

SÍNTESIS SUP-JDC-109/2020

ACTOR: Eliseo Fernández Montufar.
RESPONSABLE: Tribunal Electoral del Estado de Campeche.

Tema: Omisión legislativa Campeche

Hechos

Primer JDC

26/11/19. El actor impugnó ante esta Sala Superior, per saltum, la omisión del Congreso estatal de realizar adecuaciones a la ley electoral, en aras de prever otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidaturas, adicionales a las previstas en la Ley de Partidos.

Acuerdo de Sala

04/12/19. Esta Sala Superior determinó, esencialmente, lo siguiente: a) La improcedencia del juicio ciudadano al no cumplirse el principio de definitividad, y b) Reencauzar la demanda al Tribunal local para que, en plenitud de atribuciones, resolviera lo que en derecho correspondiera.

Resolución impugnada

27/01/20. El Tribunal local resolvió, entre otras cuestiones, declarar inexistente la omisión legislativa atribuida al Congreso estatal.

JDC

31/01/20. El promovente presentó demanda a fin de controvertir la sentencia del Tribunal local.

Consideraciones

Agravios

a. Es incorrecto que afirmara que no existe mandamiento constitucional para legislar sobre formas adicionales de asociación de los partidos, cuando sí está expresamente previsto en el artículo 18, fracción III, de la Constitución local.

b. La responsable afirma que aun cuando la Constitución local prevea expresamente el mandato de legislar formas adicionales de participación o asociación a las de la Ley de Partidos, éste solo sería obligatorio cuando el legislativo determine que es necesario. Sin embargo, esa afirmación no tiene sustento normativo, dado que el decreto 139 no prevé esa situación, menos aún establece una vacatio legis indeterminada.

c. La responsable determinó, de manera indebida, que aun cuando la Constitución local mandate algo, el legislador ordinario tiene la posibilidad de cesar la búsqueda de alternativas de cumplimentación cuando considere que no podrá encontrarlas.

Justificación

Inoperantes, porque no controvierte de manera frontal las consideraciones de la responsable, siendo las siguientes:

-El concepto de omisión legislativa no se reduce a un simple "no hacer", sino que debe estar vinculada con la exigencia constitucional de acción, por lo cual, **no basta un simple deber general** de legislar.

-El artículo 85, párrafo 5, de la Ley de Partidos establece que es facultad de los estados establecer en sus constituciones otras formas de participación o asociación de los partidos con el fin de postular candidatos.

-Las entidades en ejercicio de su **libertad configurativa** pueden establecer otras formas de participación de los partidos para postular candidatos sin contradecir la CPEUM o leyes generales, atendiendo a las necesidades propias y circunstancias políticas de la entidad.

-La **SCJN reconoció la validez del referido artículo 85**, así como que debía existir una referencia mínima a la existencia de distintas formas de participación o asociación de los partidos en la Constitución local, sin que ello implicara que el legislador enumerara esas formas de participación.

-El legislador federal dejó un amplio **margen de discrecionalidad** para reglamentar otras formas de participación de los partidos, sin que el legislador local esté vinculado a seguir un modelo concreto.

-A fin de cumplir con lo previsto en la Ley de Partidos es necesario que el legislador reconozca la necesidad de regular formas adicionales de participación de los partidos, pero ello no implica que se deban enumerar otras maneras; por tanto, se trata de una **facultad potestativa**.

Por otra parte, también es **inoperante** el argumento sobre la inadmisibilidad del escrito de alegatos al ser vago, genérico e impreciso.

Conclusión: Dado que los agravios del actor son inoperantes, lo procedente es **confirmar** la sentencia impugnada.

EXPEDIENTE: SUP-JDC-109/2020

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, a doce de febrero de dos mil veinte.

SENTENCIA que **confirma** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Campeche, con motivo de la impugnación promovida por **Eliseo Fernández Montufar**.

ÍNDICE

GLOSARIO	3
I. ANTECEDENTES	3
II. COMPETENCIA	4
III. TERCERO INTERESADO	4
IV. REQUISITOS PROCESALES	5
V. ESTUDIO DEL FONDO	6
VI. RESUELVE	10

GLOSARIO

Actor:	Eliseo Fernández Montufar.
Congreso estatal/Congreso local:	Congreso del Estado de Campeche.
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución local:	Constitución Política del Estado de Campeche.
Juicio ciudadano:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal local/responsable:	Tribunal Electoral del Estado de Campeche.
Resolución impugnada:	Sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano campechano emitida en el expediente identificado con la clave TEEC/JDC/60/2019.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. ANTECEDENTES

1. Reforma a la Constitución local. El veinticuatro de junio de dos mil catorce, la LXI Legislatura del Congreso estatal emitió el decreto 139 mediante el cual reformó diversos preceptos de dicho ordenamiento.²

2. Juicio ciudadano SUP-JDC-1839/2019. El veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, el actor impugnó ante esta Sala Superior, *per saltum*, la omisión del Congreso estatal de realizar adecuaciones a la ley electoral, en aras de prever otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidaturas, adicionales a las previstas en la Ley de Partidos.

¹ Secretariado: Araceli Yhali Cruz Valle, Héctor Floriberto Anzures Galicia y Daniela Arellano Perdomo.

² Entre otros, el artículo 18, fracción II, párrafo segundo, que prevé: **La ley de la materia preverá otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, adicionales a las previstas en la Ley General de Partidos Políticos.**

Cabe precisar que en el mencionado Decreto de reforma está en esos términos (artículo 18, fracción II, párrafo segundo), consultable en la siguiente dirección electrónica: http://periodicooficial.campeche.gob.mx/PortalDok/wp_calendariodocant.aspx. Sin embargo, tanto el actor y la responsable señalan que esa norma está prevista en la fracción III.

SUP-JDC-109/2020

3. Reencauzamiento. El cuatro de diciembre de ese año, esta Sala Superior determinó, esencialmente, lo siguiente:

a) La improcedencia del juicio ciudadano al no cumplirse el principio de definitividad.

b) Reencauzar la demanda al Tribunal local para que, en plenitud de atribuciones, resolviera lo que en derecho correspondiera.

4. Resolución impugnada. El veintisiete de enero,³ el Tribunal local resolvió, entre otras cuestiones, declarar **inexistente** la omisión legislativa atribuida al Congreso estatal.

5. Juicio ciudadano. El treinta y uno de enero, el promovente presentó demanda a fin de controvertir la sentencia del Tribunal local.

6. Recepción y turno. Una vez recibidas las constancias del medio de impugnación, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-109/2020**, y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

7. Escrito de tercero interesado. El diez de febrero, se recibió en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional, entre otra documentación, el escrito de tercero interesado presentado por el Secretario General del Congreso local.

8. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó y admitió la demanda a trámite. Agotada la instrucción la declaró cerrada, por lo que el asunto quedó en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el juicio al rubro indicado,⁴ porque se trata de un medio de impugnación para controvertir la sentencia emitida por el Tribunal local, por la que determinó que el Congreso no ha incurrido en omisión legislativa al no establecer otras formas de participación o asociación de los partidos políticos para postular candidaturas adicionales a las previstas en la Ley de Partidos.⁵

III. TERCERO INTERESADO

Debe tenerse como tercero interesado al Congreso local, por conducto de su secretario general, Alberto Ramón González Flores, ya que aduce un interés incompatible con el del actor y cumple los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, como se demuestra a continuación.

³ En lo subsecuente las fechas harán referencia al año dos mil veinte, salvo que se especifique año diverso.

⁴ Con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución; 184, 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso g) y 83, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley de Medios.

⁵ Al caso resulta aplicable la razón fundamental del criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 18/2014, e rubro: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA.**

1. Forma. En el escrito que se analiza, se hace constar el nombre y la firma de quien comparece en representación del tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

2. Oportunidad. El escrito de tercero interesado fue presentado oportunamente dentro del plazo de setenta y dos horas.

Esto es así, porque la cédula de publicitación del juicio al rubro identificado se fijó en los estrados del Tribunal local a las catorce horas quince minutos del treinta y uno de enero, en tanto que, el escrito de comparecencia se presentó a las catorce horas cinco minutos del seis de febrero.

Lo anterior, sin computar el sábado primero, el domingo dos y el lunes tres de febrero por ser inhábiles, dado que el asunto no está vinculado, de manera inmediata y directa, con algún proceso electoral federal o local que esté en curso.

3. Legitimación. Se reconoce la legitimación del Congreso local como tercero interesado, en razón de que tuvo el carácter de autoridad responsable en el juicio ciudadano local, cuya resolución se impugna en este medio de impugnación.

4. Personería. Alberto Ramón González Flores acredita su personería como secretario general del Congreso local con la copia certificada del acuerdo número veinticuatro de ese órgano legislativo, publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de mayo de dos mil trece.

5. Interés jurídico. Se cumple este requisito, porque el compareciente tiene un interés opuesto al del actor, pues pretende que se confirme la resolución impugnada al considerar que no existe la omisión legislativa alegada por el demandante.

IV. REQUISITOS PROCESALES

El juicio ciudadano reúne los requisitos de procedencia:⁶

1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella el actor precisa: su nombre; domicilio para oír y recibir notificaciones; el acto impugnado; el tribunal local responsable; los hechos; los conceptos de agravio; y asienta su firma autógrafa; es decir, se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9 párrafo 1, de la Ley de Medios.

2. Oportunidad. El juicio ciudadano se presentó de manera oportuna dentro del plazo de cuatro días⁷ porque la sentencia impugnada fue notificada al actor el veintisiete de enero.

Por tanto, el plazo para impugnarla transcurrió del veintiocho al treinta y uno del mismo mes. Entonces, si la demanda se presentó el último día, es evidente el cumplimiento del requisito.

⁶ Lo anterior con fundamento en los artículos 4, 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley de Medios.

⁷ Con fundamento en el artículo 8 de la Ley de Medios.

SUP-JDC-109/2020

3. Legitimación. Se cumple el requisito toda vez que el actor es un ciudadano que comparece por su propio derecho.⁸

4. Interés jurídico. El actor tiene interés jurídico para promover el juicio ciudadano, pues fue quien promovió el medio de impugnación local en el que fue emitida la sentencia controvertida, la cual, en su opinión, es contraria a su pretensión de que se ordene al Congreso local que legisle sobre otras formas de participación o asociación de los partidos políticos para postular candidatos, adicionales a las previstas en la Ley de Partidos.

5. Definitividad. Se considera que se cumple este requisito ya que la resolución controvertida es un acto definitivo y firme, porque no existe algún medio de impugnación previsto que deba agotarse previo a recurrir ante este órgano jurisdiccional.

V. ESTUDIO DEL FONDO

1. Planteamiento del actor.

El demandante aduce que la interpretación que llevó a cabo el Tribunal local es indebida, por lo siguiente:

a. Es incorrecto que afirmara que no existe mandamiento constitucional para legislar sobre formas adicionales de asociación de los partidos políticos, cuando sí está expresamente previsto en el artículo 18, fracción III, de la Constitución local.

b. La responsable afirma que aun cuando la Constitución local prevea expresamente el mandato de legislar formas adicionales de participación o asociación adicionales a las previstas en la Ley de Partidos, ese mandato solo sería obligatorio cuando el legislativo ordinario determine que es necesario.

Sin embargo, esa afirmación no tiene sustento normativo alguno, dado que el decreto de reforma a la Constitución local no prevé esa situación, menos aún establece una *vacatio legis* indeterminada.

c. La responsable determinó, de manera indebida, que aun cuando la Constitución local mandate algo, el legislador ordinario tiene la posibilidad de cesar la búsqueda de alternativas de cumplimentación cuando considerare que no podrá encontrarlas.

Lo indebido radica en que, si la Constitución local ordena que se debe legislar sobre las formas de participación o asociación de partidos políticos para postular candidatos, adicionales a las previstas en la Ley de Partidos, el Congreso local tiene el deber jurídico de encontrar al menos una de ellas y plasmarla en la Ley electoral.

2. Decisión.

Los conceptos de agravio del actor son **inoperantes**, porque no controvierte de manera frontal las consideraciones de la autoridad responsable al declarar la inexistencia de la omisión legislativa.

⁸ Artículo 79, apartado 1, de la Ley de Medios.

3. Marco normativo

Acorde con el artículo 9, párrafo 1, inciso e), de la Ley de Medios, cuando se promueve un juicio o recurso de los previstos en tal ordenamiento, se deben mencionar de forma expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados.

En ese tenor, los agravios en los medios de impugnación requieren que el actor refiera las consideraciones esenciales que sustentan la decisión del acto o resolución que controvierte y la posible afectación o lesión que ello le causa (en sus derechos), a fin de que el órgano resolutor realice la confrontación de los mismos⁹ y valore si la determinación de la autoridad responsable se apega o no a la normativa electoral aplicable.

Esta situación implica que los argumentos del actor deben desvirtuar las razones de la autoridad responsable; es decir, debe explicar por qué está controvertiendo la determinación y no sólo exponer hechos o, únicamente, repetir cuestiones expresadas en la primera instancia.

Por tanto, cuando se omite expresar los agravios en los términos precisados, deben ser calificados de inoperantes porque no controvierten las consideraciones del acto impugnado.

4. Justificación.

4.1 El actor no controvierte las razones fundamentales de la responsable sobre la inexistencia de la omisión legislativa.

En el particular, el demandante controvertió la omisión del Congreso de Campeche de legislar sobre otras formas de participación o asociación de los partidos políticos para postular candidatos, adicionales a las previstas en la Ley de Partidos, conforme a lo previsto en el artículo 18, fracción II, párrafo segundo de la Ley Electoral local.

Lo anterior, porque en su opinión se vulnera su derecho a votar y ser votado.

En este sentido, se considera que el juicio ciudadano es la vía idónea para que la ciudadanía controvierta presuntas omisiones legislativas que pudieran afectar algún derecho político-electoral.

En el caso concreto, el Tribunal local declaró inexistente la omisión alegada por el actor, en tanto que las razones expuestas en la sentencia impugnada no son controvertidas de manera frontal, lo cual lleva a esta Sala Superior a determinar que los planteamientos del demandante son **inoperantes**.

Las consideraciones que el Tribunal local expuso para declarar la inexistencia de la omisión legislativa, en síntesis, son las siguientes:

⁹ Véanse al respecto, las jurisprudencias 23/2016 y 03/2000, de rubros: "VOTO PARTICULAR. RESULTA **INOPERANTE** LA MERA REFERENCIA DEL ACTOR DE QUE SE TENGA COMO EXPRESIÓN DE AGRAVIOS" y "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.". Consultables en www.te.gob.mx

SUP-JDC-109/2020

-El concepto de omisión legislativa no se reduce a un simple “no hacer”, sino que debe estar vinculada con la exigencia constitucional de acción, por lo cual, no basta un simple deber general de legislar.

-El artículo 85, párrafo 5, de la Ley de Partidos establece que es facultad de las entidades federativas establecer en sus constituciones otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.¹⁰

-Las entidades federativas en ejercicio de su **libertad configurativa** pueden establecer otras formas de participación de los partidos políticos para postular candidatos sin contradecir la Constitución federal o leyes generales, atendiendo a las necesidades propias y circunstancias políticas de la entidad.¹¹

-La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez del artículo 85, párrafo 5, de la Ley de Partidos, así como que debía existir una **referencia mínima a la existencia de distintas formas de participación** o asociación de los partidos políticos en la Constitución local, sin que ello implicara que el legislador enumerara esas formas de participación.¹²

-El **legislador federal dejó un amplio margen de discrecionalidad** para reglamentar otras formas de participación de los partidos políticos, sin que el legislador local esté vinculado a seguir un modelo concreto.¹³

-Para que se cumpla lo previsto en la Ley de Partidos **es necesario que el legislador local reconozca la necesidad de regular formas adicionales** de participación de los partidos políticos, pero ello no implica que se deban enumerar otras formas de participación; por tanto, **se trata de una facultad potestativa sin ser obligatoria**.

-La Constitución y Ley Electoral locales precisan que se preverán otras formas de participación de los partidos políticos, sin que se enumere alguna de ellas, sin embargo, ello **no restringe indebidamente los derechos político-electorales de votar y ser votado del actor**.

-Lo anterior, porque al existir **libertad configurativa** para regular otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, **se trata de una facultad potestativa y no obligatoria para el Congreso local**, por no estar vinculado a seguir un modelo concreto.

De lo anterior, se advierte que el Tribunal local expuso diversas razones con base en las cuales consideró que no existía la omisión legislativa planteada por el actor, las cuales no son controvertidas de manera frontal.

En efecto, el actor argumenta de manera genérica que el Tribunal local afirma indebidamente, que no existe mandato constitucional para legislar sobre las formas de participación o asociación de los partidos políticos para postular candidatos, distintas a las previstas en la Ley de Partidos o bien que el mandato de legislar en esa materia no está vigente.

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas.

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas.

¹² Idem.

¹³ Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.

Sin embargo, como se expuso, la responsable razonó que el artículo 85, párrafo 5, de la Ley de Partidos prevé la facultad de las entidades federativas de establecer en sus constituciones otras formas de participación de los partidos políticos para postular candidatos, adicionales a esa ley general, siendo que, en ejercicio de su libertad configurativa se trata de una facultad potestativa.

Asimismo, el Tribunal responsable consideró que si bien, la Constitución local establece que la Ley Electoral local preverá otras formas de participación de los partidos políticos, ello no implica que se deban enumerar esas formas de participación.

Para arribar a esa conclusión, **la responsable se apoyó en los razonamientos de la Suprema Corte al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad,**¹⁴ en las que se estableció que las legislaturas de las entidades federativas gozan de libertad configurativa para legislar sobre otras formas de participación de los partidos políticos para la postulación de candidatos.

En las acciones de inconstitucionalidad citadas por el Tribunal responsable, la Suprema Corte determinó que las constituciones locales sí deben hacer una referencia mínima sobre la facultad para legislar otras formas de participación de los partidos políticos, en atención a lo previsto en el artículo 85, párrafo 5, de la Ley de Partidos, sin que ello implique un deber concreto o necesario de enumerar o desarrollar esas otras formas de participación.

En este contexto, es claro para este órgano colegiado que el actor omite controvertir esas consideraciones torales, de ahí la inoperancia de sus conceptos de agravio.

De igual forma, resultan **inoperantes** los argumentos del demandante por ser imprecisos, dado que este órgano colegiado no advierte que el Tribunal responsable haya afirmado que no existe mandato en la constitucional local para legislar sobre otras formas de participación de los partidos políticos.

Tampoco se advierte que el Tribunal local haya determinado que lo previsto en el artículo 18, fracción III, de la Constitución local no esté vigente, menos aún que no se pueda cumplir.

Pues como se expuso, la autoridad responsable razonó que la atribución de legislar sobre otras formas de participación de los partidos políticos corresponde a la libertad configurativa de la entidad federativa, sin que sea obligatorio que se lleve a cabo en los términos que pretende el demandante.

4.2 Inadmisibilidad del escrito de alegatos.

El actor aduce que el Tribunal responsable se pronunció sobre el escrito de alegatos que presentó durante la instrucción del juicio, el cual, **indebidamente admitió** siendo que la *litis* constituía un punto de derecho y no sobre la determinación de probar un determinado hecho.

El planteamiento es **inoperante** por vago, genérico e impreciso, dado que la responsable si bien se pronunció sobre el escrito de alegatos presentado por el actor, **determinó que era inadmisibile** y no

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, 36/2014 y sus acumuladas y 83/2017 y sus acumuladas.

SUP-JDC-109/2020

sería tomado en cuenta para la resolución del asunto, dado que no se exponían hechos supervenientes o desconocidos.

Lo anterior no es controvertido por el actor, dado que no argumenta por qué esa determinación habría cambiado el sentido de la sentencia impugnada, de ahí lo inoperante del concepto de agravio.

5. Conclusión.

Dado que los conceptos de agravio del actor son inoperantes, lo procedente conforme a derecho es confirmar la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

VI. RESUELVE

Único. Se **confirma** la sentencia impugnada.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Janine M. Otálora Malassis. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADO

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS,¹⁵ RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-109/2020.¹⁶

I. Introducción, **II.** Contexto del caso, **III.** Criterio mayoritario, **IV.** Razones que sustentan el voto particular y **V.** Conclusión

I. Introducción

Formulo este **voto particular**, al no coincidir con el criterio sustentado por la mayoría, en la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-109/2020, en el sentido de considerar inoperantes los agravios del actor y confirmar la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Campeche¹⁷ en el juicio TEEC/JDC/060/2019 que, entre otras cuestiones, declaró inexistente la omisión atribuida al Congreso de ese Estado, de realizar las adecuaciones a la legislación electoral local, a fin de prever otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidaturas, adicionales a las previstas en la Ley General de Partidos Políticos¹⁸.

Es mi convicción que los agravios expresados por el actor no deben ser declarados inoperantes, sino considerarse fundados y suficientes para revocar la determinación controvertida.

¹⁵ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

¹⁶ Elaboran: Alejandro Olvera Acevedo y Brenda Durán Soria.

¹⁷ En adelante, Tribunal local o Tribunal del Estado.

¹⁸ En lo sucesivo, Constitución local o Constitución del Estado.

SUP-JDC-109/2020

Lo anterior en virtud de que el artículo 18, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Campeche¹⁹, establece que: “La ley de la materia preverá otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, adicionales a las previstas en la Ley General de Partidos Políticos”.

De la lectura de esa disposición, se advierte que está expresamente previsto el mandamiento de legislar, toda vez que dicho precepto está vigente conforme al decreto publicado el veinticuatro de junio de dos mil catorce; en consecuencia, el “constituyente local” determinó que es necesaria su regulación por el legislador ordinario.

II. Contexto del caso

Reforma a la Constitución local. El veinticuatro de junio de dos mil catorce, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el decreto 139, mediante el cual se reformaron diversos preceptos de dicho ordenamiento.

Juicio ciudadano SUP-JDC-1839/2019. El veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, el actor impugnó ante esta Sala Superior, *per saltum*, la omisión del Congreso del Estado de realizar adecuaciones a la ley electoral, en aras de prever otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidaturas, adicionales a las previstas en la Ley de Partidos.

Reencauzamiento. El cuatro de diciembre de ese año, esta Sala Superior determinó, esencialmente: **a)** La improcedencia del juicio ciudadano al no cumplirse el principio de definitividad y, **b)** Reencauzar la demanda al Tribunal local para que, en plenitud de atribuciones, resolviera lo que en derecho correspondiera.

Resolución impugnada. El veintisiete de enero,²⁰ el Tribunal del Estado resolvió, entre otras cuestiones, declarar **inexistente** la omisión legislativa atribuida al Congreso local.

Juicio ciudadano SUP-JDC-109/2020. El treinta y uno de enero, el promovente presentó demanda a fin de controvertir la sentencia del Tribunal local.

III. Criterio mayoritario

Para la mayoría de quienes integran esta Sala Superior, en el caso que se resuelve procede declarar **inoperantes** los agravios expresados por el actor, porque no controvierte de manera frontal las consideraciones del Tribunal local al declarar la inexistencia de la omisión legislativa.

Al respecto, se considera por la mayoría que el Tribunal del Estado razonó que el artículo 85, párrafo 5, de la LGPP prevé la facultad de las entidades federativas de establecer en sus constituciones otras formas de participación de los partidos políticos para postular candidatos,

¹⁹ En lo subsecuente, LGPP.

²⁰ En lo subsecuente las fechas harán referencia al año dos mil veinte, salvo que se especifique año diverso.

adicionales a esa ley general, siendo que en ejercicio de su libertad configurativa se trata de una facultad potestativa.

Asimismo, que el Tribunal local consideró que, si bien la Constitución del Estado establece que la Ley Electoral local preverá otras formas de participación de los partidos políticos, ello no implica que se deban enumerar esas formas de participación.

Para arribar a esa conclusión, se apoyó en los razonamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²¹, cuando ésta resolvió diversas acciones de inconstitucionalidad²² en las que se estableció que las legislaturas de las entidades federativas gozan de libertad configurativa para legislar sobre otras formas de participación de los partidos políticos para la postulación de candidatos.

Por otra parte, la mayoría del pleno de la Sala Superior considera que el actor argumenta de manera genérica que el Tribunal local afirma indebidamente que no existe mandato constitucional para legislar sobre las formas de participación o asociación de los partidos políticos para postular candidatos, distintas a las previstas en la Ley de Partidos o bien que el mandato de legislar en esa materia no está vigente.

En este contexto, para la mayoría, el demandante omite controvertir las consideraciones torales que expuso el Tribunal local, de ahí la inoperancia de sus conceptos de agravio.

De igual forma, señalan que además resultan inoperantes los argumentos del demandante por ser imprecisos, dado que no se advierte que el Tribunal del Estado haya afirmado que no existe mandato en la Constitución local para legislar sobre otras formas de participación de los partidos políticos.

IV. Razones que sustentan el voto particular

Mi voto, en contra de lo determinado por la mayoría de quienes integran esta Sala Superior, se sustenta en que los **agravios formulados por el demandante no deben ser declarados inoperantes**, sino **fundados** y por tanto, lo procedente conforme a Derecho sería **declarar existente la omisión legislativa** controvertida.

Como se ha expuesto, para determinar la inoperancia de los motivos de disenso, en el proyecto se considera que el actor no controvierte las razones fundamentales de la responsable sobre la inexistencia de la omisión legislativa. Sin embargo, los argumentos expuestos por el Tribunal local, a partir de los cuales se hace esa consideración, son esencialmente en el sentido de que:

²¹ En adelante, Tribunal local o Tribunal del Estado.

²² Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, 36/2014 y sus acumuladas y 83/2017 y sus acumuladas.

SUP-JDC-109/2020

1) Las “...legislaturas de las entidades federativas gozan de libertad configurativa para legislar sobre otras formas de participación de los partidos políticos para la postulación de candidatos” y, por tanto, se trata de una facultad potestativa sin ser obligatoria y,

2) El legislador debe reconocer la necesidad de regular formas adicionales de participación de los partidos políticos, por lo que las constituciones locales “*deben hacer una referencia mínima sobre la facultad para legislar otras formas*”.

Si bien tales consideraciones no son controvertidas por el actor, ello es porque la razón de su disenso no es respecto de tales cuestiones, aunado a que tampoco constituyen un obstáculo a su pretensión.

Al respecto, es pertinente resaltar los criterios que ha sustentado esta Sala Superior, con relación a omisiones legislativas, a partir de lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- Al resolver la controversia constitucional 14 de 2005, la SCJN estableció directrices claras a partir de temas particulares: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos; y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas²³.
- La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: **a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; **b)** Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida y, **c)** Competencias o *facultades de ejercicio obligatorio*, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.
- En cuanto a las *facultades de ejercicio obligatorio*, la SCJN estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.
- Asimismo, que **el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto** de las propias normas constitucionales o en el de **sus disposiciones transitorias**²⁴.

²³ El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia del Pleno de la SCJN, identificadas con las claves y rubros: P./J. 9/2006, *PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS*, así como P./J. 10/2006, *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES*.

²⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES*.

- Ahora bien, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con **facultades o competencias de ejercicio potestativo** y de **ejercicio obligatorio** y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.
- Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.
- Por otro lado, puede presentarse una **omisión relativa** cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
- A partir de la combinación de ambos tipos de competencias o facultades —de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo—, y de omisiones —absolutas y relativas—, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas²⁵: **a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio**²⁶; **b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio**²⁷; **c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo**²⁸ y, **d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo**²⁹.
- Así, la SCJN ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional en el cual se impone a quien legisla el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.
- En este orden de ideas, ante una facultad de ejercicio obligatorio, 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 expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.³⁰

²⁵ El criterio está contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, del Pleno de la SCJN, de rubro: *OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS*.

²⁶ Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

²⁷ Se trata de omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

²⁸ Son omisiones legislativas *absolutas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay un mandato u obligación que así se lo imponga.

²⁹ Son omisiones legislativas *relativas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

³⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro: *ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES*.

SUP-JDC-109/2020

Siguiendo los elementos expuestos es de considerar que, en el asunto que se resuelve, se actualiza un caso que, conforme a los criterios jurisprudenciales citados, corresponde a las denominadas **omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo**, es decir, aquellas en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

En este orden de ideas, a partir de la previsión del artículo 85, párrafo 5 de la LGPP, en el sentido de que “*Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos*”, como lo señaló el Tribunal local, se puede afirmar que existe **libertad configurativa** para regular otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, aunado a que **se trata de una facultad potestativa y no obligatoria para el Congreso local**.

Como se expuso, tales consideraciones, que no son controvertidas por el demandante, no son contrarias a su pretensión ni corresponden a la razón fundamental de su disenso.

Lo anterior, porque el Congreso del Estado de Campeche, **al modificar la Constitución local**, mediante decreto 139, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinticuatro de junio de dos mil catorce, particularmente en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 18, **determinó ejercer la facultad de ejercicio potestativo** prevista en el artículo 85, párrafo 5 de la LGPP, al establecer:

La ley de la materia preverá otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, adicionales a las previstas en la Ley General de Partidos Políticos.

En este contexto, lo fundado de los motivos de agravio que formula el actor deriva de que en la sentencia impugnada, el Tribunal del Estado consideró, con relación a los artículos 18 de la Constitución local y 119 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Campeche que, de esos preceptos, “*no es posible advertir que regulen o hagan referencia mínima a alguna otra forma de participación o asociación de los partidos políticos distintas...*” y que resulta indispensable

En este mismo sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la SCJN, como se advierte del criterio contenido en la tesis aislada 1ª. XXII/2018 (10ª.), de rubro: OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR, al señalar que “*...cuando exista omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio...*”.

Asimismo, esa Sala, en la tesis aislada 1ª. LVIII/2018 (10ª.), de rubro: JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS, ha hecho referencia a “*...omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...*”. En similar sentido, en la tesis aislada 1ª. XX/2018 (10ª.), de rubro OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO, ha considerado que “*...sólo habrá omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente...*”.

Por su parte, la Segunda Sala de la SCJN, también ha emitido pronunciamiento al respecto, como se advierte en el criterio contenido en la tesis aislada 2ª. LXXXIII/2018 (10ª.), de rubro: OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. SU IMPUGNACIÓN NO CONFIGURA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, al considerar “*...omisiones legislativas absolutas, esto es, la falta de cumplimiento de un mandato expreso del Poder Reformador que vincula a diversas autoridades a realizar las adecuaciones necesarias para dar efectividad a un precepto constitucional...*”.

que a nivel constitucional local el legislador campechano reconozca la necesidad de que puedan existir formas distintas.

Al respecto, el actor argumenta que de la simple lectura del artículo 18 de la Constitución local, se advierte que está expresamente previsto el mandamiento de legislar, precepto que está vigente, por lo que el “constituyente local” determinó que es necesaria su regulación por el legislador ordinario.

En este sentido, como se argumentó en la sentencia controvertida, la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas, consideró que debe existir una referencia en la Constitución local a distintas formas de participación o asociación de los partidos políticos, sin que “*necesariamente en las constituciones se deban enumerar esas formas de participación*”.

Conforme a lo expuesto, asiste la razón al actor, porque en el artículo 18 de la Constitución del Estado, además de la **referencia mínima a otras formas de participación**, acorde al criterio de la SCJN, el constituyente local determinó ejercer la aludida facultad de ejercicio potestativo y estableció que la *ley de la materia preverá otras formas de participación*, con lo cual **impuso al legislador local ordinario el deber de regularlas**.

Es de **destacar** al respecto que, en una situación contraria a la **jerarquía normativa**, en la Ley electoral local, en el artículo 119, se establece que “*En la **Constitución Estatal** se establecerán otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos*”. Ello, contraviniendo la determinación del constituyente local.

En este orden de ideas, asiste la razón al demandante, porque conforme al artículo cuarto transitorio del aludido decreto 139, el legislador debió cumplir ese deber a más tardar el treinta de junio de dos mil catorce.

Adicional a lo expuesto, cabe señalar que conforme a la obligación prevista en el artículo 23 párrafo 1 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al resolver los juicios de la ciudadanía, se deben suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, lo que en el caso acontece y no fue tomado en cuenta por quienes sostienen el criterio mayoritario de la presente sentencia.

Desde mi óptica, como lo evidencio en las líneas que anteceden, a partir de los planteamientos del actor debió otorgársele razón; en consecuencia, revocarse la resolución cuestionada y declarar existente la omisión legislativa.

A partir de las consideraciones antes expuestas es que no comparto la sentencia aprobada por la mayoría

V. Conclusión

SUP-JDC-109/2020

Ante lo fundado de los argumentos del actor, lo procedente conforme a Derecho sería declarar **existente la omisión legislativa** y **ordenar al Congreso local** dar cumplimiento a lo ordenado en la Constitución del Estado.

Por las razones expuestas, estimo pertinente emitir el presente voto particular.

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS