal tiene valor **normativo** propio, razón por la cual vincula a todos los sujetos normativos que estén comprendidos en su ámbito personal de validez (servidores públicos, autoridades, órganos del Estado y toda persona, individuo o grupo). No se trata de un ordenamiento que contenga disposiciones exclusivamente programáticas o declarativas sino que resultan obligatorias, en algunos casos de manera directa (imponiendo deberes de hacer o de no hacer) y, en otros, de manera indirecta. No son las leyes el único instrumento para la positivización de un derecho con la correlativa obligación de promoción, respeto, protección y garantía (eficacia), porque en forma subsidiaria y, en defecto de una omisión, es mediante la tutela judicial e, incluso, la actividad administrativa como se puede dar satisfacción o cobertura para posibilitar o asegurar el ejercicio de un derecho humano, de conformidad con los artículo 1º; 41, fracción VI; 99 y 133 de la Constitución Federal.

¹² Por ejemplo, al fallar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-494/2012.

Así, pues, el carácter normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos significa que la misma tiene un carácter regulativo y, por ende, es una norma jurídica vinculante.

Entonces, este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, cuya competencia corresponde, en forma exclusiva y excluyente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la obligación constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral. Como se indicó, el artículo 1o constitucional establece, por un lado, las obligaciones a cargo del Estado de **promover, respetar, proteger y garantizar** los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Bajo las premisas anteriores, es preciso tener presente las condiciones que actualizan una omisión legislativa de carácter concreto.

Al efecto, cabe mencionar a las diferentes formas que puede asumir el sistema competencial conforme al sistema de la Constitución mexicana, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido 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.

Lo anterior, encuentra sustento argumentativo en la tesis P./J. 9/2006, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.

Respecto a las facultades de ejercicio obligatorio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado 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 ha determinado que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o bien en el de

sus disposiciones transitorias, en conformidad con la tesis que lleva por rubro: ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.

En lo atinente a los tipos de omisión legislativa, la Suprema Corte ha establecido 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 anterior encuentra sustento en la tesis plenaria P./J. 11/2006, de rubro: OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.

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.

Por su parte, esta Sala Superior ha señalado la existencia de omisiones legislativas de carácter absoluto, específico y concreto,¹³ en razón del tipo de control concreto que ejerce de actos, resoluciones y demás elementos jurídicos al tener conferido un régimen constitucional específico, denominado de “control por disposición constitucional específica”.¹⁴

Así, este órgano jurisdiccional ha estimado que la omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo

¹³ Como se determinó por esta Sala Superior al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con clave de expediente SUP-JDC247/2014, en sesión pública de resolución de 14 de mayo de 2014.

¹⁴ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, “Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2013, nota 8, p. 14. Véase Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Varios 912/2010, 14 de julio de 2011, párr. 36.

en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis XXIX/2013, de rubro: OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.¹⁵

Ahora bien, los derechos a presentar iniciativa ciudadana y a participar en consultas populares constituyen derechos políticos de carácter fundamental reconocidos expresamente en el artículo 35, fracciones VII y VIII,¹⁶ de la Constitución Federal.

¹⁵ <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXIX/2013>

¹⁶ **“Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:**

[...]

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

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

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

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

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

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes; 3o. No podrán ser objeto de consulta popular la

Tales derechos se establecieron en la Constitución Federal en virtud del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce.

De igual forma, mediante el citado Decreto, se reformó el artículo 36, fracción III, constitucional, al establecer como parte de las obligaciones de ciudadanas y 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 la ley del Congreso

restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

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

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

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

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

[...]” Énfasis añadido.

determinará el trámite que deba darse a las iniciativas, así como que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

Igualmente, en virtud de la mencionada reforma constitucional, se adicionó un octavo párrafo a la fracción II del artículo 116 constitucional, en los términos siguientes: ***“Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.”***

Es preciso señalar que en el citado decreto de reformas constitucionales, en términos de su artículo **Tercero Transitorio**, se estableció lo siguiente (énfasis añadido):

“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.”

Así, dado que el decreto de reforma constitucional bajo estudio se publicó el nueve de agosto **de dos mil doce** y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo **Primero Transitorio**, el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto comenzó el **diez de agosto de dos mil doce** y concluyó el **diez de agosto de dos mil trece**.

El establecimiento de un plazo cierto para emitir una legislación secundaria por parte del propio Órgano Revisor de la

Constitución, evidencia la importancia que significa la expedición de la normativa que permita el ejercicio de los derechos fundamentales de que se trata.

Por lo tanto, cuando la obligación se prevé con claros límites temporales —como acontece en el caso— es necesario que el órgano jurisdiccional tome las medidas adecuadas, prudentes y razonables para que el poder legislativo cumpla con los requerimientos constitucionales, atendiendo también al grado de afectación e incertidumbre que tal situación genera en los derechos de la ciudadanía, o bien en el conjunto del sistema electoral.

En efecto, una omisión legislativa genera también incertidumbre sobre el régimen general de participación política, puesto que, como lo ha reiterado esta Sala Superior, la certeza consiste en que se conozcan, previamente con claridad y seguridad, las reglas a las que están sujetas la actuación de todos los actores que han de intervenir, así como la de las autoridades electorales.¹⁷

¹⁷ En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la certeza en materia electoral, consiste en que, al iniciar el proceso electoral, los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público (Jurisprudencia de rubro: CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. Tesis P./J. 98/2006.), y que en la función electoral se dote a las autoridades electorales de facultades expresas, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta (Jurisprudencia de rubro: MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL. Tesis P./J.60/2001).

Por lo tanto, la observancia del principio de certeza se traduce en que los ciudadanos, partidos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en el proceso electoral conozcan las normas que lo rigen, con la oportunidad necesaria para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales, el adecuado ejercicio de las facultades de las autoridades y el pleno cumplimiento de sus deberes constitucionales, convencionales y legales.

Lo anterior resulta relevante si se toma en consideración que parte de la adecuación normativa que debe realizarse se encamina a la promoción de la participación abierta y directa de las ciudadanas y los ciudadanos a través de diversos mecanismos de democracia “semidirecta”, como la iniciativa ciudadana y votar en las consultas populares, para lo cual es de suma importancia que tales reglas se expidan para hacer efectiva la democracia participativa, pues sólo así se garantiza el derecho a la dirección de los asuntos públicos y el de gozar de las oportunidades necesarias para su ejercicio efectivo.

Lo anterior se corrobora con los antecedentes legislativos de la reforma constitucional que estableció las instituciones de iniciativa ciudadana y de consulta popular, conviene tener presente, en lo que interesa para resolver el presente asunto, ciertas consideraciones vertidas en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y Estudios Legislativos del Senado de la República, de catorce de abril de dos mil once, que condujo a la aprobación del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas

disposiciones de la Constitución Federal, en materia política, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce; lo que se hace por temas (énfasis añadido):

Iniciativa ciudadana

“En los últimos años, México ha transitado hacia un modelo democrático capaz de generar una alternancia en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. No obstante, esta transición no ha sido suficiente para asegurar una representatividad en la cual la ciudadanía incida eficazmente en la toma de decisiones de interés público y en la que se incluyan los temas de interés ciudadano en la agenda legislativa. Por esta razón, resulta indispensable complementar nuestra actual democracia representativa con mecanismos de democracia directa que sean capaces de resarcir estas deficiencias.”

Una de las figuras de participación ciudadana que cuenta con un mayor consenso como forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos es la de iniciativa ciudadana. Con el objeto específico de permitir al ciudadano delinear los espacios, las políticas, los derechos, así como otros factores sociales, económicos y políticos entre los que se desenvuelve, se propone reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes.”

En México los ciudadanos no cuentan con ningún mecanismo para incidir de manera directa en la agenda legislativa. De acuerdo con el artículo 71 constitucional, los únicos actores que tienen el derecho de iniciar leyes o decretos son el Presidente de la República, los legisladores federales y los Congresos locales.”

Consulta popular

Las democracias modernas son, por definición, representativas. Es decir, se trata de formas de gobierno en las que el proceso de toma de decisiones involucra a representantes elegidos popularmente mediante sufragio universal, que son quienes en nombre de sus representados procesan y adoptan las decisiones colectivas. La participación de los ciudadanos en ese

proceso se concreta, en primera instancia, en el ejercicio del derecho de votar para elegir a quienes los representarán en las fases sucesivas del proceso de adopción de las decisiones políticas. Esa participación de los ciudadanos en el proceso democrático de decisión en México se ha venido ampliando y garantizando a través de múltiples reformas constitucionales y legales que hoy permiten el ejercicio de las libertades políticas en un contexto jurídico e institucional caracterizado por la existencia de varios mecanismos de garantía.

Sin embargo, a la par de los mecanismos de democracia representativa, ha existido una tendencia, en las constituciones de la segunda postguerra, a introducir algunas fórmulas adicionales que tienen la finalidad de multiplicar los espacios de la participación ciudadana en los procesos de decisión política. Estas fórmulas de la así llamada democracia "semidirecta", como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, han tenido una gran proliferación en el constitucionalismo contemporáneo como complementos de la representación democrática.

En América Latina, por ejemplo, todas las constituciones, salvo las de México y de República Dominicana, contemplan algún mecanismo de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política.

Estos mecanismos tienen la virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado, en primer lugar, las instancias parlamentarias o legislativas.

Es particularmente necesario asumir que estos mecanismos no son, ni deben ser, sustitutivos de las instancias de representación política en los procesos de decisión colectiva. Las fórmulas o métodos de la democracia "semidirecta", adecuadamente reguladas, son instancias complementarias y subsidiarias de la democracia representativa. En efecto, su uso excesivo y una regulación inadecuada pueden terminar por erosionar las instituciones representativas y dar pie a lo que en el ámbito de la teoría política se conoce como "democracia plebiscitaria", que, en realidad, sólo en apariencia es una democracia, pues ahí se anidan graves pulsiones autoritarias. Los totalitarismos del siglo XX nos recuerdan con claridad que los sistemas autocráticos siempre utilizan evocaciones directas "al pueblo" como una manera de legitimación.

Cabe señalar que el recurso a estos mecanismos de consulta a los ciudadanos no son ajenos al ordenamiento jurídico mexicano. Existen varias entidades federativas en donde el marco normativo local introduce instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar su sentir en torno a temas de importancia para sus respectivas sociedades. En esa circunstancia se encuentran los Estados de Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz.

[...]

Hay una plena convicción de que, con una adecuada regulación, la introducción de mecanismos que supongan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva puede aumentar y fortalecer la participación política de éstos y con ello contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan y corresponsable de la soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlos.

La figura de la consulta popular, aunada a la de la iniciativa ciudadana, puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión democrática en la medida en la que se abre otro canal para que propuestas legislativas, en este caso realizadas directamente por grupos de ciudadanos, sean conocidas y tomadas en consideración por las Cámaras del Congreso de la Unión.

A juicio de estas comisiones dictaminadoras, se considera que, ponderando las experiencias comparadas, resulta pertinente incorporar a través de la figura de la consulta popular la posibilidad de que exista ese pronunciamiento directo de los ciudadanos en relación con asuntos de gran trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme determine la ley, para el Congreso de la Unión en caso de reunirse determinados requisitos de participación, deba ser asumida por el Poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda.

La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de las decisiones relacionadas con temas relevantes, constituye además una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos.

[...]

La experiencia comparada enseña que todos los mecanismos de consulta popular o de otros mecanismos de democracia “semidirecta” (referéndum o plebiscito), cuando tienen un carácter vinculante para los poderes públicos, están sujetos a la existencia de un quórum de participación ciudadana. En ese mismo sentido, este dictamen plantea establecer un umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para el Congreso de la Unión, consistente en que un porcentaje de al menos la mitad más uno del total de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de electores que corresponda haya acudido y participado con su voto en la consulta.”

Acorde con el dictamen legislativo anterior, puede afirmarse lo siguiente:

- Uno de los propósitos fundamentales de las diversas iniciativas objeto de estudio y de la reforma constitucional bajo estudio fue abrir nuevos cauces a la participación ciudadana.
- Es preciso complementar la actual democracia representativa con mecanismos de democracia directa, o bien “semidirecta”.
- Tales mecanismos tiene la virtud de estimular la participación política de la ciudadanía más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional.
- La institución de la consulta popular, aunada a la de iniciativa ciudadana, puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión democrática.

Es preciso indicar que en el dictamen bajo estudio se distinguió expresamente la institución de la consulta popular de otros mecanismos de democracia “semidirecta”, como el referéndum y el plebiscito, cuya omisión legislativa también se reclama.

De igual forma, cabe señalar que si bien en diversas iniciativas se propuso el establecimiento de la institución de la revocación de mandato, no se incorporó en la Constitución Federal.

En el derecho comparado, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia¹⁸ ha determinado en relación con el concepto de democracia participativa lo siguiente:

“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.”

El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

¹⁸ Sentencia No. C-180/94. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-180-94.htm> (consultada el 21 de octubre de 2015).

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho.

En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido.

En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social.”

Aplicación de los principios generales al caso concreto

Las consideraciones anteriores permiten establecer a esta Sala Superior que existe un deber específico de legislar en las materias de iniciativa ciudadana y de consulta popular derivado tanto de los deberes generales de protección y garantía de los derechos humanos que han sido destacados en apartados precedentes, como particularmente de lo dispuesto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo último, de la Constitución General, en el que se dispone que las legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas ante el respectivo Congreso y con

fundamento en la normativa transitoria del invocado decreto de reforma constitucional en materia político electoral de dos mil doce, particularmente su artículo **Tercero Transitorio**, el cual dispone que los Congresos del Estado ***“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”***; plazo que, como se indicó, ya transcurrió.

Esto es, existe un deber específico de legislar en las materias señaladas, iniciativa ciudadana y de consulta popular, derivado de un mandato inequívoco y expreso del Poder Revisor de la Constitución.

Por lo tanto, en la especie, se configura una omisión legislativa inconstitucional en las materias relativas a la iniciativa ciudadana y consulta popular, puesto que la inacción legislativa genera que la ciudadanía no pueda ejercer plenamente tales derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente, cuando los mismos tienen una eficacia inmediata.

Al respecto, es preciso señalar que los derechos fundamentales, incluidos los políticos, no constituyen únicamente límites al poder del Estado sino también una parte de la base de legitimación de éste, determina sus deberes y hacen posible un proceso democrático.¹⁹

¹⁹ Bazán, Víctor, *Control de omisiones inconstitucionales e inconvencionales*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2014. p. 135.

Así, la cuestión del control de constitucionalidad omisiva significa un plus axiológico si, como en el caso, involucra derechos fundamentales.²⁰

Consecuentemente, esta Sala Superior considera que es **fundado** el concepto de agravio expresado por el ciudadano actor relativo a la omisión que atribuye al Congreso del Estado de Nuevo León, de adecuar la normativa local en las materias relativas a la **iniciativa ciudadana** y **consulta popular**, dentro del 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.

En efecto, en autos no obra elemento alguno del cual se pueda advertir que el Congreso del Estado de Nuevo León haya dado cabal cumplimiento a la obligación que le fue impuesta en el citado artículo **Tercero transitorio**, ya que no existe constancia alguna de que se hayan realizado las adecuaciones necesarias a su **legislación secundaria** que regule las mencionadas instituciones jurídicas.

Lo anterior es así, por las siguientes razones:

En relación con el derecho de iniciativa ciudadana, el artículo 36, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León establece expresamente como un

²⁰ *Loc cit.*

derecho de los ciudadanos mexicanos residentes en el Estado (énfasis añadido): ***“Hacer peticiones, reclamaciones o protestas en asuntos políticos e iniciar leyes ante el Congreso.”***

En esa línea, el artículo 68 de la propia Constitución local dispone que: ***“Tiene la iniciativa de ley todo Diputado, Autoridad Pública en el Estado y cualquier Ciudadano Nuevoleonés.”***

Es preciso señalar que la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León no contiene disposición alguna en materia de iniciativa ciudadana.

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León contiene las siguientes disposiciones en materia de iniciativa ciudadana:

“Artículo 102.- La iniciativa de Ley, en los términos de los Artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo Diputado, Autoridad Pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevo leonés.

***Artículo 103.- Las iniciativas a que se refiere el artículo anterior, deberán presentarse por escrito y firmadas, incluyendo una parte con la exposición de los motivos que la fundamenten y concluirán sugiriendo la forma en que se solicite sean aprobadas por el Congreso.
[...]***

“Artículo 104.- Las iniciativas formuladas por los ciudadanos mexicanos residentes en el Estado, los Poderes Ejecutivo y Judicial o por cualquier Diputado de la Legislatura y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su municipalidad, pasarán desde luego a la comisión respectiva. Todas las demás se considerarán en forma debida por la Asamblea y podrán

ser desechadas desde que se dé cuenta de ellas, si fuese evidente su improcedencia.”

Al respecto, es preciso señalar que el invocado Reglamento, conforme a su artículo 1º, contiene “la normatividad para la organización interna del Congreso del Estado de Nuevo León, su funcionamiento y los procedimientos de deliberación y resolución; los casos no previstos en éste, serán resueltos por el Pleno del Congreso, máxima autoridad del Poder Legislativo”.

En esas condiciones, para resolver el presente caso, es preciso determinar el sentido y alcance de la expresión “legislación” que aparece en el texto del artículo **Tercero Transitorio** del decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce, en el contexto normativo en que aparece, específicamente en relación con lo dispuesto en los artículos 36, fracción VII, 36, fracción III, y 116, párrafo último de la fracción II, de la Constitución general de la República, así como para dar funcionalidad y eficacia al ejercicio pleno de un derecho fundamental de carácter político, como lo es el derecho de iniciativa ciudadana.

Al respecto, como una cuestión metodológica previa, hay que señalar que la cuestión interpretativa se circunscribe a investigar el sentido de la expresión “legislación” en el referido artículo **Tercero Transitorio** y, por lo tanto, no se trata de emitir una respuesta igualmente válida para todos los casos en que la Constitución emplea expresiones como “legislación” u otras equivalente o similares, sino que en cada caso en que tales

expresiones sean usadas su sentido se ha determinar específicamente.

El sentido del término “legislación” ha de considerarse en el contexto del régimen de derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal.

En tal virtud, se considera que una adecuada garantía de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de carácter político, dentro de las cuales una de las más relevantes tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

Así, pues, mediante el procedimiento legislativo no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente.

Como se determinó por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la Opinión Consultiva OC-6/86 (énfasis añadido).²¹

²¹ De nueve de mayo de 1986.

“23. Lo anterior se deduciría del principio –así calificado por la Corte Permanente de Justicia Internacional (**Consistency of Certain Danzig Legislative Decrees with the Constitution of the Free City**, Advisory Opinion, 1935, P.C.I.J., Series A/B, No. 65, pág, 56)- de legalidad, que se encuentra en casi todas las constituciones americanas elaboradas desde finales del Siglo XVIII, que es consubstancial con la idea y el desarrollo del derecho en el mundo democrático y que tiene como corolario la aceptación de la llamada reserva de ley, de acuerdo con la cual los derechos fundamentales sólo pueden ser restringidos por ley, en cuanto expresión legítima de la voluntad de la nación.”

Particularmente, un procedimiento legislativo debe observar los principios en que se funda la dimensión deliberativa de la democracia representativa.

Por consiguiente, se estima que la expresión “legislación” en el mencionado artículo **Tercero Transitorio** ha de entenderse en el sentido de una ley tanto en sentido formal como material.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 33/2007, de rubro: **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)**, así como en la tesis plenaria jurisprudencial, de rubro: **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 187, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 120 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO. NO VULNERA LAS GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO Y LEGALIDAD, NI LOS**

PRINCIPIOS EN QUE SE FUNDA LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.

Consecuentemente, se considera que, conforme a los criterios que se han señalado anteriormente, en el presente caso, se actualiza una **omisión relativa** respecto al tema de la iniciativa ciudadana, toda vez que, si bien la Constitución Política de la citada entidad federativa consagra el derecho de iniciativa ciudadana y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León contiene **algunas** disposiciones en materia de iniciativa ciudadana, ello **no es suficiente** para colmar la omisión legislativa alegada, ya que, como se ha indicado, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León no contiene disposición alguna en la materia y, dado que se trata de un tema de derechos humanos, se requiere de la expedición de una ley tanto en sentido formal como material, cuando no obra en autos constancia alguna de que el órgano legislativo responsable haya expedido, mediante una ley, con ambas características, 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 el Congreso del Estado de Nuevo León ha sido omiso 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 Nuevo León 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.

En consecuencia, las omisiones precisadas son violatorias 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 Constitución tengan eficacia inmediata.

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 la ciudadanía de Nuevo León.

No obsta a la conclusión anterior, el hecho de que el Congreso responsable informe, al desahogar el requerimiento respectivo,²² que actualmente se encuentran en etapa de estudio diversas iniciativas de ley para regular la materia de participación ciudadana.

²² Oficio recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el 6 de noviembre de 2015.

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.

Lo anterior es así, en atención al principio fundamental de supremacía constitucional, que refiere a la cualidad de la Constitución de ser la norma superior que da validez y unidad al orden jurídico nacional, por lo que cualquier norma inferior o secundaria, como es la Constitución del Estado de Nuevo León, para que sea jurídicamente válida, no sólo formal sino materialmente, precisa encontrar fundamento de validez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 133 de la propia Ley fundamental.

En cambio, opuestamente a lo aducido por el actor, no se actualiza omisión legislativa alguna con respecto a los temas de plebiscito, referéndum y revocación o revocatoria de mandato, toda vez que en la Constitución Federal, como se indicó, conforme con los criterios expuestos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no existen las facultades de ejercicio obligatorio respectivo, las cuales constituyen condiciones necesarias para que se actualice una omisión legislativa.

Lo anterior puede resumirse en el cuadro siguiente:

<i>Materias</i>	<i>¿Se actualiza una omisión legislativa?</i>	<i>En su caso, carácter de la omisión legislativa</i>
Iniciativa ciudadana	Sí	Relativa
Consulta popular	Sí	Absoluta
Plebiscito	No	-
Referéndum	No	-
Revocación de mandato	No	-

Por todo lo expuesto, se considera **fundado** el motivo de impugnación relativo a la omisión legislativa en las materias de iniciativa ciudadana y votar en las consultas populares, para los efectos que se precisarán a continuación.

3.4 Efectos de la sentencia

Consecuentemente, procede **ordenar** al Congreso del Estado de Nuevo León que, en ejercicio de sus potestades legislativas, a la **brevedad posible**, emita la legislación secundaria relativa a las materias de **iniciativa ciudadana** y **voto en las consultas populares**, considerando que actualmente está en curso el primer periodo ordinario de sesiones que inició el primero de septiembre y terminará el veinte de diciembre del presente año, en términos de lo dispuesto en el artículo 55, párrafo primero, de la Constitución local.

Lo anterior con fundamento en los artículos 17, párrafo tercero, 41 y 99 de la Constitución Federal, así como los principios de obligatoriedad y orden público, los cuales son rectores de las sentencias dictadas por este órgano jurisdiccional, sustentados en la vital importancia para la vida institucional del país y con objeto de consolidar el imperio de los mandatos que contiene la Constitución General de la República, sobre cualquier ley y autoridad, con el fin de que desplieguen los actos tendentes a cumplimentar los fallos de esta Sala Superior.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **ordena** al Congreso del Estado de Nuevo León para que, a la brevedad posible, realice las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria en las materias de iniciativa ciudadana y voto en la consulta popular, en términos del 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.

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el presente asunto como 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, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO