

**RECURSO DE REVISIÓN**

**EXPEDIENTE:** 02/2014 REV

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA.

**PROMOVENTE:** JORGE BON SOLORIO.

**TERCERO INTERESADO:** NO  
COMPARECIÓ

**MAGISTRADO PONENTE:** DIEGO  
FERNANDO MEDINA RODRÍGUEZ

**SECRETARÍAS:** NYTZIA YAMEL AVALOS  
BAÑUELOS E IRAD EZEQUIEL NIETO  
PATRÓN

Culiacán Rosales, Sinaloa, a 15 de octubre de 2014.

**VISTOS** para resolver los autos del expediente citado al rubro, integrado con motivo de la demanda promovida por el ciudadano Jorge Bon Solorio en contra de la omisión del Congreso del Estado de Sinaloa de dictaminar la iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado, que presentó el 19 de noviembre de 2013.

**RESULTANDO**

**PRIMERO. Interposición del Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano.** Que el 20 de agosto del año en curso el ciudadano Jorge Bon Solorio interpuso ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

**SEGUNDO. Reencausamiento.** A través del acuerdo dictado el 18 de septiembre de 2014 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-JDC-2241/2014, formado con motivo del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del ciudadano promovido por el ciudadano Jorge Bon Solorio en contra de la omisión del Congreso del Estado de Sinaloa de dictaminar la iniciativa de reforma a la Constitución Política local, se ordenó remitir los autos del expediente antes citado para efectos de que este Tribunal le dé el trámite correspondiente, formándose como consecuencia de ello el expediente 02/2014 REV.

**TERCERO. Radicación y Admisión del Recurso.** Que con fecha 23 de septiembre de 2014, el Presidente de este órgano jurisdiccional turnó la documentación recibida a la Secretaria General para que efectuara la certificación prevista por el artículo 222 de la ley de la materia, la cual realizó en esa misma fecha, resolviendo la admisión de tal recurso de revisión, y consecuentemente se ordenó la radicación y formación del expediente, respectivamente, asignándole con la clave 02/2014 REV.

**CUARTO. Turno del expediente para la formulación de la resolución.** El 23 de septiembre del año en curso el Presidente de este Tribunal turnó el expediente del caso en que se actúa con fundamento en lo establecido por los artículos 203, primer párrafo, y 222, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa; así como 13 del Reglamento Interior, al magistrado DIEGO FERNANDO MEDINA RODRÍGUEZ para la

formulación del respectivo proyecto de resolución y su posterior sometimiento a la consideración del Pleno.

**QUINTO. Diligencias para mejor proveer.** El 01 de octubre de 2014, se solicitó a la Secretaria General efectuar la diligencia para requerir al Congreso del Estado de Sinaloa informe del estado en que guarda el proceso legislativo de la iniciativa del ciudadano Jorge Bon Solorio así como copia certificada del expediente del mismo.

**SEXTO. Cumplimiento de requerimiento.** Que con fecha 03 de octubre del presente año, el Congreso del Estado de Sinaloa, dio respuesta al requerimiento solicitado por este órgano jurisdiccional, el cual fue debidamente integrado en el expediente en que se actúa.

**SÉPTIMO. Escrito para señalar domicilio.** El 09 de octubre del año en curso el ciudadano Jorge Bon Solorio presentó ante este Tribunal escrito para señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, ubicado en Boulevard Leyva Solano 298-5 poniente, colonia Jorge Almada, de esta ciudad, teniéndose por autorizado en sus términos, por la Secretaria General el mismo día agregándose a los autos del expediente correspondiente.

**OCTAVO. Acto Impugnado.** De las constancias que integran el expediente del caso se advierte que el acto impugnado consiste en la omisión del Congreso del Estado de Sinaloa de dictaminar la iniciativa de

reforma a la Constitución Política del Estado, presentada por el ciudadano Jorge Bon Solorio el 19 de noviembre de 2013.

**NOVENO. Tercero Interesado.** Que del informe circunstanciado rendido por el Congreso del Estado de Sinaloa, se desprende que en el presente medio de impugnación no comparecieron terceros interesados.

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

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal es competente para conocer y resolver del recurso de revisión interpuesto por el ciudadano Jorge Bon Solorio, de conformidad con el dispuesto en los artículos 10, fracción IV, párrafo sexto del artículo 15 y 45, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, los numerales 1, 2, 4, 48, 201, 205 Bis, fracción I, de la Ley Electoral del Estado, y 1, 4, 5, 6, y 8, fracción I, del Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral; así como los artículos 4, fracción III, 5, 7, fracción V, 11 y 60 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa.

De los dispositivos constitucionales y legales citados en líneas anteriores se desprende el marco regulatorio del sistema de medios de impugnación en materia electoral establecido en nuestra legislación, a través del cual se busca dar definitividad a las diferentes etapas del proceso electivo y garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten, invariablemente, al principio de legalidad. El Tribunal Estatal

Electoral es el órgano autónomo y la máxima autoridad jurisdiccional que, de acuerdo con las disposiciones normativas mencionadas, tiene competencia para conocer y resolver, en forma definitiva y firme, todas las impugnaciones de la materia en el ámbito local así como aquella competencia que por disposición legal se confiera.

En ese sentido, es dable puntualizar que la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, expedida por el Congreso del Estado de Sinaloa, a través del Decreto número 636, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el 10 de agosto de 2012, reconoce al Tribunal Estatal Electoral, en su artículo 11, competencia para **"sustanciar y resolver, en única instancia, los medios de impugnación que se interpongan en contra de los procesos de participación ciudadana"**.

Los instrumentos de participación ciudadana previstos por la citada ley, en el artículo 4, son los siguientes:

I. El Plebiscito;

II. El Referéndum; y

**III. La Iniciativa ciudadana.**

Mecanismos de participación ciudadana en los cuales se contempla la iniciativa ciudadana el cual es un instrumento que regula la participación directa de los ciudadanos sinaloenses en la toma y ejecución de las decisiones públicas fundamentales y en la resoluciones de problemas de

interés general.

Es decir, es un derecho de los ciudadanos sinaloenses, máxime que el artículo 10, fracción IV, de la Constitución Política local, establece que son prerrogativas del ciudadano sinaloense, entre otras, la siguiente: "Iniciar leyes ante el Congreso del Estado y participar en los procesos de referéndum y de plebiscito a que se convoque en los términos de esta Constitución y sus leyes reglamentarias." De igual forma, el artículo 45, fracción V, de la ley fundamental local, dispone que el derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas compete, entre otros, a los ciudadanos sinaloenses.

De lo anterior puede colegirse que la iniciativa ciudadana es un derecho fundamental de los ciudadanos sinaloenses para participar e incidir en la toma y ejecución de las decisiones públicas trascendentales para el Estado. Y que en materia de participación ciudadana la ley de la materia otorga competencia al Tribunal Estatal Electoral para conocer y resolver, en única instancia, los medios de impugnación que se promuevan en contra de cualesquiera de los procesos de participación ciudadana, incluido el de la iniciativa ciudadana.

De conformidad con los razonamientos expuestos a lo largo de este Considerando, este Tribunal es competente para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto por el ciudadano Jorge Bon Solorio.

**SEGUNDO. Legitimación Activa.** De las constancias que integran el expediente se advierte que el promovente del recurso que nos ocupa es el ciudadano Jorge Bon Solorio, quien acude a juicio en su carácter de ciudadano sinaloense.

Cabe aclarar, como se expresa en el auto de admisión y radicación del presente asunto, dictado por este Tribunal el 23 de septiembre de 2014, que los medios de impugnación previstos por la ley electoral local son los recursos de revisión, inconformidad y reconsideración. Para la procedencia de los dos últimos se requieren cómputos de una elección en particular, no así para el de revisión. Por lo que en virtud de la materia del expediente que se resuelve se concluye que éste debe ser tramitado como un recurso de revisión, pues es el medio de impugnación cuya hipótesis de procedencia resulta más genérica en tanto que sirve para aducir violaciones cometidas por autoridades, y en el caso concreto, a decir del promovente, se actualizan violaciones en su perjuicio derivadas de la omisión del Congreso del Estado de Sinaloa de dictaminar una iniciativa ciudadana como un instrumento de participación ciudadana.

Para este Juzgador no pasa desapercibido que la Ley Electoral de Sinaloa, en su artículo 220, primer párrafo, señala que:

“El recurso de revisión podrán interponerlo los partidos políticos en contra de los actos o resoluciones de los Consejos Estatal, Distritales y Municipales realizados o emitidos durante el proceso electoral, dentro del término de cuatro días contados a partir del siguiente en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se recurra. (...)”

De la anterior transcripción se advierte que la disposición legal alude a que los partidos políticos **podrán** interponer recurso de revisión en contra de los actos o resoluciones de las autoridades electorales, sin señalar la posibilidad de que otros sujetos, como los ciudadanos, puedan promover este medio de impugnación ni que los actos impugnables puedan ser diversos a los realizados por los consejos electorales. Sin embargo, lo cierto es que la porción normativa citada no establece, de manera expresa, una legitimación activa exclusiva para los partidos políticos ni contiene vocablos como "**sólo**", "**únicamente**", etcétera, que nos lleven a entender así esa norma jurídica.

En esa misma lógica de argumentación, tampoco podría entenderse, de manera restrictiva, que a través del recurso de revisión únicamente puedan controvertirse actos o resoluciones de las autoridades electorales, sino que debe interpretarse en el sentido más amplio que incluya, como lo señala la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa (artículo 11), los actos y resoluciones llevados a cabo por diferentes autoridades en los procesos de participación ciudadana.

Ocurre distinto con la disposición legal que regula el recurso de reconsideración, toda vez que en el segundo párrafo del artículo 232 Bis de la Ley Electoral de Sinaloa, se establece que corresponde "**exclusivamente**" a los partidos políticos la interposición de dicho medio de impugnación, por lo que el texto no permite una interpretación distinta a la literalidad de la norma.

Ahora bien, con el objetivo de determinar si es admisible o no el recurso de revisión que nos ocupa, este órgano jurisdiccional estima necesario realizar un estudio de las normas jurídicas que le otorgan competencia para conocer asuntos de esta naturaleza, mismas que fueron referidas en el considerando correspondiente. En primer lugar, debe destacarse que, de acuerdo con el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:

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

Como puede observarse, el citado precepto constitucional reconoce un derecho fundamental de acceso a una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.

Derecho que, interpretado de conformidad con los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluye diversas garantías judiciales que conducen a la efectividad del acceso a la impartición de justicia, como son: a) el derecho de toda persona para ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; b) el derecho humano de toda persona a un recurso judicial sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante

los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención Americana sobre Derechos Humanos; c) la garantía de que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; d) el desarrollo de las posibilidades del recurso judicial; y e) la garantía del cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Sirve de apoyo a este razonamiento la siguiente tesis de jurisprudencia:

**ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado de manera sistemática con el artículo 10. de la Ley Fundamental, en su texto reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, establece el derecho fundamental de **acceso a la impartición de justicia**, que se integra a su vez por los principios de **justicia** pronta, completa, imparcial y gratuita, como lo ha sostenido jurisprudencialmente la Segunda Sala de la Suprema Corte de **Justicia** de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 de su índice, de rubro: "**ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.**". Sin embargo, dicho derecho fundamental previsto como el género de **acceso a la impartición de justicia**, se encuentra detallado a su vez por diversas especies de garantías o mecanismos tendentes a hacer efectiva su protección, cuya fuente se encuentra en el derecho internacional, y que consisten en las garantías judiciales y de protección efectiva previstas respectivamente en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, cuyo decreto promulgatorio

se publicó el siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno en el Diario Oficial de la Federación. Las garantías mencionadas subyacen en el derecho fundamental de **acceso** a la **justicia** previsto en el artículo 17 constitucional, y detallan sus alcances en cuanto establecen lo siguiente: 1. El derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; 2. La existencia de un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales; 3. El requisito de que sea la autoridad competente prevista por el respectivo sistema legal quien decida sobre los derechos de toda persona que lo interponga; 4. El desarrollo de las posibilidades de recurso judicial; y, 5. El cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. Por tanto, atento al nuevo paradigma del orden jurídico nacional surgido a virtud de las reformas que en materia de derechos humanos se realizaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en vigor al día siguiente, se estima que el artículo 17 constitucional establece como género el derecho fundamental de **acceso** a la **justicia** con los principios que se derivan de ese propio precepto (**justicia** pronta, completa, imparcial y gratuita), mientras que los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevén garantías o mecanismos que como especies de aquél subyacen en el precepto constitucional citado, de tal manera que no constituyen cuestiones distintas o accesorias a esa prerrogativa fundamental, sino que tienden más bien a especificar y a hacer efectivo el derecho mencionado, debiendo interpretarse la totalidad de dichos preceptos de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados, atento al principio pro homine o pro personae, la interpretación más favorable que les permita el más amplio **acceso a la impartición de justicia**.

[J]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; Pág. 1096.

En ese tenor, y atentos a lo establecido por el artículo 1º, segundo párrafo, de nuestra Constitución Federal, en el sentido de que *“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”*, de la cual emerge el principio pro-persona, puede afirmarse que el artículo 17 constitucional dispone el género del derecho fundamental de acceso a una justicia pronta, completa, imparcial

y gratuita, y que los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya referidos, establecen garantías y mecanismos judiciales específicos que buscan garantizar, en forma efectiva, a todas las personas, dicho acceso a la impartición de justicia; mecanismos todos que subyacen en la disposición constitucional.

Por otra parte, el artículo 15 de la Constitución Política de Sinaloa, en sus párrafos cuarto y sexto, dispone lo siguiente:

**“La ley establecerá un sistema de medios de impugnación** con los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, **de los que conocerán** el organismo público autónomo a que se refiere el primer párrafo de este artículo y **el Tribunal Estatal Electoral. Dicho sistema** dará definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y **garantizará que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad (...)**”

**“El Tribunal Estatal Electoral** funcionará en pleno y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que establezca la ley; **será autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en su materia y tendrá competencia para resolver en forma definitiva y firme las impugnaciones que se hagan en período no electoral y durante el proceso electoral (...)**”

Asimismo, el numeral 201 de la Ley Electoral de Sinaloa prevé lo siguiente:

**“ARTÍCULO 201.** El Tribunal Estatal Electoral, es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en su materia y tendrá competencia para resolver en forma definitiva y firme las impugnaciones que se hagan en periodo no electoral y durante el proceso electoral.

“El Tribunal Estatal Electoral, al resolver los asuntos de su competencia, garantizará que en los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.”

Por último, el artículo 11 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa señala:

**“En materia de participación ciudadana, el Tribunal tendrá atribuciones para substanciar y resolver, en única instancia, los medios de impugnación que se interpongan en contra de los procesos de participación ciudadana.”**

Los numerales antes transcritos establecen los alcances de la competencia del Tribunal Estatal Electoral como el órgano autónomo estatal encargado de conocer y resolver los medios de impugnación que se interpongan contra los actos y resoluciones que dicten las autoridades administrativas electorales locales, así como contra los procesos de participación ciudadana.

Así, si bien es cierto que el supuesto para que un ciudadano, por su propio derecho, acuda a juicio a interponer un recurso de revisión contra un acto de autoridad que dice afectarle no se encuentra establecido de forma explícita en la Ley Electoral del Estado, también es cierto que las disposiciones normativas citadas, tanto constitucionales como legales, otorgan competencia a este Tribunal, como máxima autoridad jurisdiccional electoral en la entidad, para resolver y conocer de todas las controversias e impugnaciones de las materias, tanto electoral como de participación, en el ámbito local y garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades correspondientes se sujeten, invariablemente, al principio de legalidad.

Por lo tanto, y en observancia al **principio pro-persona** contenido en el artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el

sentido de preferir aquella interpretación que favorezca más a la protección de los derechos humanos, como en el caso lo es el acceso efectivo a la justicia contenido en el numeral 17 de la misma norma fundamental, es dable concluir que aquellos ciudadanos que estimen vulnerada su esfera jurídica por actos o resoluciones de naturaleza político-electoral y de participación ciudadana, tienen legitimación activa para promover, ante este Tribunal, el recurso de revisión establecido en el artículo 220 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

Sirvan para reforzar lo anterior, en lo conducente, la siguiente tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el siguiente Criterio de Interpretación Normativa del Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa, respectivamente:

Jurisprudencia 23/2012

**RECURSO DE REVISIÓN. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONERLO.-** De la interpretación gramatical y sistemática de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 35, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el recurso de revisión procede para impugnar actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, sin que se establezca distinción alguna de los sujetos legitimados para ese efecto; por tanto, no obstante que los párrafos 2 y 3 del citado precepto legal se refieran únicamente a partidos políticos, a fin de favorecer el derecho de los ciudadanos de acceso a la justicia electoral, debe entenderse que tal disposición legitima a toda persona para interponerlo.

Quinta Época

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1183/2002. —Actor: Leo Marchena Labrenz. —Autoridad responsable: Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Baja California. —30 de enero de 2003. —Unanimidad de votos. —Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. —Secretario: Gustavo Avilés Jaimes.  
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-652/2009. —Actor: Miguel Jesús Moguel

Valdés. —Autoridad responsable: 12 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral, con cabecera en Cuauhtémoc, Distrito Federal. —26 de agosto de 2009. —Unanimidad de votos. —Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa. —Secretario: Juan Antonio Garza García.”

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-12622/2011. Acuerdo de Sala Superior. —Actor: José Fernando Palomares Mendoza. —Autoridad responsable: Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Oaxaca. —17 de noviembre de 2011. —Unanimidad de votos. —Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa. —Secretario: Mauricio Huesca Rodríguez.

**LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. LOS CIUDADANOS CUENTAN CON ÉSTA PARA PROMOVER EL RECURSO DE REVISIÓN COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE SINALOA.** El artículo 220, primer párrafo, de la Ley Electoral de Sinaloa alude a que los partidos políticos podrán interponer recurso de revisión en contra de los actos o resoluciones de las autoridades electorales. Sin embargo, esa porción normativa no establece, de manera expresa, una legitimación activa exclusiva para los partidos políticos ni contiene vocablos como “sólo” o “únicamente”, que nos lleven a entender así esa norma jurídica. Por lo tanto, de una interpretación sistemática de los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se reconoce el derecho fundamental de acceso a la justicia, y en observancia al principio pro persona previsto en el artículo 1º, segundo párrafo, de la citada Constitución, es dable concluir que aquellos ciudadanos que estimen vulnerada su esfera jurídica por actos o resoluciones de naturaleza político-electoral, realizados por autoridades administrativas electorales, tienen legitimación activa para promover, ante el Tribunal Electoral de Sinaloa, el recurso de revisión establecido en el artículo 220 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

Recurso de revisión 03/2013 REV —Javier Tisnado Zatarain —04 de abril de 2013 —Unanimidad de votos. —Ponente: M.C. Óscar Urcisichi Arellano. —Secretarios: Lic. Andreyeb Terrazas Sánchez, Lic. Asención Ramírez Cortez y Lic. Ana Cristina Félix Franco.

Recurso de revisión 05/2013 REV —José Luis Morales Montes y Modesto Rubio —28 de mayo de 2013 —Mayoría de votos.— Ponente: M.C. Óscar Urcisichi Arellano. —Secretarios: Lic. Andreyeb Terrazas Sánchez y Asención Ramírez Cortez.

Recurso de revisión 17/2013 REV —Martina Lorena Melendrez Acedo —13 de junio de 2013 —Unanimidad de votos. — Ponente: Lic. Fausto Fidencio Partida Luna. —Secretaria: Lic. Nytzia Yamel Ávalos Bañuelos.

Recurso de revisión 22/2013 REV —Gilberto García Echeagaray y Francisco Hernández Nevarez —20 de junio de 2013 —Unanimidad de votos. —Ponente: M.C. Óscar Urcisichi Arellano. —Secretario: Lic. Andreyeb Terrazas Sánchez.

Recurso de revisión 23/2013 REV —Johana Guadalupe Ontiveros Robles —20 de junio de 2013 —Unanimidad de votos. —Ponente: Dr. Eduardo Ramírez Patiño. —Secretaria: Lic. Norma Alicia Arellano Félix.

Recurso de revisión 24/2013 REV —Guadalupe Cervantes Gil — 20 de junio de 2013 —Unanimidad de votos. —Ponente: Dr. Eduardo Ramírez Patiño. —Secretario: Lic. Manuel Bon Moss.

Recurso de revisión 27, 29, 30 y 31/2013 REV ACUMULADOS— Partido Sinaloense, María de la Luz Reyes García, Rodrigo Mendoza Rodríguez y María Luisa Chavarría Picos —27 de junio de 2013 —Unanimidad de votos. —Ponente: Lic. Diego Fernando Medina Rodríguez. —Secretaria: Lic. Nytzia Yamel Ávalos Bañuelos.

Recurso de revisión 28/2013 REV —Oscar Javier Valdez López —01 de julio de 2013 —Unanimidad de votos. —Ponente: Lic. Fausto Fidencio Partida Luna. —Secretario: Lic. Jesús Sáenz Zamudio.

Recurso de revisión 32/2013 REV —Lourdes Oralia Vargas Navarro y Azminda Guadalupe Calvillo Guerra —27 de junio de 2013 —Unanimidad de votos. —Ponente: M.C. Óscar Urcisichi Arellano. —Secretario: Lic. Andreyeb Terrazas Sánchez.

Recurso de revisión 33/2013 REV —Martina Lorena Melendrez Acedo —01 de julio de 2013 —Unanimidad de votos. — Ponente: Lic. Fausto Fidencio Partida Luna. —Secretario: Lic. Jesús Sáenz Zamudio.

En consecuencia, es procedente conocer del recurso de revisión interpuesto por Jorge Bon Solorio, en su carácter de ciudadano sinaloense, en contra de la omisión del Congreso del Estado de Sinaloa de dictaminar la iniciativa de reforma a la Constitución Política de la entidad.

### **TERCERO.- El Principio Democrático y la Participación Ciudadana.**

En el caso que nos ocupa, el actor argumenta violación a su derecho de participar en la vida democrática del Estado de Sinaloa, específicamente la omisión de parte del poder legislativo de

dictaminar una iniciativa de ley, procesada bajo las normas y procedimiento regulado por la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, de ahí la importancia para este juzgador, de realizar un análisis exhaustivo del marco regulatorio que rige los mecanismos de participación ciudadana, en contexto constitucional y legal, así como sus referencias en el ámbito internacional.

Uno de los temas centrales dentro del Derecho Público lo es sin duda el derecho de participación política de ciudadanos en el ejercicio del poder político, derecho que se materializa no solamente en la posibilidad que tiene el ciudadano de elegir a sus representantes, sino también en la facultad para intervenir directamente en los procesos de toma de decisiones públicas. En ese sentido, nuestro marco constitucional y legal reconoce en el sistema político y social un ordenamiento jurídico que concede garantías para la **participación de los ciudadanos** en los procesos decisionales.

En esa tesitura, la toma de decisiones públicas locales como atributo del poder político tiene una notable influencia en la gobernabilidad de un sistema político, en tanto ésta última depende fundamentalmente de la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas sociales, y es a nivel local comunitario donde se originan las demandas y necesidades más inmediatas de la

ciudadanía, cuya insatisfacción puede redundar en la falta de credibilidad en las instancias locales de poder, e incluso puede llegar a deslegitimar al propio sistema de democrático en su conjunto, debilitando el consenso y la gobernabilidad.

Por ello, en un sistema democrático es requisito esencial el respeto irrestricto a la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones como expresión real de la soberanía popular.

En síntesis, es muy importante la participación de los ciudadanos en las diversas fases del proceso, no como simples destinatarios de esas decisiones, sino como sujetos activos de las mismas, y para ello se hace necesario la existencia de vías y mecanismos institucionales y jurídicos para la participación, es decir, se necesitan instituciones, organizaciones y normas jurídicas que canalicen y garanticen legalmente el derecho de participación. La ampliación de estos mecanismos favorece el consenso, legitima el sistema político y asegura su gobernabilidad.

En su dimensión jurídica la participación política debe ser entendida como un derecho político del ciudadano que se expresa o materializa, a su vez, a través de otros derechos. Como derecho político debe implicar el involucramiento activo de los ciudadanos en

tres relaciones jurídico políticas fundamentales: las que se derivan del proceso de conformación de los gobiernos (elección de los representantes); las que se derivan del control de los gobernantes (control de la representación); y las que se derivan de los procesos de toma de decisiones públicas (procesos decisionales).

En el caso específico de la participación en la toma de decisiones, puede definirse como **el derecho político del ciudadano a intervenir directamente en el proceso de toma de decisiones públicas como manifestación esencial del ejercicio del poder político.**

Lo anterior cobra vigencia y reconocimiento en estándares internacionales pues la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 23, señala: "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".

En el mismo sentido debemos observar que la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, en la Sentencia del Caso Claude Reyes Vs Chile, invoca la Carta Democrática Interamericana, en su artículo 4, destacando la importancia de "la transparencia de

las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa” como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. Asimismo, en su artículo 6 la Carta afirma que **“La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, por lo que invita a los Estados Parte a “promover y fomentar diversas formas de participación ciudadana”.**

En tal contexto la Carta Democrática Interamericana, en su artículo 2 establece que “El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. **La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional**”; de igual forma, en su artículo 6 precisa que “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación

fortalece la democracia”.

De ahí la trascendencia del caso en análisis, toda vez que estamos en presencia de un derecho del ciudadano de participar en la vida democrática de nuestro Estado, el cual a juicio del promovente del mecanismo de participación ciudadana fue vulnerado.

**CUARTO. La iniciativa ciudadana en el Estado de Sinaloa.** De la interpretación sistemática de los artículos 1, 3, 10, fracción IV, y 45, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, se desprende que el conjunto de las instituciones de dicha entidad se constituyen en un **Estado democrático de derecho**, cuyo fundamento y objetivo último es la protección de la dignidad humana y la promoción de los derechos fundamentales que le son inherentes; que entre las tareas fundamentales del Estado de Sinaloa están las de promover el bienestar individual y colectivo de los sinaloenses, el desarrollo económico sustentable, la seguridad y la paz social, **la participación de todos los ciudadanos en la vida política**, económica, cultural y social y la equidad en las relaciones sociales. En consonancia con ello, **los ciudadanos sinaloenses tienen, entre muchos otros, el derecho de iniciar leyes ante el Congreso local** y participar en los procesos de referéndum y de plebiscito convocados en los términos de la propia Constitución del Estado y sus leyes reglamentarias.

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa –que desarrolla los instrumentos de participación previstos por la Constitución local en su

artículo 150, salvo la revocación de mandato, y que tiene por objeto garantizar el derecho de la ciudadanía a participar directamente en la toma de las decisiones públicas fundamentales; asegurar el ejercicio legal, democrático y transparente del gobierno; así como promover una cultura de la participación ciudadana en el estado (artículo 1)— regula en su Título Segundo, Capítulo IV, lo relacionado con la figura de la iniciativa ciudadana.

De acuerdo con la ley mencionada **la iniciativa ciudadana es el instrumento por medio del cual los ciudadanos sinaloenses pueden presentar al Congreso local proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes y decretos** (artículo 60).

**El ejercicio de este derecho**, según lo establece el artículo 61, **no presupone que el Congreso deba aprobar la iniciativa en los términos presentados, sino que debe ser valorada mediante el proceso legislativo** establecido en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa. Y se añade en el mismo numeral, segundo párrafo, que **“la presentación de una iniciativa ciudadana no genera derechos, únicamente representa el inicio del procedimiento legislativo que debe agotarse en virtud del interés público.”**

Como puede apreciarse de la lectura del artículo 61 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado, el ejercicio del derecho de iniciativa ciudadana como instrumento de participación democrática no implica que la iniciativa presentada por un ciudadano deba ser aprobada por el Congreso

en los términos en que fue propuesta, pero sí que ésta debe ser atendida y examinada de acuerdo con el proceso legislativo previsto en la ley correspondiente. En otras palabras, y como lo enfatiza el segundo párrafo del artículo citado, **la promoción de una iniciativa ciudadana representa el inicio del procedimiento legislativo, el cual debe concluirse en virtud del interés público**, se entiende que en los plazos que la misma Ley Orgánica del Congreso del Estado prevea. Así, el derecho de iniciativa ciudadana comprende el inicio, desarrollo y conclusión del proceso de formación de las leyes.

A diferencia de otras legislaciones locales en materia de participación ciudadana, las cuales establecen como requisito porcentajes específicos en cuanto al número de ciudadanos que deben reunirse para promover una iniciativa ciudadana o popular, en Sinaloa la iniciativa ciudadana puede presentarse en lo individual o en lo colectivo por cualquier sinaloense que cuente con credencial para votar y se encuentre en la lista nominal correspondiente (artículo 6 de la Ley de Participación Ciudadana), sin que se haya previsto algún porcentaje mínimo para el ejercicio de este derecho.

Por lo que, cuando se presente una iniciativa ciudadana al igual que cualesquier otra, en cumplimiento a las normas que rigen el procedimiento legislativo ordinario, deberá ser revisada por la Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico Interior del Congreso del Estado para que determine si cumple o no con los requisitos de ley y, en su caso, se registre y se turne para su lectura correspondiente (artículo 65 de la Ley de Participación

Ciudadana). En la hipótesis de que el Congreso decida aceptar la iniciativa, en virtud de que satisface los requisitos, ésta deberá turnarse a la comisión o comisiones correspondientes para que sea valorada y dictaminada (artículo 67 de la Ley de Participación Ciudadana).

Ahora bien, una vez admitida la iniciativa ciudadana, ésta deberá seguir el curso ordinario del proceso legislativo establecido en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, la cual no contempla un trato preferente o especial para las iniciativas ciudadanas, como tampoco la Ley de Participación Ciudadana del Estado, ni prevé un orden de prelación que obligue al Congreso a dictaminar las iniciativas conforme al orden y tiempo en que se vayan presentando. Lo que sí dispone el tercer párrafo del artículo 147 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa es lo siguiente:

**Toda iniciativa deberá ser dictaminada por la Comisión o las Comisiones respectivas, dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir del día siguiente en que fueren turnadas a la Comisión o Comisiones correspondientes, con excepción del caso de iniciativas de Ley que propongan nuevos cuerpos normativos."**

En ese sentido, si bien la mencionada Ley Orgánica del Congreso del Estado no establece un trato preferente ni una regulación especial para las iniciativas ciudadanas, distintos de los procedimientos legislativos ordinarios, sí prevé con claridad la obligación para la Comisión o Comisiones correspondientes de dictaminar las iniciativas que les sean turnadas, incluidas por supuesto las ciudadanas, dentro de un **plazo máximo de seis meses.**

El derecho de los ciudadanos sinaloenses de iniciar leyes ante el Congreso, si lo comprendemos también como una especie del género derecho de petición, no se agota con la sola presentación de la iniciativa, sino que requiere, para su debido goce, que inicie el proceso legislativo, se desarrollen cada una de sus etapas y concluya con una respuesta que puede ser la aprobación de un Decreto o no; y en cualesquiera de los casos el Congreso del Estado deberá fundar y motivar sus decisiones y dar a conocer dicha decisión formalmente al ciudadano.

Precisamente para estar en posibilidades de informar lo que resuelva la autoridad respecto de una iniciativa ciudadana, la Ley de Participación Ciudadana del Estado establece como requisito para los ciudadanos que ejerzan el derecho de iniciativa que señalen domicilio para oír y recibir notificaciones en la capital del Estado y que autoricen a quienes puedan recibirlas en su nombre (artículo 62). **Si el derecho de iniciativa ciudadana se agotara con la presentación de la misma, la pretensión intrínseca de esa prerrogativa, como es la de obtener una respuesta fundada y motivada de la legislatura, sería por completo nugatoria.** Por lo que debe entenderse que en Sinaloa la iniciativa ciudadana comprende desde el comienzo del proceso legislativo hasta su debida conclusión en la aprobación o no de un Decreto (no necesariamente en la forma y términos planteados originalmente en la iniciativa), todo ello con apego a las leyes aplicables.

**QUINTO. Hechos acreditados.**

**1.** Como lo refiere en el capítulo de Hechos de su demanda, y se acredita con las constancias respectivas en el expediente que se resuelve, Jorge Bon Solorio, en su calidad de ciudadano sinaloense y en ejercicio del derecho previsto en el artículo 10, fracción IV, de la Constitución Política del Estado, presentó el 19 de noviembre de 2013, ante la LX Legislatura del Congreso del Estado, una iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Sinaloa con proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relativas al diseño y funcionamiento del Poder Judicial del Estado.

**2.** El 25 de noviembre de 2013 la Comisión de Protocolo y Régimen Orgánico Interior del Congreso del Estado determinó que la iniciativa de referencia cumplía con los requisitos establecidos por la ley.

**3.** El 30 de noviembre de 2013 concluyó la LX Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa sin haber acordado alguna decisión respecto de la iniciativa ciudadana.

**4.** En atención al segundo párrafo del artículo 147 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, que establece que "para el caso de las iniciativas que quedaren pendientes de resolución de una Legislatura a otra, el iniciador deberá ratificarlas ante la nueva Legislatura durante el primer periodo de sesiones", Jorge Bon Solorio ratificó su iniciativa el 6 de

diciembre de 2013 ante la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa.

**5.** El 19 de diciembre de 2013 el Pleno de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa acordó turnar la iniciativa ciudadana presentada por Jorge Bon Solorio a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación.

**6.** El 3 de octubre de 2014, mediante oficio signado por el Diputado Martín Pérez Torres, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sinaloa, se dio respuesta a un requerimiento formal dictado por este órgano jurisdiccional, el cual obra en el expediente, informando que la iniciativa presentada por Jorge Bon Solorio se encuentra, a la fecha en que se rinde el informe, **en etapa de estudio y valoración jurídica por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación.**

**SEXTO. Exposición sumaria de los agravios y análisis de fondo de los mismos.**

**A) La omisión del Congreso del Estado de Sinaloa de Dictaminar Iniciativa Ciudadana.** Del análisis del escrito de impugnación se advierte que el ciudadano Jorge Bon Solorio aduce, tanto en los agravios identificados como I y IV, que le causa perjuicio en su esfera jurídica la **omisión del Congreso del Estado de Sinaloa de dictaminar**, a través de la comisión o comisiones correspondientes, y de someter a la votación del Pleno la iniciativa ciudadana presentada por el hoy actor, en su carácter de ciudadano sinaloense, el 19 de diciembre de 2013; omisión con

la que se contravienen, a juicio del impugnante, los artículos 8º, 9º, segundo párrafo, y 35, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción IV, y 45, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

En virtud de que los razonamientos expuestos en los agravios I y IV versan sobre la mencionada omisión del Congreso del Estado, se examinarán los dos en este inciso como un solo agravio.

A juicio del ciudadano actor la circunstancia de que el Congreso del Estado o la comisión correspondiente en el proceso legislativo (en este caso la de Puntos Constitucionales y Gobernación) no hayan emitido dictamen alguno ni, por lo tanto, lo hayan sometido al Pleno para su votación, implica una omisión que viola en su perjuicio el derecho de participación política como lo es la iniciativa ciudadana.

En la página 13 del escrito de impugnación, en la exposición del agravio I, el actor aduce una omisión respecto de uno de los trámites del proceso legislativo; pero en la página 21 de su demanda, en la exposición del agravio IV, se refiere a una omisión legislativa *lato sensu* para caracterizar la inactividad del Congreso que se impugna. Para evitar confusiones en relación con el concepto de omisión legislativa, es necesario realizar algunas precisiones.

En principio, de acuerdo con el Diccionario de la lengua española, en su

22.<sup>a</sup> edición, el vocablo *omisión* se define como una **"abstención de hacer o decir"**. La omisión refiere inactividad, inacción, inejecución o silencio. Se trata de un no hacer o un no decir.

La omisión legislativa, sin embargo, es un concepto que proviene de la ciencia jurídica constitucional y se delimita por características que le son propias. El profesor José Julio Fernández Rodríguez, en una aproximación conceptual a esa institución jurídica, define la omisión legislativa como **"la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación"**.<sup>1</sup> En la figura de la omisión legislativa, la inactividad del órgano tiene consecuencias jurídicas como es la vulneración de las normas constitucionales que encargan o mandatan al legislador un obligatorio y concreto desarrollo de esas mismas normas para su eficacia. La omisión legislativa presupone la existencia previa de un mandato constitucional de hacer y una conducta del Poder Legislativo que contraste con lo previsto por la disposición constitucional: precisamente la omisión de desarrollar los preceptos constitucionales. **"La presencia de un encargo al legislador para que se produzca una omisión inconstitucional es esencial porque una omisión tendrá relevancia jurídica sólo cuando exista un precepto jurídico que establezca una conducta y precisamente dicha omisión lesione tal**

---

<sup>1</sup> Fernández Rodríguez, José Julio. "Inconstitucionalidad por omisión", en *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, Miguel Carbonell (Coord.), UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, México, 2003, p. 29.

**precepto”.**<sup>2</sup> En este sentido, la omisión legislativa ya no consiste en una simple inacción, sino en un no hacer eso concreto que ordena el artículo constitucional para la eficacia de las normas.

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito lo ha entendido de la misma manera en la siguiente tesis aislada:

Tesis: I.4o.A.22. K (10ª)

**OMISIÓN LEGISLATIVA. NOTAS DISTINTIVAS.** La omisión legislativa es la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquellas normas de obligatoria y concreta realización, de forma que impide la eficaz aplicación del texto constitucional; esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales a fin de tornarlas operativas y esto sucede cuando el silencio del legislador altera el contenido normativo o provoca situaciones contrarias a la Constitución. De ello, se deduce que **la nota distintiva de dicha figura jurídica consiste en que la norma constitucional preceptiva ordena practicar determinado acto o actividad en las condiciones que establezca, pero el destinatario no lo hace en los términos exigidos, ni en tiempo hábil; así, la omisión legislativa no se reduce a un simple no hacer, sino que presupone una exigencia constitucional de acción y una inacción cualificada.** Lo anterior responde a que, para hacer efectivos los derechos fundamentales, existen dos principios a colmar, el primero llamado de legalidad que, en tratándose de ciertos derechos fundamentales, especialmente los sociales, exige que ciertas prestaciones sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo, por lo que legislativamente es necesario se colmen sus presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad los órganos y procedimientos; y, el segundo, es el jurisdiccional, imponiendo que las lesiones a los derechos fundamentales deben ser justiciables y reparadas, especialmente cuando se incide en el núcleo esencial de los derechos, o se desatiende el mínimo vital que debe ser protegido y garantizado. En suma, es necesario que para obtener la efectividad de los derechos fundamentales se disponga de acciones judiciales conducentes a que sean aplicables y exigibles jurídicamente, lo que requiere de una normativa jurídica adecuada.

Amparo en revisión 76/2013. Administración Local de Auditoría Fiscal del Sur del Distrito Federal y otra. 6 de junio de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretarios: Mayra Susana Martínez López y Marco Antonio Pérez Meza.

---

<sup>2</sup> *Ibídem*, p. 36.

De igual forma, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado respecto de la omisión legislativa en materia electoral en los siguientes términos:

Tesis XXIX/2013

**OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.-**

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, párrafo tercero, 35, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), 133; así como del tercero transitorio del Decreto de nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que cualquier autoridad tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre los que se encuentran los de carácter político-electoral; que la función electoral se orienta, entre otros, por el principio de certeza; que el orden jurídico mexicano, se rige por la supremacía constitucional y la fuerza vinculante de la Carta Magna y que el Constituyente Permanente otorgó un plazo no mayor a un año para que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizaran las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria en materia de candidaturas independientes. En ese sentido, **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 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, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales** que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos.

**Quinta Época:**

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-122/2013.— Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas.—2 de octubre de 2013.—Unanimidad de votos.— Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: José Eduardo Vargas Aguilar, Emilio Zacarías Gálvez y Fernando Ramírez Barrios.*

De conformidad con los razonamientos anteriores, la inactividad que el ciudadano actor reclama del Congreso del Estado de Sinaloa, consistente

en no haber emitido hasta la fecha el dictamen correspondiente a la iniciativa por él presentada, dentro del plazo máximo de los seis meses, ni haberlo sometido por consecuencia para su votación al Pleno, no configura, de ninguna manera, la omisión legislativa en el sentido aludido, pues en el caso concreto que se resuelve no se impugna el desacato del legislador a un mandato constitucional de concretizar, legislativamente, preceptos constitucionales que requieren de ulterior desarrollo para su debida eficacia. Por lo tanto, falta un elemento esencial de la omisión legislativa.

En esa tesitura, los agravios relacionados con el tema de la omisión de dictaminar la iniciativa presentada por el ciudadano Jorge Bon Solorio por parte de la comisión correspondiente del Congreso del Estado, en el caso la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, nos imponen dilucidar, más bien, si tal ausencia de dictamen vulnera derechos fundamentales del impugnante.

Como ya se expresó en el Considerando Tercero de esta resolución, el derecho de iniciar leyes ante el Congreso del Estado es un derecho fundamental de los sinaloenses para participar en la vida democrática de la entidad previsto en los artículos 10, fracción IV, y 45, fracción V, de la Constitución Política del Estado; y desarrollado, particularmente, en los numerales 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado. La iniciativa ciudadana es el instrumento mediante el cual los sinaloenses pueden presentar ante la legislatura local proyectos

de creación, modificación, derogación y abrogación de leyes y decretos.

De acuerdo con el artículo 61 de la citada Ley de Participación Ciudadana, el ejercicio de una iniciativa ciudadana no presupone la aprobación de la misma en los términos propuestos, sino que deberá valorarse a través del proceso legislativo ordinario con apego a lo previsto por la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Asimismo, en el segundo párrafo del mismo artículo 61 se establece que **“la presentación de una iniciativa ciudadana no genera derechos, únicamente representa el inicio del procedimiento legislativo que debe agotarse en virtud del interés público”**. La primera expresión de esta porción normativa, es decir que la promoción de una iniciativa ciudadana no genera derechos, debe entenderse en el sentido de que la iniciativa del ciudadano no gozará de un trato preferente o especial, sino que seguirá el curso ordinario, a través de cada una de las etapas, del proceso legislativo hasta su conclusión en la aprobación, fundada y motivada, de un Decreto o la negativa de su aprobación, tal como debe ocurrir con cualquier iniciativa que cumpla con los requisitos de ley.

Por su parte, el artículo 64 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado señala que **“el Congreso sólo estará obligado a dictaminar y a pronunciarse** de conformidad con la normatividad aplicable, **sobre aquellas iniciativas ciudadanas que cumplan con los requisitos** que establece el artículo anterior”. En el asunto que se resuelve está acreditado que el 25 de noviembre de 2013 la Comisión de Protocolo y Régimen

Orgánico Interior del Congreso del Estado determinó que la iniciativa ciudadana presentada por el hoy actor cumplía con los requisitos establecidos por la ley, y que el 19 de diciembre de 2013 el Pleno de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa acordó turnar la iniciativa ciudadana de referencia a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación.

Respecto de las iniciativas presentadas ante el Congreso local, el artículo 147, tercer párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, establece lo siguiente:

**“Toda iniciativa deberá ser dictaminada por la Comisión o las Comisiones respectivas, dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir del día siguiente en que fueren turnadas a la Comisión o Comisiones correspondientes, con excepción del caso de iniciativas de Ley que propongan nuevos cuerpos normativos”.**

Según las constancias que obran en el expediente, hasta el día de hoy en que se decide el presente asunto no se ha emitido el dictamen correspondiente a la iniciativa ciudadana presentada por el impugnante, pues según el informe rendido por el Congreso del Estado a este órgano jurisdiccional, de fecha 3 de octubre de 2014, **“se encuentra en etapa de estudio y valoración jurídica por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación”.**

Si la comisión del Congreso del Estado involucrada en el análisis de la iniciativa ciudadana presentada por Jorge Bon Solorio, en este caso la de Puntos Constitucionales y Gobernación, tenía la obligación legal, según el

mencionado artículo 147 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, de emitir el dictamen correspondiente dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir del día siguiente en que le fue turnada la iniciativa, esto es, a partir del **20 de diciembre de 2013**, es inconcuso que el plazo señalado por la propia ley que rige el proceso legislativo feneció el **20 de junio de 2014**.

La circunstancia de que no se haya emitido el dictamen correspondiente en el tiempo previsto por la Ley Orgánica del Congreso del Estado, en relación con el ejercicio del derecho de iniciativa ciudadana, ni tampoco se haya notificado el estado que guarda la iniciativa tramitada, vulnera los derechos de participación política y democrática establecidos en los artículos 10, fracción IV, y 45, fracción V, de la Constitución Política del Estado; 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado. El derecho de los ciudadanos sinaloenses de iniciar leyes ante el Congreso no se agota con la sola presentación de la iniciativa, sino que requiere, para su debido goce, que inicie el proceso legislativo, se desarrollen cada una de sus etapas y concluya con una respuesta, fundada y motivada, que puede ser la aprobación o no de un Decreto; todo ello conforme a los plazos que la Ley Orgánica del Congreso del Estado impone al órgano legislador.

Como colofón a lo anterior no debemos perder de vista que en el caso que nos ocupa el derecho vulnerado consistente en la inactividad que el ciudadano actor reclama del Congreso del Estado de Sinaloa, relativa a no

haber emitido hasta la fecha el dictamen correspondiente a la iniciativa por él presentada, dentro del **plazo máximo de los seis meses**, constituye un derecho fundamental que se encuentra directamente vinculado con el derecho de petición previsto en el artículo 8, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, una "**especie**" del "**género**" del derecho de petición, el cual debemos entenderlo en sentido "**Lato Sensu**" como una prerrogativa gestada y promovida en el seno del Estado democrático -en el cual es concebible la posibilidad de participación activa de las personas en la vida pública-, y se respeta sólo si la autoridad proporciona en su respuesta a la solicitud del particular.

Bajo esa tesitura, el ejercicio de este derecho a iniciar leyes, según lo establece el artículo 61, si bien, no presupone que el Congreso deba aprobar la iniciativa en los términos presentados, sin embargo la misma debe ser valorada mediante el proceso legislativo en pleno respeto a los plazos establecidos en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.

Por lo anterior, se declara **fundado** el agravio que se estudia y se ordena al Congreso del Estado de Sinaloa, que lleve a cabo las medidas necesarias para que la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, que emita, en lo inmediato el dictamen correspondiente a la iniciativa ciudadana presentada por el ciudadano Jorge Bon Solorio a fin de que continúe el proceso legislativo y se garanticen los derechos de participación ciudadana del actor que fueron vulnerados al no dar cumplimiento a los plazos y términos previstos en la Ley Orgánica del

Congreso del Estado de Sinaloa.

**B) Violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** En el agravio identificado como II el actor aduce que el actuar omiso del Congreso del Estado respecto a dictaminar la iniciativa ciudadana por él presentada viola el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que constituye un acto de molestia, pues "al omitir dar el trámite de ley a la iniciativa presentada, sin siquiera fundar y motivar el por qué de la omisión, no expresar por escrito consideraciones jurídicas con las que pueda arribarse a la conclusión de que efectivamente existe causa justificada legalmente para tener retenida la mencionada iniciativa violenta mi derecho fundamental de naturaleza político-electoral de referencia".

A juicio del ciudadano actor, la completa falta de fundamentación y motivación del "actuar negativo" del Congreso del Estado de Sinaloa lo deja en estado de indefensión, "en tanto que me impide controvertir las razones específicas por las cuales la autoridad determina no cumplir con las reglas aplicables...".

En relación con los actos de molestia, el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad

competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". Es decir, para que se materialice un acto de molestia conforme con la Constitución, éste debe constar por escrito, el acto debe emanar de una autoridad competente que funde en preceptos constitucionales y legales su actuación, así como que exprese las razones por las cuales su conducta se ajusta a lo prescrito por las normas jurídicas invocadas.

De las constancias que obran en el expediente que se resuelve, y de las propias afirmaciones que hace el impugnante a lo largo de su demanda, no se desprende que exista una decisión del Congreso del Estado o de sus comisiones correspondientes, ni positiva ni negativa, que implique la configuración de un acto de molestia en perjuicio del ciudadano actor. Por el contrario, se tiene por acreditado en autos que la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación del Congreso del Estado de Sinaloa no ha emitido dictamen alguno respecto de la iniciativa ciudadana presentada por el recurrente. Por lo que de tal inactividad, esto es de la falta de decisión, no puede predicarse que esté sustentada en un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive su actuación. Precisamente porque no hay tal actuación de molestia. En el caso que se examina está probada la inacción por parte de la comisión correspondiente respecto al dictamen de la iniciativa presentada por el ciudadano actor.

Por ende, como es obvio, no existe una decisión aprobatoria ni desaprobatoria del Decreto propuesto de la que pueda exigirse los requisitos constitucionales de los actos de autoridad. Para el caso, y en el

marco de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, la omisión en el actuar del Congreso no se equipara a una decisión negativa; por lo que no queda demostrada la existencia de una decisión en sentido negativo, cuya fundamentación y motivación pueda ser evaluada.

Por las anteriores razones, el presente agravio deviene **infundado**.

**C) Violación al principio de igualdad.** Además de la omisión ya estudiada en el primer inciso de este Considerando, el ciudadano recurrente alega, en el agravio identificado en el escrito de demanda como IV, que la inactividad del Congreso del Estado en relación a dictaminar la iniciativa por él presentada viola el principio de igualdad ante la ley, "ya que de facto establece diferenciaciones en el tratamiento de las iniciativas presentadas por un ciudadano y las provenientes de personas que pertenecen al ámbito de lo público/político, como las de los propios diputados integrantes de la responsable". Y a juicio del ciudadano actor "estas diferenciaciones de facto en el tratamiento de las iniciativas no atienden a criterios objetivos y razonables que permitan justificar el trato desigual".

En el agravio identificado como II en el escrito de demanda, el cual versa igualmente, en una de sus partes, sobre la violación al principio de igualdad, y por eso se examina también en este inciso, el actor aduce lo siguiente:

"...pareciera que existe(*sic*) dos tipos de tratamientos a las iniciativas: La primera, que aplica para aquellas que el propio Congreso del Estado determine darles el trámite de ley; y, la

segunda, que aplica para todas aquellas que no le son de importancia a dicha autoridad. Con ello se origina un tratamiento desigual, violatorio completamente de los principios y derechos fundamentales reconocidos por los tratados internacionales y nuestras Constituciones, tanto la federal como la estatal”.

En atención a las afirmaciones expresadas por el impugnante, cabe señalar que el artículo 45, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, establece que **“las iniciativas presentadas por los Diputados del Congreso, por el Gobernador, por el Supremo Tribunal de Justicia y por los Ayuntamientos, pasarán desde luego a Comisión”**. Y que por cada periodo ordinario de sesiones **“el Gobernador podrá presentar hasta dos iniciativas con el carácter de preferente**, que deberán ser votadas por el Pleno del Congreso en un término máximo de diez días naturales”. Como puede apreciarse, es la propia ley fundamental del Estado la que prevé la posibilidad de presentar iniciativas preferentes por parte del Gobernador y los diputados del Congreso.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la iniciativa ciudadana, pues la Constitución Política y la Ley de Participación Ciudadana, ambas del Estado de Sinaloa, no contemplan un trato preferente o particular para esa figura de participación de los ciudadanos sinaloenses, por lo que ésta deberá tramitarse a través del proceso legislativo ordinario, respetando estrictamente las formas y plazos señalados por la Ley Orgánica del Congreso del Estado. En estas circunstancias normativas, no es dable invocar el principio jurídico de que quien es primero en tiempo es primero en derecho, como lo afirma el ciudadano recurrente en el capítulo de

Hechos de su demanda, puesto que no hay norma jurídica alguna que constriña al Congreso del Estado y sus comisiones para que tramite, analice, dictamine y discuta las iniciativas de acuerdo con el orden en que se vayan presentando, sino que goza de un margen de libertad para elegir, dictaminar y votar las iniciativas en el orden que decida, siempre y cuando se apegue en su actuar a los plazos previstos por su Ley Orgánica.

En otras palabras, en virtud de que no existen reglas jurídicas que impongan al Congreso del Estado la obligación de dictaminar y votar las iniciativas en el orden en el cual fueron presentadas ante su instancia, el órgano legislador goza de discrecionalidad para tramitar las iniciativas que le fueren planteadas en el orden en que lo estime pertinente, pero siempre respetando, para cada una de las iniciativas, los plazos señalados por la ley orgánica que regular su actuación.

En ese sentido, no puede aducirse, como lo hace el ciudadano recurrente, que la discrecionalidad con la cual el Congreso del Estado tramita y dictamina las iniciativas, sin atenerse al orden en que fueron presentadas, viole el principio de legalidad que rige para todas las autoridades (las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite) y que se trate de una discrecionalidad absoluta que restrinja el derecho de iniciativa ciudadana, pues el Congreso, a pesar de que tiene la libertad que ya señalamos, no debe apartarse ni contravenir en el trámite de cualquier iniciativa, incluida la ciudadana, de los plazos y los términos establecidos en su Ley Orgánica. Por ende, mientras se respeten los plazos de ley, tal discrecionalidad no es contraria a los principios de legalidad e igualdad, ni

limita el derecho de iniciativa del ciudadano Jorge Bon Solorio.

Ahora bien, ¿las iniciativas preferentes del Gobernador y los Diputados del Congreso, previstas por la Constitución Política del Estado, constituyen una violación al principio de igualdad en perjuicio de los ciudadanos, en tanto que generan un trámite también preferente en las instancias del Congreso? Debe decirse que no todo trato desigual o diferente, como sucede con las acciones afirmativas, transgrede el principio constitucional de igualdad. La discriminación injustificada no estriba en el trato desigual o diferenciado, sino en que éste vulnere la dignidad humana y persiga menoscabar o de plano anular los derechos y libertades de las personas, como lo establece el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha valorado los alcances del principio de igualdad en los siguientes términos:

Tesis CLII/2002

**USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD.**- El hecho de que se reconozca jurídicamente la existencia de procedimientos electorales consuetudinarios, no implica prácticas discriminatorias prohibidas por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una de las concreciones normativas del **principio de igualdad**, en específico, la contenida en el tercer párrafo del artículo de referencia, según el cual está prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Si este precepto se leyera de manera superficial, podría conducir al equívoco de considerar que lo que se encuentra prohibido es toda discriminación, entendida como mera diferenciación por los motivos ahí enunciados, pues, literalmente, si distinguir por

cualquier condición o circunstancia personal o social fuera discriminatorio, serían incompatibles con esta disposición innumerables leyes e, incluso, diversas normas constitucionales, como la tutela privilegiada a los trabajadores o normas establecidas para regular los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas y sus miembros (artículo 2o. constitucional), dado que el punto de referencia para la diferenciación o discriminación en tales supuestos es, precisamente, una determinada situación personal. Sin embargo, una lectura más detallada del artículo 1o., tercer párrafo, en cuestión, lleva a percatarse que, tras describir los motivos que son causa de discriminación, se agrega "... o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas", enunciado que permite concluir que **la discriminación no es ocasionada por la diferenciación basada en alguna de las circunstancias allí mencionadas, sino que por discriminación, en el sentido jurídico constitucional que es utilizado, se ha de entender la diferenciación injusta, aquella que no toma en cuenta criterios objetivos, razonables y proporcionales para diferenciar o, utilizando la expresión empleada por el Poder revisor de la Constitución, aquella que atenta contra la dignidad humana y tiene como propósito o consecuencia reducir o dejar sin efecto los derechos y libertades de los individuos.**

#### **Tercera Época:**

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-013/2002. Indalecio Martínez Domínguez y otros. 5 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Marco Antonio Zavala Arredondo.*

En el caso, bajo ningún aspecto puede afirmarse que el marco jurídico aplicable para las iniciativas preferentes del Gobernador y los Diputados del Congreso, así como su trámite, vulnere en perjuicio del ciudadano actor su derecho político de iniciativa ciudadana en relación con el principio de igualdad, pues no se actualiza una discriminación que atente contra su dignidad humana ni que le menoscabe sus derechos o libertades. En todo momento, el ciudadano recurrente tiene el pleno derecho fundamental de iniciar leyes ante el Congreso del Estado y de obtener una respuesta aprobatoria o desaprobatoria de su proyecto de ley o Decreto, conforme a los plazos previstos por la ley de la materia.

En razón de lo anterior, se declara **infundado** el presente agravio.

**D) EFECTOS DE LA SENTENCIA.**

**1.** Se ordena al Congreso del Estado de Sinaloa, que tome las medidas necesarias para que instruya a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación a efecto de que emita, en lo inmediato, el dictamen correspondiente a la iniciativa presentada por el ciudadano Jorge Bon Solorio a fin de que continúe el proceso legislativo instaurado con motivo de dicha iniciativa.

**2.** Una vez emitido el dictamen por la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación, notificárselo al ciudadano Jorge Bon Solorio.

**3.** Se informe a este órgano jurisdiccional sobre el cumplimiento dado a la sentencia.

De conformidad con los Considerandos precedentes y con fundamento, además en las disposiciones ya invocadas, en los artículos 225; 226; 243; 244 y demás relativos de la Ley Electoral del Estado, son de dictarse y, por ello, se dictan los siguientes:

**PUNTOS RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Es procedente el recurso de revisión promovido por el ciudadano Jorge Bon Solorio, en virtud de haberse presentado en tiempo y forma, así como en la vía y términos adecuados.

**SEGUNDO.** Es fundado el agravio identificado en el inciso A) del Considerando sexto e infundados los agravios identificados en los incisos B) y C) del mismo Considerando, expuestos por el Ciudadano Jorge Bon Solorio en contra de la omisión del Congreso del Estado de Sinaloa de dictaminar dentro del plazo previsto por la Ley Orgánica del Congreso del Estado la iniciativa ciudadana promovida por el recurrente, de acuerdo con los razonamientos expresados por este Juzgador en la presente sentencia.

**TERCERO.-** Se ordena al Congreso del Estado de Sinaloa, que tome las medidas necesarias para que instruya a la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación a efecto de que emita, en lo inmediato, el dictamen correspondiente a la iniciativa presentada por el ciudadano Jorge Bon Solorio a fin de que continúe el proceso legislativo instaurado con motivo de dicha iniciativa. Una vez emitido el dictamen por la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación proceda a notificárselo al ciudadano Jorge Bon Solorio y se informe a este órgano jurisdiccional sobre el cumplimiento dado a la sentencia.

**CUARTO.-** Notifíquese personalmente al ciudadano Jorge Bon Solorio en el domicilio que tiene señalado para recibir notificaciones, acompañándose la notificación de copia certificada de este fallo; al Congreso del Estado de Sinaloa deberá notificársele por oficio, acompañándosele copia certificada de la presente resolución, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 236, 237, 240 y 241, de la Ley en materia.

