



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-86/2022

ACTOR: CONGRESO DEL ESTADO
DE YUCATÁN

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE YUCATÁN

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIADO: CLAUDIA
MARISOL LÓPEZ ALCÁNTARA,
CLAUDIA MYRIAM MIRANDA
SÁNCHEZ, MAURICIO IVÁN DEL
TORO HUERTA Y PROMETEO
HERNÁNDEZ RUBIO

COLABORARON: DULCE
GABRIELA MARÍN LEYVA, ÁNGEL
MIGUEL SEBASTIÁN BARAJAS Y
HUGO GUTIÉRREZ TREJO

Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintidós.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el juicio electoral indicado al rubro, en el sentido de **desechar de plano** la demanda, ya que el Congreso del Estado de Yucatán **carece de legitimación** para impugnar la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de la referida entidad, que determinó la existencia de una omisión legislativa parcial por parte del citado órgano parlamentario.

R E S U L T A N D O

Antecedentes. De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.

1. **Demandas primigenias.** El diez, once y diecisiete de febrero de dos mil veintidós, diversas personas que se ostentaron como integrantes de los pueblos indígenas Mayas, presentaron ante el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, escritos de demanda controvirtiendo la omisión del Congreso de esa entidad federativa, de legislar en materia de representación y participación política de dicha comunidad ante los ayuntamientos.
2. **Juicio ciudadano local JDC-015/2022 y acumulados.** Una vez sustanciados los procedimientos, el dieciocho de abril siguiente, el Tribunal local dictó sentencia en el sentido de acumular los expedientes y declarar existente la omisión legislativa de tipo parcial por parte del Congreso del Estado de Yucatán.
3. **Impugnación federal.** En desacuerdo con lo anterior, el veintidós de abril del año en curso, Ingrid del Pilar Santos Díaz, quien se ostenta como diputada y presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán, presentó ante la Sala Regional Xalapa un escrito al que denominó indistintamente *“juicio de revisión constitucional electoral”* y/o *“juicio electoral”*.
4. **Consulta competencial.** La Magistrada Presidenta Interina de la mencionada Sala Regional determinó consultar a la Sala



Superior la competencia para conocer y resolver la controversia.

5. **Turno a ponencia.** Recibidas las constancias, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente con clave **SUP-JE-86/2022** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
6. **Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente en su Ponencia.

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

PRIMERO. Competencia

7. La **Sala Superior** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la autoridad competente para conocer y resolver este asunto, porque la impugnación formulada por el Congreso del Estado de Yucatán se encuentra relacionada con la **omisión legislativa parcial** que le atribuye el Tribunal local responsable, por la falta de regulación en materia de representación y participación política de la comunidad indígena Maya ante los ayuntamientos.
8. Al respecto, debe señalarse que corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la **competencia originaria** para resolver todas las controversias en la materia, con excepción de lo atinente a las Acciones de Inconstitucionalidad, de competencia exclusiva de la Suprema

SUP-JE-86/2022

Corte de Justicia de la Nación y de los supuestos competenciales propios de las Salas Regionales.

9. En el presente caso, se advierte que el Congreso de Yucatán pretende controvertir la sentencia en la que el Tribunal responsable tuvo por acreditada una omisión legislativa parcial en materia de derechos indígenas, al estimar que si bien, la normatividad local previó a nivel constitucional y legal, diversas reglas que reconocen el derecho político del pueblo Maya a elegir sus representantes ante los ayuntamientos, lo cierto es que la regulación respectiva es insuficiente para que la comunidad indígena pueda ejercer tal derecho.
10. Conforme a lo anterior, la materia de la presente controversia encuadra en el supuesto de la jurisprudencia **18/2014**, de rubro: *“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA”* en la que se determinó que esta Sala resulta competente para conocer y resolver las impugnaciones en las que se aduzca una **omisión legislativa** por parte de un Congreso Local para legislar en materia de derechos político-electorales de manera directa.
11. En consecuencia, **toda vez que la impugnación guarda relación con la omisión legislativa decretada por la autoridad jurisdiccional local**, se concluye que el conocimiento y resolución de la presente impugnación corresponde a la Sala Superior.



12. El criterio que se asume es de conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia referida y con los precedentes en los que este órgano jurisdiccional¹ ha determinado que, tratándose de asuntos relacionados con omisiones legislativas, la competencia entre la Sala Superior y las Salas Regionales debe distribuirse tomando en cuenta si lo determinado por la autoridad responsable tiene injerencia directa o no con la omisión legislativa.
13. Lo anterior, en virtud de que en el caso concreto el Tribunal local declaró la existencia de una omisión legislativa parcial, por lo que es evidente que ese pronunciamiento tiene una relación directa con temas de omisión legislativa, razón por la cual se surte la competencia de la Sala Superior.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial

14. Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020² en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del presente juicio de manera no presencial.

TERCERO. Desechamiento

¹ SUP-JDC-2504/2020 y SUP-JDC-9929/2020.

² Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

SUP-JE-86/2022

15. Al rendir su informe circunstanciado, el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán hace valer como causal de improcedencia, la falta de legitimación activa del Congreso local accionante, en virtud de que fungió como autoridad responsable en el juicio de origen, en donde se dictó la resolución hoy reclamada, así como porque ésta no constituye una afectación en su detrimento.
16. Al respecto, esta Sala Superior considera que la causal invocada se actualiza en el presente caso de conformidad con los razonamientos que enseguida se exponen.
17. De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los juicios electorales deben tramitarse acorde con las reglas generales de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, previstas para los diversos juicios y recursos que contempla el propio ordenamiento.
18. El artículo 10, apartado 1, inciso c), de la ley adjetiva en comento prevé que los medios de impugnación serán improcedentes cuando el accionante carezca de legitimación, en términos del propio ordenamiento.
19. Al respecto, el diverso 12, párrafo 1, inciso a), de dicho cuerpo normativo indica que es parte en las impugnaciones, entre otros, la o el actor que será quien, estando legitimado, lo presente por sí mismo o, a través de representante.
20. Finalmente, el artículo 13 de la ley procesal electoral precisa que la presentación de los medios de impugnación corresponde a:



- Los partidos políticos a través de sus representaciones legítimas.
 - La ciudadanía y las candidaturas de partido o independientes.
 - Las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanía, a través de sus representaciones legítimas.
21. Ahora, es importante destacar que la legitimación procesal activa consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado, la cual deriva, por regla, de la existencia de un derecho sustantivo, atribuible al sujeto que acude, por sí mismo o por conducto de su representante, ante el órgano jurisdiccional competente, a exigir la satisfacción de una pretensión, de ahí que la falta de este presupuesto procesal haga improcedente el juicio o recurso electoral.
22. En este tenor, ha sido criterio de esta Sala Superior, que cuando una autoridad federal, estatal o municipal, participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, demandado o autoridad responsable, conforme al sistema de medios de impugnación federal, **carece de legitimación activa para promover los juicios.**
23. Así, **únicamente tienen esa legitimación** quienes concurren como demandantes o terceros interesados, en la relación jurídico procesal primigenia.
24. Ello, porque el sistema de medios de impugnación en materia electoral está diseñado para que los sujetos soliciten el

SUP-JE-86/2022

resarcimiento de presuntas violaciones a su esfera jurídica en la materia, sin que se advierta que la normativa faculte a las autoridades que fungieron como responsables en el litigio de origen, a instar algún juicio o recurso tendente a controvertir las resoluciones dictadas en el caso.

25. En ese sentido, si una autoridad emitió un acto o incurrió en una omisión que vulneró la esfera jurídica de quien tuvo la calidad de parte actora y, en la primera instancia, se determina dicha vulneración, no resulta procedente que a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral pretenda que su acto subsista en su beneficio.
26. Lo anterior, en términos de lo dispuesto por la jurisprudencia 4/2013, de rubro: “LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL”³.
27. No obstante, también se ha reconocido una excepción al criterio anterior, cuando las autoridades promuevan el juicio en defensa de su ámbito individual, esto es, cuando el acto controvertido les causa una afectación en detrimento de sus intereses, derechos o atribuciones de manera personal, sea porque se estime que le priva de alguna prerrogativa o le imponga una carga.
28. Lo expuesto, de conformidad con las razones que sostienen la jurisprudencia 30/2016, de rubro: “LEGITIMACIÓN. LAS

³ Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 15 y 16.



AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL"⁴.

29. Así las cosas, es dable concluir que las dependencias u órganos que tuvieron la calidad de autoridades responsables en alguna fase de la cadena impugnativa no pueden accionar medios de impugnación con el propósito de hacer subsistir su determinación o defender sus actuaciones y/u omisiones.
30. En el caso, se tiene que el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán conoció los juicios promovidos por diversos ciudadanos y ciudadanas, quienes se ostentaron como integrantes de los pueblos indígenas Mayas y **reclamaron la omisión legislativa del Congreso de la entidad**, derivado de la falta de regulación en materia de representación y participación política de esa comunidad indígena ante los ayuntamientos.
31. El Tribunal estatal consideró fundado el agravio del promovente, ya que estimó que el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.
32. Asimismo, advirtió que los artículos 2 y 7 Bis de la Constitución Política del Estado de Yucatán reconocen que los derechos

⁴ Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 21 y 22.

SUP-JE-86/2022

sociales del pueblo Maya se ejercerán a través de sus representantes ante los ayuntamientos y que las leyes establecerán los mecanismos que garanticen su efectiva participación en los distintos ámbitos, así como para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas a las autoridades o representantes.

33. En ese sentido, del estudio de la normativa, observó que ninguna disposición del propio texto constitucional local establece las normas mediante las cuales se regulará el ejercicio del derecho en cuestión, es decir, que a pesar de encontrarse reconocido en la Constitución Local el derecho político a que las comunidades indígenas elijan a sus representaciones ante los ayuntamientos, tal reconocimiento es insuficiente para que el pueblo Maya pueda hacer efectivo o real su ejercicio.
34. Por tanto, **ordenó a la legislatura del estado de Yucatán** que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, cumpla con la obligación establecida en el artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, emita las disposiciones que considere pertinentes para complementar el marco normativo local que permitan el correcto ejercicio del derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los ayuntamientos de esa entidad, realizando consulta al pueblo Maya en todos los temas que le puedan afectar.
35. La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán promovió, en representación de dicho órgano



legislativo, medio de impugnación para cuestionar la decisión adoptada por el Tribunal Electoral de Yucatán.

36. Al respecto, hizo valer como agravios, esencialmente, lo siguiente:

- El Congreso refiere que la resolución vulnera flagrantemente los principios de legalidad, exhaustividad, congruencia y certeza.
- Lo anterior, esencialmente, al desestimarse su argumento relativo a que los promoventes no acreditaron que la omisión reclamada tenga una incidencia directa en su derecho fundamental a la participación política, la cual efectivamente les haya impedido su ejercicio de participar en los procesos respectivos, limitándose el Tribunal responsable a establecer que sí hay incidencia, pero sin señalar la norma en que sustenta tal consideración.
- Asimismo, porque en su concepto, resulta contradictorio que, por una parte, se establezca que el sistema jurídico estatal de Yucatán dota a los ayuntamientos con la posibilidad de expedir normas en beneficio de los derechos de la comunidad Maya y reconoce su derecho a elegir a sus representantes y por otra, se resuelva que existe una omisión parcial de legislar al respecto, pasando por alto que cumplió con su obligación constitucional, siendo en todo caso, una laguna normativa que, puede ser colmada en primera instancia por los propios ayuntamientos, en ejercicio de su facultad normativa.

SUP-JE-86/2022

- En este sentido, argumenta que no se consideró que la Constitución local ya contempla el derecho a la libre determinación del pueblo Maya, para elegir a sus autoridades y para el acceso a cargos públicos, lo que debe realizarse de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.
 - Así, sostiene que contrario a lo resuelto, el reconocimiento, garantía y regulación del mencionado derecho de participación política en materia indígena se ubica dentro del modelo integracionista (no forzado) o de acciones afirmativas, por lo que ya es viable su ejercicio.
 - Finalmente, expone diversos argumentos para destacar que, en el caso del ayuntamiento, existe una base constitucional y legal, que le otorgan competencia y lo facultan para que, en el ámbito de su autonomía, establezca la normativa que le permita atender cuestiones operativas que contribuyan a la consecución de sus fines.
37. Sentado lo anterior, del análisis del juicio primigenio se tiene que el Congreso de Yucatán fue autoridad responsable, al ser el órgano a quien se le atribuyó la omisión legislativa ante el Tribunal local.
38. Asimismo, de la lectura de la demanda presentada por la representación del órgano parlamentario, se aprecia que los motivos de inconformidad que se hacen valer y sobre los cuales se basa la ilegalidad de la sentencia impugnada, se relacionan con aspectos relativos a la falta de una incidencia directa en el derecho fundamental a la participación política de las actoras y



los actores originales, al estar garantizada por la Constitución local y siendo que, en todo caso, correspondería su determinación a los ayuntamientos.

39. Como se ve, al haber sido parte de la relación procesal en calidad de autoridad responsable en la instancia primigenia, el Congreso local no puede accionar un medio de impugnación en contra de la determinación judicial por medio de la cual se evaluó la conducta omisiva que se le atribuyó.
40. Asimismo, de los disensos expuestos en la demanda, no se advierte que estos estén enderezados a defender un presunto detrimento de los intereses, derechos o atribuciones de quienes fungen como diputados o diputadas, en su carácter de personas físicas que integran el Congreso local, conforme a la excepción prevista en la jurisprudencia 30/2016 de este Tribunal Electoral.
41. Ello es así, porque como se precisó con antelación, el Tribunal local decretó la omisión legislativa parcial y ordenó al Congreso de la entidad legisle las disposiciones que considere pertinentes para complementar el marco normativo local que permitan el correcto ejercicio del derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas ante los ayuntamientos de esa entidad, cuestión que no puede traducirse en alguna afectación a la esfera jurídica personal de las y los integrantes del referido parlamento.
42. Asimismo, no pasa inadvertido que el análisis que llevó a cabo el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán implicó un control de constitucionalidad, pues debió pronunciarse respecto de los

SUP-JE-86/2022

alcances y significado del mandato inscrito en la Constitución, sin embargo, dicha circunstancia no es suficiente para tener por satisfecho el presupuesto procesal relativo a la legitimación activa, pues permitir que la autoridad que actuó como responsable acuda a la justicia electoral a defender sus acciones u omisiones, la coloca en un plano de igualdad con la parte actora, que en este caso son integrantes de los pueblos indígenas Mayas, cuando en realidad, en la cadena impugnativa participó como entidad de derecho público investida de imperio, pues se le reclamaba la falta de una actuación derivada de un mandato constitucional en ejercicio y cumplimiento de sus funciones públicas.

43. Similar criterio respecto a la falta de legitimación activa del impugnante por ser autoridad responsable se sostuvo en las sentencias de los juicios electorales SUP-JE-15/2018; SUP-JE-76/2018, SUP-JE-77/2019 y acumulados, SUP-JE-50/2020⁵ y SUP-JE-76/2020.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Esta Sala Superior **es competente** para conocer del medio de impugnación.

⁵ En este juicio electoral, un consejero electoral de Baja California impugnó el decreto emitido por el Congreso de esa entidad, mediante el cual modificó la Ley Electoral local, y solicitó la inaplicación de las normas al caso concreto. En su sentencia, el Tribunal estatal llevó a cabo un análisis de constitucionalidad, para concluir que el precepto impugnado era conforme a los parámetros constitucionales. En contra de dicha determinación, el Congreso de Baja California accionó juicio electoral, y esta Sala Superior desechó de plano la demanda, al considerar que carecía de legitimación al haber fungido como autoridad responsable.



SEGUNDO. Se **desecha de plano** la demanda.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

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 del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, quien emite voto particular y el voto razonado del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. El Secretario General de Acuerdos da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

SUP-JE-86/2022

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JE-86/2022.

1. De manera respetuosa, disiento de la sentencia, en la que se determinó que el Congreso de Yucatán **carece de legitimación activa** para promover el presente juicio electoral, toda vez que tuvo el carácter de autoridad responsable en el juicio local de origen, por lo cual, en estima de la mayoría, actualiza el supuesto contenido en la jurisprudencia **4/2013**, de rubro: *“LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.”*
2. En mi opinión, **debió reconocerse legitimación activa al Congreso accionante**, conforme a lo siguiente.
3. La responsable alega que resulta improcedente el presente medio de impugnación, al actualizarse la causal prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativa a la falta de legitimación activa del Congreso local accionante, en virtud de que **fungió como autoridad responsable en el juicio de origen**, en donde se dictó la resolución hoy reclamada.
4. En mi concepto, es **infundada** la causal de improcedencia planteada por el Tribunal Electoral de Yucatán.



5. Este órgano jurisdiccional federal especializado ha sostenido que las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en el procedimiento de origen, por regla general, no pueden acudir a esta instancia terminal en defensa de sus actos, de conformidad con la razón esencial de la jurisprudencia **4/2013**⁶, cuyo rubro y texto son al tenor literal siguiente:

“LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL. De lo dispuesto en los artículos 13 y 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en la instancia local no están legitimadas para promover un juicio de revisión constitucional electoral. Lo anterior, pues dicho medio de impugnación está diseñado para que los partidos o agrupaciones políticas puedan defender sus derechos, no así para las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en un proceso previo. Esto es, cuando una autoridad electoral estatal o municipal, participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, demandado o responsable, de conformidad con el sistema de medios de impugnación federal, carece de legitimación activa para promover juicio de revisión constitucional electoral, pues éste únicamente tiene como supuesto normativo de legitimación activa, a los partidos políticos cuando hayan concurrido con el carácter de demandantes o terceros interesados.”

6. Así, conforme al citado criterio jurisprudencial, las autoridades responsables, por regla general, **carecen de legitimación activa** para impugnar.
7. Es importante precisar que la jurisprudencia de que se trata es aplicable en los casos ordinarios, en los que las controversias versan sobre la legalidad de actos concretos en materia electoral,

⁶ Compilación 1997-2018, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 546 y 547.

SUP-JE-86/2022

respecto de los cuales las autoridades responsables no pueden tener algún interés especial en su subsistencia; de ahí que no se les reconozca legitimación para impugnar las resoluciones a través de las cuales se revocan o modifican sus actos.

8. Bajo ese contexto, estimo que ese criterio jurisprudencial **no resulta aplicable** a aquellos casos en los que la controversia verse sobre omisiones legislativas, pues éstas presentan características singulares que justifican reconocer legitimación a las autoridades legislativas a quienes se les atribuye para promover medios de defensa.
9. En efecto, la Sala Superior ha sostenido el criterio de que los órganos jurisdiccionales en materia electoral son competentes para resolver las controversias en las que se aleguen omisiones legislativas (en materia electoral) por parte de los Congresos de las entidades federativas de la República. En tal sentido, atendiendo al sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha definido un esquema de impugnación, conforme al cual, los Tribunales de las entidades federativas conocen en primera instancia de las impugnaciones relacionadas con omisiones legislativas de los Congresos estatales y las resoluciones que dicten los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser controvertidas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
10. Asimismo, se advierte del criterio contenido en la jurisprudencia **7/2017**, emitida por esta Sala Superior, de rubro: *“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO*



ESTATAL”, que cuando se reclame la omisión legislativa en materia electoral de un Congreso estatal, debe cumplirse con el principio de definitividad **mediante el agotamiento del medio de impugnación en el ámbito local**, antes de acudir a la Sala Superior, atendiendo al sistema de distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales electorales federales y los correspondientes en las entidades federativas.

11. En tal sentido, en los precedentes que dieron origen al criterio invocado, la Sala Superior sostuvo los siguientes argumentos:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que no existe prohibición constitucional de establecer medios de control judiciales en el orden estatal, por virtud de los cuales, se pueda declarar la validez o invalidez de las normas emitidas por el Poder Legislativo estatal. Este criterio derivó de la acción de inconstitucionalidad 8/2010, en torno al cual, el Máximo Tribunal señaló que el control de la constitucionalidad local por omisión legislativa puede ser realizado por los tribunales de las entidades federativas en atención a los principios de no dependencia, no subordinación y no intromisión.

- En esos términos, la Sala Superior consideró que los tribunales electorales locales se encuentran facultados para llevar a cabo ese control de constitucionalidad cuando la omisión legislativa pueda implicar una violación a derechos político-electorales del ciudadano, lo cual incluso es consistente con el bloque de convencionalidad y constitucionalidad que se ha determinado mediante la revisión *ex officio* cuando el bien jurídico a tutelar se contiene en alguno de los derechos humanos previstos en los textos antes referidos.

- En su interpretación, esta Sala Superior señaló que, conforme al sistema integral de medios de impugnación previsto constitucionalmente, la justicia electoral está conformada por un sistema integral de justicia, tanto en el ámbito local como en el federal, por lo que el acceso a la justicia federal está determinado a partir del agotamiento de una cadena impugnativa local.

- El diseño constitucional, además, favorece el principio de federalismo judicial, en torno al cual, se materializa a través del respeto a los principios de definitividad de las instancias en materia de administración de justicia; pero también en el respeto de las atribuciones y competencias de los tribunales estatales, abatiendo con

SUP-JE-86/2022

ello la existencia de tradiciones centralistas del Poder Judicial de la Federación.

- Por tanto, la tutela de los tribunales electorales locales abarca también el control de la constitucionalidad local, incluso, por omisiones legislativas de los Congresos de las entidades federativas, siempre que la intervención de las autoridades electorales sea conforme a lo establecido en la Constitución.

12. Así, resulta claro que las controversias relacionadas con omisiones legislativas entrañan cuestiones propiamente constitucionales que las distinguen de otros asuntos en materia electoral.
13. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha diferenciado el ámbito en el que se ejerce un control concentrado de constitucionalidad respecto de aquel en que se ejerce un control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.
14. Por una parte, ha sostenido que el control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad respecto de normas generales por vía de acción está depositado exclusivamente en los órganos del Poder Judicial de la Federación, quienes deciden en forma terminal y definitiva; en otra, el control difuso que realizan las demás autoridades del país, en el ámbito de su competencia, se ejerce de manera oficiosa, si y sólo si, encuentran sustento para ello, respaldándose en el imperio del cual están investidas para juzgar conforme a la Constitución.⁷
15. En ese contexto, cuando los Tribunales locales resuelven en primera instancia las controversias relacionadas con las omisiones legislativas que se atribuyen a los Congresos estatales **realizan un ejercicio de control constitucional** con características muy

⁷ Cfr. El criterio que informa la tesis: 1a. CCLXXXIX/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**CONTROL CONCENTRADO Y DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SUS DIFERENCIAS.**"



peculiares, pues lo que se juzga es si los poderes legislativos locales han sido omisos en cumplir con alguno o más mandatos constitucionales. Esto es lo que distingue a las referidas controversias del resto de los litigios en materia electoral.

16. En ese sentido, cuando los Tribunales locales declararan que existe omisión legislativa y vinculan al Congreso respectivo a subsanarla (como sucedió en la especie), no puede negarse legitimación al órgano legislativo para cuestionar la decisión del órgano jurisdiccional local a partir de la aplicación de la jurisprudencia **4/2013**, transcrita en líneas anteriores.
17. Por el contrario, debe reconocerse la legitimación del congreso estatal para impugnar la sentencia que declara la omisión y le ordena subsanarla, con base en dos premisas fundamentales: **(i)** la declaración de que existe la omisión legislativa implica un **ejercicio de control constitucional** que, por sí solo, amerita ser sometido a un control jurisdiccional en una ulterior instancia ante un órgano jurisdiccional terminal y **(ii)** el pronunciamiento en el sentido de que un Congreso local ha incumplido con un mandato constitucional lo coloca una posición particular que lo legitima para cuestionar ese pronunciamiento.
18. En consecuencia, debe permitirse que un órgano legislativo acuda a esta instancia terminal en materia electoral cuando se duela de una vulneración a alguna de sus facultades, competencias o derechos, como es el caso de estar sujeto a la jurisdicción de un Tribunal estatal que le atribuye una omisión legislativa, al resolver una controversia en la que es parte, ordenándole subsanarla, esto es, ejercer sus facultades legislativas en determinado sentido y

SUP-JE-86/2022

términos que le indica, lo que implica una subordinación frente al imperio de otra autoridad, que le impone un acto de forma unilateral.

19. Lo anterior, porque la sentencia que declara la existencia de una omisión legislativa **incide directamente en las atribuciones esenciales de los Congresos locales**, ya que se les obliga a cumplir con un mandato y se establecen las directrices bajo las cuales debe hacerlo, lo que impacta en el ejercicio propio de sus funciones soberanas.
20. Por ello, no reconocerles legitimación activa para acudir en defensa de sus facultades o derechos, implica privarlos del acceso a un recurso judicial efectivo, cuya única instancia la constituye este Tribunal Constitucional en materia electoral.
21. Por lo expuesto, considero que la demanda del juicio electoral debió admitirse a trámite y resolverse en el fondo.
22. En similares términos emití mi voto en el juicio electoral SUP-JE-76/2020.

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



VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL ASUNTO SUP-JE-86/2022⁸, EN RELACIÓN CON LA FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA IMPUGNAR LAS SENTENCIAS QUE DECLARAN UNA OMISIÓN LEGISLATIVA⁹

Emito este voto razonado para explicar los motivos por los cuales voté a favor de la sentencia, en apego al criterio mayoritario relativo a la falta de legitimación del Congreso de Yucatán, a pesar de que en un caso previo sostuve un criterio distinto.

La razón principal por la cual acompañé el sentido de la sentencia es para contribuir a la certeza y seguridad jurídicas que deben caracterizar a las decisiones de los tribunales, en este caso, electorales. En particular, respecto a las condiciones de acceso a la justicia, a través de un marco jurídico estable y uniforme que garantice la igualdad en el trato de las personas que acuden al sistema de administración de justicia electoral y les permita conocer y cumplir los criterios de la Sala Superior.

Así, aunque mi criterio previo ha sido que los congresos locales cuentan con legitimación para impugnar sentencias en las que se declare que se incurrió en una omisión legislativa, reconozco que la mayoría de la Sala Superior ha adoptado como criterio que carecen de legitimación por haber sido la autoridad responsable en el juicio de origen. En consecuencia, voté a favor de desechar la demanda del Congreso de Yucatán, atendiendo al criterio de la mayoría de la Sala Superior, a fin de proteger la previsibilidad y consistencia de las decisiones judiciales.

⁸ Este voto lo emito con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁹ Colaboraron en la elaboración de este documento Regina Santinelli Villalobos y Ares Isaf Hernández Ramírez.

SUP-JE-86/2022

1. Contexto del caso y criterio de la sentencia

Este caso tiene origen en diversas demandas presentadas por personas que se ostentaron como integrantes de la comunidad indígena maya, quienes reclamaron que el Congreso de Yucatán no había emitido la legislación necesaria para garantizar los derechos de representación y participación política de su comunidad ante los ayuntamientos.

El Tribunal Electoral de Yucatán emitió una sentencia en la que declaró existente la omisión legislativa parcial por parte del Congreso de esa entidad federativa y le ordenó expedir la normativa necesaria para garantizar el ejercicio real del derecho de la comunidad maya a tener representaciones en los ayuntamientos. Esa sentencia fue impugnada por el órgano legislativo en este juicio electoral.

La sentencia aprobada desecha el medio de impugnación, en virtud de que el Congreso de Yucatán fungió como autoridad responsable en el juicio ante el Tribunal local, por lo tanto, carece de legitimación con base en la Jurisprudencia 4/2013 de rubro **LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.**

2. Criterio de la Sala Superior sobre la falta de legitimación de los congresos locales para impugnar declaraciones de omisiones legislativas (SUP-JE-50/2020)

La Sala Superior resolvió un problema similar al de este asunto en el Juicio Electoral SUP-JE-76/2020. En ese caso, el Congreso de Aguascalientes impugnó la sentencia del Tribunal Electoral local en la que se declaró como existente la omisión del órgano legislativo y le ordenó armonizar la legislación en materia de derechos de las personas y las comunidades indígenas. Al igual que en este caso, la Sala Superior, por mayoría, determinó que resultaba aplicable la Jurisprudencia 4/2013 antes referida,



por lo que sobreseyó el medio de impugnación ante la falta de legitimación del Congreso de Aguascalientes.

En la sentencia se aclaró que, aunque el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes realizó un análisis de constitucionalidad, este era insuficiente para tener por satisfecho el presupuesto procesal de legitimación.

3. Criterio minoritario sostenido en el SUP-JE-76/2020

En aquella ocasión, emití un voto particular en el cual sostuve que la Jurisprudencia 4/2013 no resulta aplicable a casos que versan sobre omisiones legislativas, por lo que debe reconocerse la legitimación activa del Congreso local.

Esta postura se sostuvo en dos argumentos: 1) la existencia de un ejercicio de control constitucional abstracto por parte del Tribunal local, y 2) la posición particular en la que se coloca al Congreso local cuando se declara la omisión.

Cuando los Tribunales locales resuelven en primera instancia controversias relacionadas con omisiones legislativas atribuidas a los congresos estatales realizan un **ejercicio de control constitucional abstracto**, con características muy peculiares, pues lo que se juzga es si esos poderes legislativos locales han sido omisos en cumplir con alguno o más mandatos constitucionales. Esto distingue a las referidas controversias del resto de los litigios en materia electoral.

Además, si se declara que la omisión es existente y se le ordena al Congreso emitir la legislación respectiva, se está **sujetando la función soberana del órgano legislativo a la jurisdicción de un Tribunal estatal**. Es decir, se subordina al Congreso a ejercer sus facultades legislativas en cierto sentido y bajo determinados términos establecidos por el órgano jurisdiccional, lo cual incide directamente en las atribuciones esenciales de los congresos locales.

SUP-JE-86/2022

Conforme a ello, sostuve que en estos casos debe permitirse a los congresos locales acudir ante la Sala Superior a fin de defender la vulneración de alguna de sus facultades, competencias o derechos, de lo contrario se les priva del acceso a un recurso judicial efectivo.

4. Razones por las cuales votaré a favor de la propuesta

Si bien en el SUP-JE-76/2020 defendí la legitimación de los congresos locales para impugnar en casos de omisión legislativa, como lo adelanté, en este caso no insistiré en mi postura y votaré a favor del criterio mayoritario, ya que estimo que las decisiones que emiten los tribunales y, en general, las autoridades electorales, deben contribuir a dar certeza y seguridad jurídica en el acceso a la justicia.

En mi opinión, cuando los órganos jurisdiccionales sostienen un criterio respecto a una temática se crea, por un lado, una expectativa para los justiciables de que se seguirá sosteniendo ese mismo criterio y, por otro, se traduce en la obligación de los tribunales de aplicar las mismas reglas para casos similares, con el fin de garantizar la imparcialidad en su actuación. Así, el apego a nuestros precedentes asegura la tutela de la imparcialidad, pues se garantiza el respeto a los principios que rigen nuestra actuación y se evita cualquier sesgo en nuestras decisiones.

En consecuencia, estimo que lo correcto es sumarme al criterio mayoritario con el fin de dar certeza a los justiciables y de ser consistente con la mayoría que integra este órgano jurisdiccional.

Por las razones expuestas, respetuosamente emito este voto, para explicar las razones que me llevan a acompañar la decisión.

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