

JDC-TP-07/2025

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DE LA CIUDADANÍA****EXPEDIENTE:**
JDC-TP-07/2025**PARTE ACTORA:**
[REDACTED]**AUTORIDAD RESPONSABLE:**
CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA.**MAGISTRADA PONENTE POR**
MINISTERIO DE LEY:
ADILENE MONTOYA CASTILLO.Hermosillo, Sonora; a dos de abril de dos mil veinticinco¹.

VISTOS para resolver los autos del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía, identificado con la clave JDC-TP-07/2025, promovido por [REDACTED], quien se ostenta como ciudadano perteneciente a la comunidad de migrantes, a fin de impugnar la presunta omisión por parte del Congreso del Estado de Sonora, de legislar el derecho de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero de votar y ser votada en las elecciones locales; los agravios expresados, todo lo demás que fue necesario ver; y,

RESULTANDOS**PRIMERO. Interposición del medio de impugnación.**

I. Juicio de la ciudadanía. El cuatro de febrero, el ciudadano [REDACTED], quien se ostenta como persona residente en el extranjero, presentó ante esta instancia, un Juicio para la protección de los Derechos político-electorales de la Ciudadanía (ff.3-21), a fin de impugnar la presunta omisión por parte del Congreso del Estado de Sonora, de legislar el derecho de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero de votar y ser votada en las elecciones locales.

II. Remisión a la autoridad responsable. Mediante auto de fecha cinco de febrero (f.26), dictado en el Cuaderno de varios 04/2025 del índice de este Órgano jurisdiccional, se ordenó remitir al Congreso del Estado de Sonora, el medio de impugnación precisado en la fracción anterior, para efecto que diera el trámite a que se refieren los numerales 334 y 335 de la Ley de Instituciones y Procedimientos

¹ De este punto en adelante, entiéndase que todas las fechas corresponden al año dos mil veinticinco, salvo precisión en contrario.

Electorales para el Estado de Sonora²; posteriormente, mediante oficio de fecha catorce de febrero (ff.28-29), la responsable remitió a este Tribunal diversas constancias, entre éstas, las tendentes a dar cumplimiento al trámite de publicación antes mencionado.

III. Recepción del Tribunal Estatal Electoral. Mediante auto de fecha dieciocho de febrero (f.1) de este Tribunal, se tuvieron por recibidas las documentales del juicio de la ciudadanía interpuesto por [REDACTED], registrándolo bajo expediente JDC-TP-07/2025; se tuvo al recurrente señalando domicilio y medio electrónico para recibir notificaciones, mientras que a la responsable, únicamente se le tuvo señalando domicilio; se tuvieron por exhibidas las documentales a que se refiere el artículo 335 de la LIPEES; se ordenó su revisión por el Secretario General por Ministerio de Ley, para los efectos del artículo 354, fracción I, del ordenamiento legal en comento, y por último, al advertir que, por su estatus migratorio, el promovente forma parte de un grupo de atención prioritaria, se ordenó suprimir de forma preventiva la información relativa a los datos personales del mismo.

IV. Admisión del medio de impugnación. Mediante auto de fecha once de marzo (f.81), al estimar que el juicio de la ciudadanía interpuesto por [REDACTED] reunía los requisitos previstos en el artículo 327 de la LIPEES, este Tribunal admitió el mismo; de igual manera, se proveyó sobre las probanzas de las partes, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 331 del ordenamiento legal antes invocado; por otro lado, se tuvo a la responsable rindiendo el informe circunstanciado correspondiente; por último, se ordenó la publicación del acuerdo de mérito en los estrados de este Tribunal y de manera virtual en la página oficial www.teesonora.org.mx, en el apartado denominado "estrados electrónicos".

V. Parte tercera interesa. De conformidad con el oficio remitido a este Tribunal el catorce de febrero (ff.28-29), por el Subdirector General Jurídico del Congreso del Estado de Sonora, así como de la cédula de notificación por estrados de fecha trece siguiente (f.31), no se desprende la presentación de escrito de parte tercera interesada, relacionado con el presente medio de impugnación

VI. Turno a ponencia. Mediante el mismo auto admisorio, en términos de lo previsto por el artículo 354, fracción V, así como 364, ambos de la LIPEES, se turnó el presente medio de impugnación a la Magistrada por Ministerio de Ley **Adilene Montoya Castillo**, titular de la tercera ponencia, para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

² En adelante, LIPEES.

VII. Sustanciación. Sustanciado que fue el medio de impugnación, y toda vez que no existe trámite alguno pendiente de realizar, el asunto queda en estado de dictar sentencia, misma que se presenta hoy, bajo los siguientes:



CONSIDERANDOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Este Tribunal Estatal Electoral de Sonora, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con el artículo 22, párrafo veintiséis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora³ y los diversos artículos 322 segundo párrafo, fracción IV, 323, 363 y 364 de la LIPEES.

SEGUNDO. Finalidad del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía. La finalidad específica del juicio de la ciudadanía está debidamente precisada en cuanto a sus alcances jurídicos, por el artículo 347 de la LIPEES, que establece que las resoluciones que recaigan al referido medio de impugnación tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto, acuerdo, omisión o resolución impugnados.

TERCERO. Procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en el artículo 327 de la LIPEES, según se precisa:

I. Oportunidad. Este Tribunal estima que el presente medio de impugnación cumple con tal requisito, toda vez que de los argumentos que expone el actor en su demanda, se advierte su inconformidad en contra de una presunta omisión por parte del Congreso del Estado de Sonora, de legislar el derecho de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero de votar y ser votada en las elecciones locales; la cual es consideradas de tracto sucesivo, lo que significa en que ésta no se agota instantáneamente, sino que produce efectos de manera alternativa, con diferentes actos, consistentes en que mientras no cesen tales efectos, no existe punto fijo de partida para considerar iniciado el transcurso del plazo de que se trate.

En ese sentido, debe entenderse que cuando se impugne una omisión, el “no hacer” se efectúa cada día que transcurre, toda vez que es un hecho de tracto sucesivo, por lo que el plazo legal para impugnarlo no se tiene por vencido, debiéndose tener por presentada la demanda de forma oportuna, mientras subsista la presunta obligación a cargo de la autoridad responsable; en tal virtud, el requisito de oportunidad respecto al medio de impugnación antes señalado, se tiene por satisfecho.

³ En adelante, Constitución local.

Sirve de sustento a lo anterior, lo establecido en la jurisprudencia 15/2011⁴, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: ***"PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES"***.

II. Forma. Dicho medio de impugnación se presentó por escrito, en donde se hizo constar el nombre del recurrente, así como domicilio y medio electrónico para recibir notificaciones; de igual forma contiene la firma autógrafa del promovente, la identificación de la presunta omisión de la que se duele, los hechos en que basa su demanda, los agravios que en su concepto le causa la irregularidad señalada y los preceptos legales que se estimaron violados; también se presentan pruebas y se señalan los puntos petitorios.

III. Legitimación e interés jurídico y legítimo. La parte actora cumple con tales requisitos, ya que acude a promover el presente juicio, autoadscribiéndose como ciudadano perteneciente a la comunidad de migrantes, con el objeto de controvertir la presunta omisión por parte del Congreso del Estado de Sonora, de legislar el derecho de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero de votar y ser votada en las elecciones locales; por tal motivo, cuenta con interés legítimo para promover el presente medio.

Lo anterior, guarda sustento en la Jurisprudencia 9/2015, de rubro: ***"INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN"***,⁵ en el cual, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que, cuando se trate de controversias relacionadas con derechos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado, cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al actualizarse el interés legítimo para sus integrantes, lo que permite a una persona o grupo controvertir un acto u omisión constitutiva de una afectación a los derechos de ese grupo.

IV. Definitividad. También se satisface este requisito, puesto que, conforme a la legislación electoral del estado de Sonora, no se advierte que proceda otro medio de defensa ordinario por el que puedan controvertirse las omisiones que aduce el recurrente.

CUARTO. Pretensión, agravios y precisión de la litis.

⁴ Consultable en la 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.

⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

I. Pretensión. Del contenido de la demanda de juicio de la ciudadanía que nos ocupa se advierte que la pretensión de la parte actora consiste en que este Tribunal ordene al Congreso del Estado de Sonora, emitir las disposiciones necesarias, consistentes en el marco normativo local, para el correcto ejercicio del derecho de participación y representación de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero, relativo al derecho de votar y ser votada para diversos cargos de elección popular en el estado de Sonora, conforme a lo establecido en el artículo 35, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶.

II. Agravios. Resulta innecesario transcribir los motivos de inconformidad esgrimidos por la parte actora, sin que por ello se trasgredan los principios de congruencia y exhaustividad que deben regir en el dictado de las sentencias, ni se afecte a las partes contendientes, habida cuenta que éstos se encuentran satisfechos cuando el Tribunal precisa los planteamientos esbozados en la demanda, los estudia y da respuesta acorde; lo anterior, al tenor de la jurisprudencia sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷, en la tesis 2ª. /J 58/2010, de rubro: ***“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”***.

Precisado lo anterior, en el escrito de demanda que se atiende, el actor aduce como agravio único la violación a los principios de supremacía constitucional y de legalidad, contenidos en los artículos 1, 4, 14, 16, 17, 35 y 133 de la CPEUM, así como el 41 de la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y diverso 31 de los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas, derivado de la omisión legislativa que atribuye al Congreso del Estado de Sonora.

Al respecto, el recurrente señala residir en los Estados Unidos de América y tener la calidad de ciudadano sonorense conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, en virtud de haber nacido en Hermosillo, Sonora; ante tal circunstancia, menciona que le asiste el derecho de votar y ser votado, precisando que, el derecho de votar no se anula por el hecho de residir en el extranjero, por lo que considera que debe atenderse y compensar la desigualdad estructural en la que se encuentra el grupo social al que pertenece.

⁶ En adelante, CPEUM.

⁷ En adelante, SCJN.

Derivado de lo anterior, señala que, tanto la Constitución local, como la LIPEES, no reconocen el derecho de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero para ejercer su derecho al sufragio, específicamente lo relativo a la elección de Gubernatura, diputaciones y ayuntamientos en el estado de Sonora; así como tampoco, enuncian su derecho de votar y ser votada en la elección de diputaciones, esto es, no hacen precisiones respecto al ejercicio y acceso a dicho cargo.

Por lo antes señalado, a juicio del actor, la responsable vulnera el principio de supremacía constitucional, al incurrir en omisión de regular lo relativo a la participación y representación política de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero a cargos estatales de elección popular.

Respecto al tema de controversia, destaca que la Sala Superior del TEPJF, al resolver el asunto identificado bajo expediente SUP-JRC-122/2013, estableció que la supremacía constitucional consiste en que la regularidad constitucional está jerárquicamente por encima de cualquier autoridad o legislación secundaria, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 de la CPEUM; dicho criterio dio lugar a la tesis XXIX/2013 de rubro: **"OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL"**.

Es así que, la facultad conferida a las legislaturas estatales por un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional, en el que se le impone la adopción de medidas legislativas con objetivos concretos y determinados por la propia norma, constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal; por consiguiente, el hecho de que algún Congreso local reciba un mandato vinculado a una facultad de esa naturaleza, sin que el poder legislador se pronuncie al respecto, vulnera la Constitución, dado que dicha norma merma la plena eficacia de la Ley Fundamental.

De igual manera, conforme a lo razonado por la Sala Superior del TEPJF, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-588/2018, cuando la Constitución Federal consagra un derecho o principio de eficacia diferida, esto es, cuya realización material está encomendada a su regulación mediante una ley secundaria, la omisión de emitir disposiciones que así lo realicen, genera vacíos que impiden la concretización, desarrollo y goce de tales disposiciones fundamentales, los cuales producen situaciones fácticas contrarias a lo que el poder reformador (legislativo) ha determinado; de ahí que el control de constitucionalidad debe consistir en determinar si la omisión se configura y, de ser así, en segundo término, esclarecer si la misma resulta contraria a la norma suprema.

En ese sentido, precisa que la omisión legislativa debe entenderse a la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquellas normas de obligatorio y concreto desarrollo, de forma que impiden la eficaz aplicación y efectividad del texto constitucional, es decir, cuando se incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales, a fin de tornarlas operativas, y eso sucede cuando el silencio del poder legislador altera el contenido normativo, o provoca situaciones contrarias a la Constitución.

A fin de robustecer su petición, invoca el contenido de la tesis I.4o.A.21 K (10a.), así como la I.4o.A.22 K (10a.), de rubros: **"OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO"** y **"OMISIÓN LEGISLATIVA. NOTAS DISTINTIVAS"**, respectivamente.

Por lo antes expuesto, el actor considera que la responsable atenta en contra del principio de supremacía constitucional debido a su omisión legislativa; ello, ante la falta de armonización y reglamentación de su normativa interna, para garantizar el derecho de votar y ser votada de la ciudadanía sonorense a diversos cargos de elección popular que consagra el artículo 35 de la CPEUM.

III. Precisión de la litis. La cuestión planteada en el presente asunto estriba en determinar si, como lo refiere el recurrente, el Congreso del Estado de Sonora ha incurrido en **omisión de legislar**, por una parte, **el derecho de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero para votar respecto de diversos cargos de elección popular en el Estado (Gubernatura, Diputaciones e integrantes de Ayuntamientos)**, y por otra, **el derecho de ser votada en las elecciones locales, específicamente al cargo de diputaciones.**

QUINTO. Estudio de fondo.

Previo al estudio de la inconformidad expuesta por la parte actora, se procede a establecer el marco jurídico aplicable, así como algunas consideraciones en relación al tema a dilucidar, atinente al derecho a votar y ser votada de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero.

Marco jurídico.

El artículo 1 de la CPEUM dispone que la normativa relacionada con los derechos humanos debe interpretarse de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de modo que en todo momento se favorezca la protección más amplia de sus titulares, lo cual implica tomar en consideración el contenido y alcance de los derechos que están

involucrados, de manera que se establezcan las condiciones más benéficas para su debido ejercicio.

Por su parte, el artículo 34 del citado ordenamiento legal, reconoce como ciudadanía de la República a los varones y mujeres que, teniendo la nacionalidad mexicana, reúnan los requisitos de haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir.

Por otro lado, el artículo 1 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora establece que, entre otras cosas, en el Estado de Sonora toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Finalmente, los artículos 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, numeral 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, contemplan el deber del Estado mexicano de garantizar los derechos humanos de las personas en términos igualitarios, lo cual también entraña una prohibición general de discriminación.

Derecho de votar y ser votada de la ciudadanía mexicana en general.

Conforme a lo establecido en la fracción I, del artículo 35 de la CPEUM, es derecho de la ciudadanía votar en las elecciones populares; a su vez, la fracción II del numeral en comento, reconoce el derecho a ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, **teniendo las calidades que establezca la ley.**

Al respecto, es pertinente mencionar que, en términos del texto original del artículo 36 de la Constitución en comento, se estableció como una de las obligaciones de la ciudadanía mexicana, en la fracción II, "Votar en las elecciones populares en el Distrito electoral que corresponda", a partir de lo cual, es dable afirmar que ese deber-derecho estaba necesariamente relacionado, en cuanto a su ejercicio, al ámbito territorial de distrito electoral de residencia de la persona ciudadana.

Es así que, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación⁸ el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis⁹, esa porción normativa fue modificada para establecer como obligación "Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley"; así, la CPEUM abandonó la exigencia relativa a que el ejercicio del derecho al sufragio activo se vinculaba de manera necesaria a un

⁸ En adelante, DOF.

⁹ Disponible para consulta en el enlace:

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod_diario=209675

distrito electoral para delegar en el poder legislativo ordinario establecer los requisitos, términos y condiciones en que habrá de ejercerse ese derecho de voto.

Posteriormente, mediante Decreto publicado el treinta de junio de dos mil cinco, en el DOF, se incorporó al entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Libro Sexto denominado "DEL VOTO DE LOS MEXICANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO", previéndose en el artículo 273, párrafo 1, que "Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", a través del siguiente procedimiento:

- Una vez realizados diversos trámites, el entonces Instituto Federal Electoral¹⁰ (hoy Instituto Nacional Electoral¹¹), enviaba al ciudadano o ciudadana la boleta electoral mediante correo certificado.
- Recibida la boleta, el ciudadano o ciudadana debía ejercer su derecho al voto, de manera libre, secreta y directa, marcando el recuadro correspondiente a su preferencia, para posteriormente, doblar e introducir la boleta en el sobre que le había sido remitido, cerrándolo de manera que asegurara la secrecía de su voto y, en el más breve plazo, enviar el sobre que contenía la boleta electoral, por correo certificado al IFE.

Con la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹², mediante decreto publicado el veintitrés de mayo de dos mil catorce en el DOF, fue modificado sustancialmente el modelo de votación de las y los mexicanos residentes en el extranjero.

Por lo que, en términos de los previsto en el artículo 329, párrafo 1, de la LGIPE, las ciudadanas y los ciudadanos que residen en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de presidencia de los Estados Unidos Mexicanos y senadurías, así como de gubernaturas y de la jefatura de gobierno de la Ciudad de México **siempre que, respecto de estos últimos cargos, así lo determinen las Constituciones locales respectivas**; precisando que, en cuanto a la forma para la emisión del voto, podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con la propia LGIPE y en los términos que determine el INE.

¹⁰ En adelante, IFE.

¹¹ En adelante, INE.

¹² En adelante, LGIPE.

Es así que, en el ámbito federal, la LGIPE prevé el derecho a votar de las personas residentes en el extranjero, para los cargos de presidencia de la República y senadurías, dejando a las entidades **la posibilidad (mas no obligación)** de regular lo atinente respecto de gubernaturas o jefatura de gobierno de la Ciudad de México.

En concordancia con lo antes expuesto, el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la CPEUM, dispone que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de éstos, y que **las legislaturas de los Estados se integrarán con diputaciones electas, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.**

Ámbito internacional.

En el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el artículo 23, numeral 1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, (ambos de los cuales, México es parte)¹³, se establece que, todas las personas ciudadanas deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- 1) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- 2) votar y ser elegidas en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado, y
- 3) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, en el artículo 41 de la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, dispone que:

- 1) los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, **de conformidad con su legislación.**
- 2) los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y **de conformidad con su legislación**, el ejercicio de esos derechos.

A partir de tales postulados, la SCJN ha sostenido que, si bien, los derechos de la ciudadanía a votar y ser votada, tiene un carácter de derecho fundamental y goza de protección constitucional a través de los procesos de control establecidos en la CPEUM, lo cierto es, que no son absolutos, **sino que están sujetos a los límites y**

¹³ De conformidad con la información consultable en el portal de la SCJN: <https://www.scjn.gob.mx/tratados-internacionales/caracter-general>

términos establecidos en las leyes electorales emitidos por la legislatura correspondiente, de acuerdo con los principios consagrados en la CPEUM.¹⁴

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF también ha interpretado que la CPEUM no establece una exigencia concreta respecto de cómo se debe garantizar la representación de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, sino que existe un marco de libertad de configuración legislativa para los congresos locales.¹⁵

Asimismo, al resolver el expediente SUP-REC-361/2023,¹⁶ la citada Sala Superior precisó que, de conformidad con la Tesis de Jurisprudencia P./J.11/2016 (10a.), del Pleno de la SCJN, de rubro **“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”**, dicha libertad configurativa no es ilimitada, pues lo cierto es, que la Constitución recoge el principio de igualdad y no discriminación, así como los derechos a votar y ser votados, y a partir de ello, delimita las categorías sospechosas a partir de las cuales se pueden configurar los grupos en situación de vulnerabilidad, y establece obligaciones específicas de las autoridades para ciertos grupos; esas previsiones se traducen en **parámetros a partir de los cuales los poderes legislativos locales tienen un margen de acción** a fin de que (en el contexto y necesidades de la entidad federativa en cuestión) se diseñen las acciones afirmativas, que, en su caso, de acuerdo con su propia naturaleza, deberán ser evaluadas y rediseñadas en su momento.

Lo anterior, no se traduce en que no exista la obligación de diseñar medidas legislativas para garantizar el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, sino en que **el poder legislativo local tiene libertad configurativa para optar por ciertos modelos de acciones afirmativas para las personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad**.

Al respecto, la SCJN ha determinado que¹⁷, si bien los principios de igualdad y no discriminación se encuentran estrechamente relacionados, se trata de conceptos autónomos en el sentido de que no todo tratamiento desigual es discriminatorio; ello

¹⁴ De conformidad con los argumentos expuestos en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas; disponible para consulta en el enlace: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2021-10/AI%2035-2014.pdf>

¹⁵ De conformidad con los argumentos expuestos en la Opinión SUP-OP-19/2023, emitida por la Sala Superior del TEPJF; disponible para consulta en el enlace: <http://te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-OP-0019-2023->

¹⁶ Sentencia de la Sala Superior del TEPJF; disponible para consulta en el enlace: <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REC-0361-2023.pdf>

¹⁷ Acorde a lo expuesto en la Acción de inconstitucionalidad 215/2020; disponible para consulta en el enlace: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/resolucion/2022-08/Acc_Inc_2020_215_Demanda.pdf

implica que no todas las personas deben ser tratadas igual, pues lo que se requiere es que sean tratadas sin discriminación alguna.

Derivado de lo anterior, es posible establecer que el principio de igualdad tiene un carácter complejo, pues no postula la paridad absoluta entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, **sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato como criterio básico para la producción normativa**. Así, del referido principio derivan dos obligaciones que vinculan específicamente al poder legislador: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual; y por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislativo a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la Constitución y los principios que de ella derivan lo impongan.

Omisiones legislativas.

Respecto al tema materia de controversia, esto es, la omisión legislativa, en términos conceptuales, el profesor José Julio Fernández Rodríguez, la define 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”**¹⁸.

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF ha establecido en diversos asuntos¹⁹ que la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la CPEUM, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma disposición federal en comento.

En ese sentido, ha señalado que, la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley, un mandato constitucional y no lo hace; o bien, cuando el poder legislativo no emite una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional; circunstancia que se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales.

A su vez, los argumentos a partir de los cuales la Sala Superior ha sustentado sus criterios respecto de la omisión legislativa, parten de lo señalado por la SCJN, en la

¹⁸ Fernández Rodríguez, J. (1998b). La inconstitucionalidad por omisión en Portugal. *Revista de Estudios Políticos*, Número 101, Julio-Septiembre 1998, páginas 335-336; disponible para su descarga en el enlace <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27495>

¹⁹ Argumentos expuestos en las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

controversia constitucional 14/2005, en donde estableció directrices claras a partir de temas particulares, como lo son: el principio de división de poderes; la vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la CPEUM; tipos de facultades de los órganos legislativos y, tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas²⁰, los cuales se desarrollan a continuación.

Principio de división de poderes. Es el que se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de **competencias expresas a los órganos superiores del Estado**; en ese sentido, el principio que cierra la posibilidad de actuación de las autoridades bajo el razonamiento es que “todo aquello que no se encuentra expresamente facultado para las autoridades, se encuentra prohibido” y que “las autoridades sólo pueden realizar los actos dictados sobre bases expresas previstas en el ordenamiento y, en particular, en la Constitución”.

Derivado de lo anterior, la SCJN señaló que el **sistema competencial establecido en la CPEUM**, se expresa de varias maneras, a través de:

- 1) **Prohibiciones expresas**, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.
- 2) **Competencias de ejercicio potestativo**, en las que los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir si las ejercerán o no y en qué momento las llevarán a cabo, sin que estén obligadas a ejercerlas. Por tanto, el órgano legislativo decide libremente si crea o no determinadas normas jurídicas y en qué momento lo hará.
- 3) **Competencias de ejercicio obligatorio**, son aquéllas en donde la CPEUM establece un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones, de ahí que, en caso de que no se realicen, trae aparejada una sanción; en este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley.

A partir de lo antes expuesto, la posibilidad de **no ejercicio** de ese **tipo de competencias (potestativas y obligatorias)** da lugar a lo siguiente:

²⁰ Temáticas abordadas en las tesis de jurisprudencia del Pleno de la SCJN P./J, 9/2006 y P./J. 10/2006, de rubros “**PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS**”, así como “**ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**”; Consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, páginas 1533 y 1528, respectivamente.

- 1) **Omisión absoluta**, en donde el órgano legislativo simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad de hacerlo; de ahí que la misma siga siendo puramente potencial.
- 2) **Omisión relativa**, en donde el órgano legislativo ejerce su competencia, pero de manera parcial o incompleta, lo que impide el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Derivado de ello, las omisiones legislativas, respecto de las competencias de ejercicio obligatorio o potestativo, se pueden clasificar en:

- a) **Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio.** Cuando el órgano tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley y no la haya expedido;
- b) **Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio.** Cuando el órgano la emita teniendo la obligación, pero lo haga de manera incompleta o deficiente;
- c) **Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo.** Cuando el órgano decide no actuar, debido a que no existe obligación que se lo imponga; y
- d) **Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.** Cuando el órgano decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Derivado de lo anterior, es dable establecer que, la inactividad del órgano legislativo tiene consecuencias jurídicas como es la vulneración de las normas constitucionales que encargan o mandatan al poder legislador un obligatorio y concreto desarrollo de esas mismas normas para su eficacia. Sin embargo, para efectos de actualizarse el elemento vulnerador, es necesario **la existencia previa de un mandato constitucional de hacer** y una conducta del Poder Legislativo que contraste con lo previsto por la disposición constitucional, esto es, la omisión de desarrollar los preceptos constitucionales; de ahí que, la presencia de un encargo al poder 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 precepto**". 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.²¹

²¹ Acorde a lo razonado por la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia emitida en el expediente SUP-AG-119/2014.

En concordancia con lo anterior, la Sala Superior ha considerado²² que es factible concluir que las **omisiones legislativas** de facultades **de ejercicio obligatorio** pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.



Conforme a lo aquí expuesto, para efecto de dilucidar si en el caso se actualizan las omisiones aducidas por el actor, primeramente es importante determinar, si el legislar sobre **el derecho del voto de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero para votar respecto de los cargos de elección popular en el Estado (Gubernatura, Diputaciones e integrantes de Ayuntamientos)**, así como **el derecho de ser votada en las elecciones locales, específicamente al cargo de diputaciones**, se trata de una competencia de ejercicio obligatorio o potestativo y, si derivado de ello, la omisión legislativa (en caso de actualizarse) conlleva una transgresión a un mandato expreso por la CPEUM y los diversos tratados de los cuales el Estado mexicano es parte.

Caso concreto.

En el caso que nos ocupa, el recurrente aduce que el Congreso del Estado de Sonora ha incurrido en omisión de legislar respecto al derecho de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero para **votar respecto de diversos cargos de elección popular en el Estado (Gubernatura, Diputaciones e integrantes de Ayuntamientos)**, así como el derecho de **ser votadas en las elecciones locales, específicamente al cargo de diputaciones**.

A juicio de este Órgano jurisdiccional, los agravios formulados por la parte actora se consideran **infundados** y, por ende, las omisiones legislativas reclamadas resultan **inexistentes**, por las razones y fundamentos que a continuación pasan a exponerse:

De conformidad con lo expuesto en el apartado de marco jurídico y teórico de esta resolución, las omisiones legislativas que la parte actora reclama a la responsable, se tratan del ejercicio de competencias de ejercicio potestativo, de manera que, acorde a lo dispuesto en el artículo 124 de la CPEUM²³, las omisiones que aquí se reclaman son parte de la libertad configurativa de la que goza el Congreso del Estado

²² Acorde con lo razonado en la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-1282/2019, así como tesis XXIX/2013, de rubro: "**OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL**", consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 107 y 108.

²³ "**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

de Sonora, toda vez que, la obligación prevista en la Ley Suprema²⁴, no refiere de manera particular (y obligatoria) que, para garantizar el derecho a votar y ser votada de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero, la hoy responsable deba legislar en los términos que refiere el actor, esto es, la posibilidad de votar respecto de diversos cargos de elección popular en el Estado (Gubernatura, Diputaciones e integrantes de Ayuntamientos), así como también, el ser votada en las elecciones locales, específicamente al cargo de diputaciones.

Aunado a lo anterior, como ha quedado precisado, el artículo 35 de la CPEUM, reconoce el derecho de la ciudadanía a ser votada **siempre que se tengan las calidades establecidas en la ley** y, en similares términos, el diverso 329 de la LGIPE, prevé que la ciudadanía residente en el extranjero podrá votar para la elección de gubernatura **siempre que así lo determine la respectiva constitución local**; en ese sentido, en concordancia con el artículo 124 citado en el párrafo que antecede, es posible establecer que, **la potestad para emitir las normas atinentes, se encuentra reservada a las entidades federativas**, y por ende, la emisión de la regulación concerniente a ello corresponde a los Congresos locales, a quienes, en el ejercicio de autodeterminación normativa les corresponde establecer, en concreto, las acciones pertinentes, necesarias y suficientes, para regular los requisitos y condiciones que deben cumplir las ciudadanas y los ciudadanos que pretendan ejercer cargos públicos de elección popular, en el ámbito local respectivo.

De esta manera se pronunció la Sala Superior del TEPJF al resolver el Juicio Electoral identificado bajo expediente SUP-JE-1053/2023,²⁵ en el que señaló que no existe un deber constitucional de configuración legislativa absoluta respecto del derecho al voto activo y pasivo de la ciudadanía residente en el extranjero para los cargos relativos a las Gubernaturas y diputaciones locales, ni para los integrantes de los ayuntamientos, lo cual a su vez, resulta acorde con el criterio de la tesis III/2018, de rubro: **“VOTO EN EL EXTRANJERO. SU RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES ES POTESTAD DEL CONGRESO DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA”**²⁶, en el que consideró que no existe una obligación a cargo del Estado Mexicano de reconocer el derecho al voto desde el extranjero en todas y cada una de las elecciones que se lleven a cabo en el territorio nacional, pues ese derecho no es absoluto y, por tanto, puede estar sujeto válidamente a condiciones y limitaciones por razón de residencia.

²⁴ De conformidad con el artículo 133 de la CPEUM, deberá entenderse por “Ley Suprema”, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, así como los tratados celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, que estén de acuerdo con la misma.

²⁵ Sentencia de la Sala Superior del TEPJF, emitida en el expediente SUP-JE-1053/2023; disponible para consulta en el enlace https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-1053-2023#_ftn13

²⁶ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 54 y 55.



A su vez, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, así como 43/2014 y sus acumuladas, la SCJN validó el contenido normativo del artículo 329 de la LGIPE, al estimar que existe un amplio parámetro de configuración legal del derecho al voto por parte de las legislaturas, y en lo tocante a no permitir el voto de las elecciones para diputaciones locales, ni para ayuntamientos, determinó que tales conceptos de invalidez eran infundados, bajo el argumento de que, el legislador nacional, dispuso la posibilidad de que **los Estados determinen la posibilidad de que la ciudadanía ejerza el derecho al sufragio desde el extranjero para ayuntamientos y diputaciones locales**, aunado a que, **dicho precepto normativo reservó a los Estados la determinación para que las elecciones de Gubernaturas y jefatura de Gobierno pudieran contar con el voto de personas mexicanas residentes en el extranjero**; por ende, tal y como lo razonó la Sala Superior en el expediente SUP-JE-1053/2023 antes citado, al existir un criterio definido por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la posibilidad de que las entidades federativas instrumenten el derecho al voto de las personas mexicanas residentes en el extranjero para las elecciones de titulares de los poderes ejecutivos locales, por mayoría de razón, resulta aplicable a los demás cargos de elección popular locales, toda vez que, éstos también deben renovarse de conformidad con las normas que se dispongan en las leyes electorales de los Estados, conforme a lo que cada entidad federativa considere más conveniente a su realidad jurídica.

Por lo antes razonado, en el caso que nos ocupa, no le asiste la razón al actor cuando refiere que la omisión del Congreso responsable atenta con el principio constitucional, ante la **falta de armonización y reglamentación de su normativa interna, para garantizar el derecho de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero de votar respecto de diversos cargos de elección popular en el Estado (Gubernatura, Diputaciones e integrantes de Ayuntamientos)**, así como el **derecho de ser votada en las elecciones locales, específicamente al cargo de diputaciones**, pues como ya se precisó, **no existe un mandato expreso con fuerza vinculante que obligue al Congreso del Estado a legislar en los términos que reclama el accionante**, más allá de los reconocidos en el primer párrafo del artículo 329 de la LGIPE (Presidencia de la República y Senadurías), por lo que deberá entenderse que dicha cuestión queda dentro de la libertad configurativa de las entidades federativas, siempre y cuando se respeten los principios constitucionales y los derechos humanos.

SEXTO. Efectos de la sentencia. En atención a lo expuesto en la presente resolución, al resultar cuestiones de competencia potestativa del Congreso del

Estado de Sonora (es decir, que sólo corresponde a dicha autoridad decidir si regula o no al respecto, y en qué términos), se declaran **inexistentes** las omisiones legislativas reclamadas por la parte actora, sobre legislar lo atinente al derecho de la ciudadanía sonorense residente en el extranjero para votar respecto de diversos cargos de elección popular en el Estado (*Gubernatura, Diputaciones e integrantes de Ayuntamientos*), así como ser votada en las elecciones locales, específicamente al cargo de diputaciones.

SÉPTIMO. Protección de datos personales. Atendiendo a que, en el presente juicio, el promovente se autoadscribe como integrante de un grupo en situación de vulnerabilidad, en particular, de las personas migrantes, se ordena suprimir de forma precautoria, en la versión pública de esta resolución, la información que sea considerada como datos personales del mismo.

En virtud de ello, se instruye a la Secretaría General de este Tribunal, para que proceda conforme a sus atribuciones y, en colaboración con la Unidad de Transparencia del mismo, elabore la versión pública correspondiente a esta resolución, con fundamento en lo previsto en el artículo 6, apartado A, fracción II, así como 16, segundo párrafo, ambos de la CPEUM; 3, fracciones VI y XVIII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora; 3, fracciones VII y VIII, así como 46 y 47 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sonora; así como artículo 45, fracción III, del Reglamento Interior de este Órgano jurisdiccional.

OCTAVO. Síntesis de la sentencia.

No existe la omisión que la persona reclama al Congreso del Estado de Sonora, de emitir leyes para que la ciudadanía sonorense residente en el extranjero pueda votar en las elecciones de Gubernatura, diputaciones y ayuntamientos, así como ser votada para diputaciones; toda vez que la Constitución federal no obliga a los estados a regular en esos términos, sino que cada entidad tiene la libertad de decidir si legisla o no al respecto.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, con apoyo además en los artículos 343, 344 y 345 de la LIPEES, se resuelve bajo los siguientes:

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. Por las consideraciones vertidas en el considerando **QUINTO** de la presente resolución, se determinan **infundados** los agravios expuestos por la parte actora, en consecuencia;

SEGUNDO. Se declaran **inexistentes** las omisiones legislativas atribuidas al Congreso del Estado de Sonora.



TERCERO. Se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, para que lleve a cabo lo señalado en el considerando **SÉPTIMO** de esta resolución.

TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL

NOTIFÍQUESE personalmente a la parte actora en el domicilio y/o medio señalado en autos; por oficio, con copia certificada que se anexe de la presente resolución, a la autoridad responsable y, por estrados a los demás interesados, mediante cédula que se fije en los estrados de este Tribunal, así como de manera virtual en la página oficial www.teesonora.org.mx, en el apartado denominado “estrados electrónicos”.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, en sesión pública de fecha dos de abril de dos mil veinticinco, el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Sonora, Vladimir Gómez Anduro, Magistrado Presidente; Adilene Montoya Castillo, Magistrada por Ministerio de Ley; Héctor Sigifredo Il Cruz Íñiguez, Secretario General por Ministerio de Ley en funciones de Magistrado; ante la Coordinadora de la Tercera Ponencia en funciones de Secretaria General, Aida Karina Muñoz Martínez, quien autoriza y da fe.²⁷ Conste.

²⁷ Las últimas dos personas en funciones para la presente sesión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 309 de la LIPEES.

LA SUSCRITA MAESTRA ADILENE MONTOYA CASTILLO, SECRETARIA GENERAL DEL TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE SONORA, C E R T I F I C A:

Que la presente copia fotostática, constante de **diez (10)** fojas útiles, debidamente cotejada y sellada, corresponde íntegramente a lo siguiente: resolución de fecha dos de abril de dos mil veinticinco, emitido dentro del expediente JDC-TP-07/2025; de donde se compulsan y expiden para los efectos legales a que haya lugar.

Lo que certifico en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 312, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, 30 fracción XX del Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral de Sonora y 153 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora de aplicación supletoria.-DOY FE.-

Hermosillo, Sonora, a once de abril de dos mil veinticinco.

Adilene Montoya C.

**MTRA. ADILENE MONTOYA CASTILLO
SECRETARIA GENERAL DEL
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE SONORA**

