



JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-298/2022

ACTOR: PARTIDO SINALOENSE¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONGRESO DE LA UNIÓN²

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: MARIBEL TATIANA REYES PÉREZ Y FERNANDO ANSELMO ESPAÑA GARCÍA

COLABORÓ: MIGUEL ÁNGEL ORTIZ CUÉ

Ciudad de México, a veintiocho de septiembre de dos mil veintidós

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ dicta **sentencia** en el sentido de declarar **inexistente la omisión legislativa parcial** atribuida al Congreso de la Unión para emitir normas jurídicas secundarias respecto de los requisitos, condiciones y términos que deberán cumplir los partidos políticos locales para postular y registrar candidaturas a cargos federales de elección popular, esto con relación a la reforma efectuada al artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴.

ANTECEDENTES

1. Reforma constitucional respecto al derecho de votar y ser votado.

El nueve de agosto de dos mil doce, en el Diario Oficial de la Federación se publicó la reforma al artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en las que se establece que son derechos de la ciudadanía poder ser votado

¹ En adelante los actores o la parte actora.

² Integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. En lo sucesivo autoridad responsable, Senado o Cámara de Diputados, según corresponda.

³ En lo subsecuente Sala Superior o TEPJF.

⁴ En adelante Constitución federal.

para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Asimismo, que el derecho de solicitar el registro de candidaturas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a las y los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

El actor aduce que en el segundo transitorio de dicha reforma se ordenó al Poder Legislativo que regulara los requisitos y condiciones en que los partidos políticos locales podrían postular candidaturas federales a cargos de elección popular.

2. Supuesto fenecimiento del plazo para la armonización legislativa y omisión de legislar. El actor señala que el plazo de un año para que el Congreso de la Unión legislara sobre el derecho de los partidos políticos locales a postular candidaturas a puestos federales de elección popular venció hace más de siete años, legislando únicamente de manera parcial, sin incluir a los partidos locales.

3. Presentación de escrito del actor ante la Cámara de Senadores. El siete de mayo de dos mil diecinueve, el partido actor refiere que presentó un escrito ante la Cámara de Senadores exponiendo la necesidad de que se dejará de incurrir en la omisión legislativa parcial citada.

4. Remisión del escrito a la Comisión de Gobernación del Senado de la República. En atención a su escrito de petición, mediante oficio SGSP/1905/47 el Senado de la República informó al partido actor que su escrito se había turnado a la Comisión de Gobernación de esa Cámara, a efecto de que se emitiera el dictamen respectivo; sin embargo, el actor refiere que el Congreso de la Unión sigue incurriendo en la omisión legislativa, desobedeciendo un mandato legítimo del poder constituyente.

5. Impugnación vía amparo de la supuesta omisión legislativa por parte de una asociación civil. El actor precisa que tuvo conocimiento que una asociación civil impugnó la omisión legislativa; sin embargo, el Juez Décimo de Distrito en el Estado de Sinaloa en el juicio de amparo indirecto 426/2022, desechó la demanda al actualizarse la causal de improcedencia



relativa a que el juicio de amparo no procede contra actos de contenido electoral, pero considera que en dicha sentencia se reconoció la existencia de la omisión legislativa.

6. Juicio de Revisión Constitucional. El veintinueve de agosto, el partido recurrente presentó demanda para controvertir la supuesta omisión legislativa referida, dado que con ello se le obstaculiza su derecho de postular candidaturas a cargos de elección popular a nivel federal.

7. Turno. La presidencia de esta Sala Superior ordenó la integración del expediente de juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-104/2022** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, el cual se radicó.

8. Remisión de informes circunstanciados. Los días cinco y seis de septiembre, el Senado de la República y la Cámara de Diputados, respectivamente, remitieron su informe circunstanciado.

9. Acuerdo de Sala. Mediante acuerdo de dieciséis de septiembre, la Sala Superior determinó reencauzar el asunto a juicio electoral.

10. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el expediente de juicio electoral, admitió a trámite la demanda y cerró instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el asunto⁵ en términos del acuerdo plenario del cual deriva el presente expediente, en el cual se señaló que se trata de un juicio electoral promovido por un partido político local para controvertir una supuesta omisión legislativa parcial para establecer los requisitos y condiciones para

⁵ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164 y 169, fracciones I, incisos d) y e), y XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los Lineamientos generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

que los partidos políticos locales postulen candidaturas a cargos de elección popular en materia federal.

SEGUNDA. Justificación para resolver en sesión por videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁶ en el cual, si bien 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 esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta; en ese sentido, se justifica la resolución del medio de impugnación de manera no presencial.

TERCERA. Causales de improcedencia. La Cámara de Diputados hace valer las causales siguientes:

a) Falta de interés jurídico. La autoridad responsable estima que el partido actor carece de interés jurídico porque en su demanda no manifiesta ni acompaña constancias que acrediten que la presunta omisión afecta el desarrollo, alcance o ejecución de sus derechos político-electorales o de asociación.

Lo anterior, aunado a que tampoco se advierte la existencia de un acto de aplicación relacionado con la supuesta omisión; esto es que se le vea impedido su derecho de participación política o de postular y registrar candidaturas.

Asimismo, porque se trata de un partido político local que no cuenta con registro como nacional que le permita registrar candidaturas a cargos federales de elección popular.

b) Improcedencia de la vía. Considera que el Juicio de Revisión Constitucional Electoral no es procedente, porque no se impugna un acto o

⁶ ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 8/2020, POR EL QUE SE REANUDA LA RESOLUCIÓN DE TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. Aprobado el primero de octubre. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre, en vigor a partir del día siguiente.



resolución para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

c) El medio de impugnación resulta improcedente para combatir omisiones legislativas, y para controvertir la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales. Del artículo 99 de la Constitución Federal que fija la competencia del Tribunal Electoral no se desprende la existencia de facultad alguna para constreñir a las Cámaras del Congreso de la Unión, a efecto de que en uso de sus facultades soberanas realicen una producción normativa que no se encuentra prevista en la Constitución federal, tampoco **para dirimir omisiones de autoridades legislativas** o para realizar el control abstracto de la constitucionalidad de leyes.

La impugnación implicaría la creación de una ley al margen de la Constitución federal, lo cual constituye una prescripción general, abstracta, permanente que vincularía no sólo al actor y las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera una relación con la norma creada.

Ello aunado a que las sentencias del Tribunal Electoral, en términos del artículo 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁷ únicamente de resultar fundada la omisión podría revocar o modificar el acto o resolución impugnada y restituir al promovente, y proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se hubiera cometido, pero en el caso, a juicio de la autoridad responsable, el Tribunal Electoral no está facultado para reparar la supuesta omisión, dado que implicaría la creación de una ley al margen de la Constitución federal.

Además, la responsable considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, numeral 1, inciso a) de la Ley de Medios, al pretenderse impugnar la no conformidad a la Constitución de

⁷ En adelante Ley de Medios.

leyes federales o locales, dado que esa causal incluye omisiones legislativas.

d) El medio de impugnación no es la vía para combatir actos u omisiones derivados de la actividad parlamentaria del poder legislativo federal. Dado que la omisión como acto se encuentra propiamente en el ámbito del derecho parlamentario y derivado de la atribución legislativa y soberana del Poder Legislativo Federal.

Para la autoridad responsable los motivos de disenso, además que no son propios del Juicio de Revisión Constitucional, no se relacionan con una afectación de derechos político-electorales o de asociación, sino propiamente con el ámbito del ejercicio de las atribuciones soberanas del órgano legislativo, así como del derecho parlamentario.

Respecto a la causal de improcedencia identificada con el **inciso a) consistente en la falta de interés jurídico**, a juicio de esta Sala Superior **dicha causal no se actualiza** toda vez que de la lectura de la demanda si se advierte que el partido actor alude a una afectación al considerar que al no atenderse al supuesto mandato constitucional de realizar las adecuaciones en la legislación ordinaria federal para establecer los requisitos y condiciones que deberían de cumplir los partidos locales para postular candidaturas de carácter federal, se le está impidiendo efectuar tales postulaciones. Asimismo estima que también se afecta el derecho de la ciudadanía de contar con las opciones de perfiles que pudieran postular tales institutos locales, máxime que dicha postulación surgiría en cada estado.

En ese tenor, hace valer su interés directo y legítimo, bajo la premisa de que existe supuestamente un mandato constitucional que no se ha atendido.

Lo anterior, aunado a que la determinación de si en primer lugar existe la omisión referida, y en su caso, si ésta le genera una verdadera afectación a su esfera jurídica y de la ciudadanía, se trata de un análisis de los conceptos de agravio propio del estudio de fondo del asunto.



En consecuencia, se **desestima la causa de improcedencia**.

Ahora bien, en cuanto a la **causal de improcedencia identificada como el inciso b), consistente la improcedencia de la vía, esto es el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, dicha causal no se actualiza**, en virtud de que tal como se indicó en el Acuerdo de Sala, si bien, en este caso, dicho juicio no era la vía para impugnar una supuesta omisión legislativa parcial del Congreso de la Unión, lo cierto es que la impugnación tampoco encuadra en la procedencia de algún otro medio de impugnación contemplado en la Ley de Medios.

Por tanto, de conformidad con los Lineamientos para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el objetivo de garantizar el ejercicio del derecho a una tutela judicial efectiva establecido en los artículos 1, 17, 41, Base IV, y 99 constitucionales, esta Sala Superior ha sostenido que, en los casos en los que la normativa electoral no prevé una vía idónea para controvertir asuntos sometidos a su potestad, las demandas deben conocerse a través del juicio electoral, de ahí que se reencauzara la demanda a este juicio.

Asimismo, a juicio de esta **Sala Superior tampoco se actualizan las casuales de improcedencia identificadas con los incisos c), y d)** consistentes en que:

- El medio de impugnación resulta improcedente para combatir omisiones legislativas, y para controvertir la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales.
- El medio de impugnación no es la vía para combatir actos u omisiones derivados de la actividad parlamentaria del poder legislativo federal.

Las causales de improcedencia se desestiman dado que ha sido criterio de esta Sala Superior que las omisiones atribuidas al Congreso de la Unión,

para emitir disposiciones reglamentarias en materia de aspectos vinculados con los derechos y prerrogativas de los actores políticos, y aspectos del proceso electoral es judicializable en la vía electoral.

Primero, porque la materia incide en forma estricta sobre los derechos de todos los actores políticos, entre ellos los partidos políticos y la ciudadanía y, segundo, porque **a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral se puede ejercer un control de constitucionalidad de las omisiones legislativas en que incurre el Congreso de la Unión cuando estos se relacionen con los actos materialmente electorales**, como en el caso se alude, al relacionarse el tema con el supuesto derecho de postulación de candidaturas federales por parte de los partidos locales, respecto del cual, a su juicio, se ha omitido realizar las adecuaciones en la legislación ordinaria federal para establecer los requisitos y condiciones necesarios, a pesar de que, a su parecer, el texto constitucional lo ordena⁸.

Respecto de lo primero, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, de de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.”**¹⁰ Sostuvo que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, esto es, las que regulan los procesos electorales, sino que también debe considerarse que pueden existir disposiciones reglamentarias de este tipo de normas, que, de igual manera, regulen cuestiones electorales contenidas en ordenamientos distintos, en los que se consideren aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales.

El Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 125/2007, de rubro: **“MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL”**, adujo que la materia electoral es una cuestión que depende de la vía procesal en la

⁸ Este criterio se identifica en las resoluciones de los expedientes SUP-JDC-1127/2021 Y SUP-JE-219/2021, acumulados, así como SUP-JDC-92/2022 y acumulados.

⁹ En adelante SCJN.

¹⁰ Todas las tesis y jurisprudencias de la SCJN y Tribunales Colegiados pueden ser consultadas en la página de internet: <https://bit.ly/2ErvyLe>.



que se presente una disputa sobre este tema. La SCJN distinguió la materia electoral directa como aquella que se refiere al conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el sufragio universal, regido por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; mientras que, la materia electoral indirecta es la que se relaciona con nombramientos o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, en los que no se encuentra la emisión del voto de la ciudadanía.

Consecuentemente, el **acto impugnado tiene materialmente una naturaleza electoral** en la medida en que en la demanda se reclama la supuesta existencia de una omisión de realizar las adecuaciones en la legislación ordinaria federal para establecer los requisitos y condiciones que deberían de cumplir los partidos locales para postular candidaturas de carácter federal, y la afectación del derecho de los partidos locales en ese sentido, y del derecho de la ciudadanía de contar con las opciones de perfiles que pudieran postular tales institutos locales, máxime que la postulación surgirían en cada estado, de ahí que no asista la razón a la autoridad responsable respecto a que no existe facultad de la Sala Superior para el análisis de la omisión legislativa.

Debe indicarse que, si bien no todos los actos parlamentarios son impugnables, si lo son aquellos que podrían afectar el núcleo esencial de la materia electoral.

Asimismo, opuestamente a lo que aduce la responsable, en aras de una tutela judicial efectiva del núcleo esencial de la materia electoral, las sentencias de este Tribunal no se limitan a revocar o modificar los actos, sino que, en el caso de determinarse la existencia de las omisiones legislativas y la vulneración de derechos, ello ha implicado ordenar al Congreso de la Unión la emisión de las leyes respectivas.

Al respecto, debe tenerse presente que, contrariamente a lo que plantea la autoridad responsable, **cuando se determina la existencia de una**

omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar¹¹.

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.

En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los órganos jurisdiccionales estén en aptitud de determinar si en primer lugar existe la omisión atribuida al Poder Legislativo, y posteriormente, si la omisión de legislar en materia electoral se traduce en una vulneración a los derechos.

En esta lógica, sostener la improcedencia contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran supuestamente derechos fundamentales en materia electoral implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de Derecho.

Así, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, **se tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución.**

Cabe indicar que la obligación de mantener un estado de regularidad constitucional por parte de esta Sala Superior se ha atendido en sentencias como las dictadas en el SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021, acumulados, en la cual se ordenó al Congreso de la Unión la expedición de la Ley reglamentaria en materia de revocación de mandato, que publicó en

¹¹ Sirve de criterio la tesis 1a. XXII/2018 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN 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. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, página 1099.



el Diario Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil veintiuno.

Recientemente, también al resolver los expedientes SUP-JDC-92/2022 y acumulados, esta Sala Superior ordenó al Congreso de la Unión a que en ejercicio de su soberanía y competencia, implemente las medidas legislativas que estime necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas con discapacidad y eliminar las barreras sociales y realizar ajustes razonables al entorno de dichas personas para que puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones con los demás, conforme al modelo social y a sus obligaciones internacionales.

De igual modo, en el juicio SUP-JDC-951/2022 se vinculó al Congreso de la Unión a establecer las medidas que considera necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las personas de la diversidad sexual y de género.

Finalmente, no asiste la razón a la autoridad responsable respecto a que el medio de impugnación no procede al tratarse de controvertir la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales, dado que la materia de la controversia es la existencia o no de una omisión legislativa en materia de postulación de candidaturas federales por parte de partidos locales, calidad que tiene el actor, debiéndose recordar que sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha, 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 el caso, opuestamente a la perspectiva de la autoridad responsable, la supuesta omisión legislativa motivo de la controversia, cuya existencia tiene que definirse en primer lugar, en esencia, no pretende controvertir la no conformidad con la Constitución, sino que a partir de que el actor estima que el texto constitucional ordenó la emisión de ordenamientos

relacionados con derechos político-electorales es que plantea que debe exigirse al Congreso de la Unión legislar en tal sentido.

Por lo expuesto, **se desestiman las causales de improcedencia** hechas valer por la autoridad responsable.

CUARTA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia¹², en virtud de lo siguiente:

1. Forma. El escrito de demanda que se presentó directamente ante esta Sala Superior, precisa la omisión impugnada, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con firma autógrafa del representante del partido promovente.

2. Oportunidad. El juicio se presentó en tiempo, porque el acto impugnado consiste en una supuesta omisión atribuida al Congreso de la Unión, por lo que, debe entenderse, en principio, que el mencionado acto se realiza cada día que transcurre, toda vez que es un hecho de tracto sucesivo y, en esa virtud, se arriba a la conclusión de que el plazo legal para impugnarlo no ha vencido, debiéndose tener por presentadas las demandas en forma oportuna¹³.

3. Legitimación, personería e interés jurídico. Dicho requisito está satisfecho, el juicio fue promovido por un partido político local por conducto de su representante legal Víctor Antonio Corrales Bugueño, instituto político que aduce existe una omisión legislativa parcial que afecta sus derechos político-electorales de postulación de candidaturas en el ámbito federal y los derechos político-electorales de la ciudadanía, a partir de la falta de regulación para que los partidos políticos puedan postular candidaturas a nivel federal.

¹² Previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso a), fracción I e inciso b), de la Ley de Medios.

¹³ Sirve como apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 15/2011 de rubro: PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES La totalidad de jurisprudencias y tesis del TEPJF, pueden ser consultadas en la página electrónica: <http://bit.ly/2CYUly3>.



4. Definitividad. Se cumple con este presupuesto porque no está previsto un medio de defensa diverso con el que pueda ser revocada, anulada o modificada la sentencia impugnada.

QUINTA. Síntesis de los conceptos de agravios. Los motivos de disenso expuestos por la parte actora en relación con la omisión, en esencia, son los siguientes:

- **Vulneración a los derechos políticos del actor como partido local.** La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, modificó entre otros preceptos el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, y en el segundo transitorio ordenó al Congreso de la Unión que se legislara para que los partidos políticos locales también pudieran postular candidaturas a diputaciones federales y senadurías, y que a la fecha no se ha legislado por lo que alega que existe una omisión legislativa parcial.

Al incurrir el Congreso de la Unión en la omisión legislativa parcial de estipular las condiciones, requisitos y forma que deben de cumplir los partidos locales para postular candidaturas a cargos federales de elección popular, la omisión es inconstitucional y violenta sus derechos de seguridad jurídica.

Asimismo, se violentan los artículos 1°, 14, 16, 39 y 40 de la Constitución federal; 24 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al desobedecerse el mandato expreso del poder constituyente contenido en la reforma al artículo 35, fracción II, en el segundo transitorio, de la Constitución Federal, además que se vulnera el principio de democracia representativa y deliberativa.

- **Los cargos federales de elección popular son compatibles con las finalidades de los partidos locales.** Tales cargos tienen compatibilidad con las finalidades de los partidos locales, porque la

postulación puede hacerse en las entidades en dónde dichos partidos poseen radio de acción y competencia, apegado ello al principio de federalismo, resaltando que en cada entidad existen distritos electorales y que los senadores son representantes de los estados.

- **Vulneración del principio de legalidad en su vertiente legislativa, y al Estado Social Democrático.** El desacato al transitorio citado vulnera también dicho principio y forma de Estado, violentando no solo sus derechos, sino de toda la colectividad, en el sentido de que ciudadanía pueda elegir candidaturas a cargos federales de elección popular y subraya que como partido político tiene derecho a defender la democracia.
- **Transgresión a los derechos de libertad de expresión.** Al actualizarse la omisión legislativa parcial también se vulnera el derecho de expresión previsto en los artículos 6 y 7 constitucionales, dado que como partido local tiene menos espacios para expresar sus ideas y de no tener acceso a las ideas de las candidaturas federales que sean postulados por los partidos políticos locales, lo cual implica también una trasgresión a la libertad de expresión colectiva.
- **Desigualdad con las candidaturas independientes y partidos políticos nacionales.** La omisión legislativa ocasiona un problema de desigualdad dado que las candidaturas independientes y los partidos políticos nacionales participan en las elecciones locales y federales, mientras que los partidos políticos locales carecen de un marco regulatorio, lo que vulnera su derecho de igualdad y de la colectividad.

La omisión legislativa es parcial porque, si bien se elaboró un marco jurídico para que los partidos políticos postularan candidaturas a cargos de elección popular en elecciones locales y federales, fue omisa respecto a los derechos de los partidos políticos locales.

- **Vulneración al artículo 13 constitucional.** Los partidos políticos nacionales en forma ilegítima poseen de facto prerrogativas más allá



de lo razonable, ya que son las instituciones que tendrán legitimidad para registrar cargos de elección popular en los procesos electorales locales y federales, siendo que los partidos locales con motivo de la omisión legislativa solo están en posibilidad de postular en los procesos locales. Aduce que el texto constitucional prohíbe que las personas y las corporaciones tengan fuero, y la omisión aludida de facto convierte a los partidos políticos nacionales en instituciones con prerrogativas superiores.

Es importante indicar que, no pasa inadvertido que el actor en su demanda alude que el siete de mayo de dos mil diecinueve, presentó escrito ante la Cámara de Senadores exponiendo la necesidad de que se dejará de incurrir en la omisión legislativa, y que el mediante oficio SGSP/1905/47 el Senado de la República le contestó que su escrito se había turnado a la Comisión de Gobernación de esa Cámara, a efecto de que se emitiera el dictamen respectivo; sin embargo, su disenso no se enfoca expresamente a una vulneración a su derecho de petición o a combatir la contestación por vicios propios, sino sus motivos de disenso se delimitan a la supuesta existencia de la omisión legislativa, dado que estima que el Congreso de la Unión, integrado por las dos Cámaras, desobedeció un mandato del poder constituyente.

QUINTA. Estudio de fondo.

1. Planteamiento del caso

La **pretensión** del partido actor consiste en que se determine la existencia de una omisión legislativa parcial por parte del Congreso de la Unión, respecto a estipular las condiciones, requisitos y forma que deben de cumplir los partidos políticos locales para postular candidaturas a cargos federales de elección popular, y se ordene a dicho Congreso legislar en tal sentido, al existir supuestamente un mandato expreso en la Constitución federal.

La **causa de pedir** se basa en que el actor estima que desde el nueve de agosto de dos mil doce, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en el segundo transitorio se ordenó al Congreso de la Unión que legislara para que los partidos políticos locales también pudieran postular candidaturas a diputaciones federales y senadurías, sin que a la fecha se haya acatado el mandato constitucional, por lo que, a juicio del promovente existe una omisión parcial legislativa.

El partido local en su demanda se enfoca posteriormente a emitir consideraciones respecto a porque tienen los partidos locales derecho a realizar esas postulaciones y que la omisión también afecta a la ciudadanía y a los principios democráticos.

Ahora bien, por método, en primer lugar, se estudiará la existencia o no de la omisión legislativa parcial que el partido actor atribuye como acto impugnado destacado del que dependen sus demás disensos. Una vez acreditada su existencia, se procederá a analizar los demás motivos de inconformidad vinculados a que la omisión supone una vulneración a derechos fundamentales.

2. Decisión de la Sala Superior. Se determina que es **inexistente la omisión legislativa parcial** atribuida al Congreso de la Unión para emitir normas jurídicas secundarias respecto de los requisitos, condiciones y términos que deberán cumplir los partidos políticos locales para postular y registrar candidaturas a cargos federales de elección popular, esto con relación a la reforma efectuada al artículo 35, fracción II, de la Constitución federal.

3. Explicación jurídica

3.1. Las omisiones legislativas en la doctrina constitucional¹⁴

¹⁴ SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021, acumulados.



En principio, debe señalarse que esta Sala Superior¹⁵ en diversos asuntos consideró 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 Constitución federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.

Es decir, las omisiones legislativas estudiadas por la Sala Superior han versado sobre obligaciones derivadas de un mandato del Poder Reformador de la Constitución.

En la doctrina de la SCJN, es consistente en sostener que las autoridades no sólo pueden afectar a la ciudadanía a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones. Así, se ha distinguido entre omisiones legislativas absolutas y relativas.

Las omisiones absolutas se presentan cuando el órgano legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencia.

Las omisiones legislativas relativas se presentan cuando el órgano legislativo ha ejercido su competencia, pero de **manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.** La SCJN distinguió entre omisiones legislativas de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional.

En la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.”**, la SCJN realizó una combinación de ambas

¹⁵ Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-1127/2019, 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.

clasificaciones, a fin de distinguir cuatro tipos distintos de omisiones legislativas:

- Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio¹⁶.
- **Relativas en competencias de ejercicio obligatorio¹⁷.**
- Absolutas en competencias de ejercicio potestativo¹⁸.
- Relativas en competencias de ejercicio potestativo¹⁹.

Así, habrá una omisión legislativa 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 la doctrina constitucional de esta Sala Superior, en la tesis relevante XXIX/2013, de rubro: **“OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.”**, se ha sostenido que la omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución federal no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de la ciudadanía.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.



Finalmente, el Alto Tribunal ha trazado una metodología de estudio para el estudio de omisiones legislativas en las que se deben acreditar los siguientes elementos:

- Que existe una omisión legislativa propiamente (que el legislador no haya legislado sobre una determinada cuestión existiendo una norma constitucional que de manera clara y precisa establezca la obligación de hacerlo).
- Se debe mostrar que la omisión supone una vulneración a derechos fundamentales.

3.2. Contexto de la reforma al artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal

El artículo 35, fracción II, de la Constitución federal establece lo siguiente:

“Art. 35.- Son derechos de la ciudadanía:

[...]

II.- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

[...]”

Dicho precepto reconoce esencialmente el derecho de la ciudadanía de ser votada para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley²⁰, así como el derecho de los partidos políticos de solicitar el registro de candidaturas ante la autoridad electoral y las candidaturas independientes.

²⁰ El texto original del precepto señalaba: “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley;”

Dicha fracción ha sido objeto de dos reformas²¹, pero fue en la reforma constitucional publicada el nueve de agosto de dos mil doce, en la cual se enfatizó que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, pero se reconoció ese derecho a las y los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Dicho precepto no puede entenderse de manera aislada sino como parte de un sistema normativo²², específicamente en relación con los artículos 41, Base I y 116, de la Constitución federal.

En el caso del artículo 41, Base I de la Constitución general, establece la naturaleza y objeto de los partidos políticos, y **el derecho de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones estatales y municipales**²³.

Por su parte, el artículo 116, Base IV, inciso e), de la Constitución federal reconoce el derecho exclusivo para solicitar el registro a cargos de elección

²¹ 9 de agosto de 2012 (candidaturas independientes) y 6 de junio de 2019 (paridad de género y lenguaje incluyente).

²² La Constitución es el orden jurídico fundamental de la comunidad en el que se contienen la organización, el procedimiento y los lineamientos de formación de la unidad política y la forma en que deben asumirse las tareas del Estado. Asimismo, previene los procedimientos para resolver los conflictos en el interior de la comunidad, crea las bases y determina los principios del orden jurídico en su conjunto. Véase Fioravanti, M, Constitución. De la antigüedad a nuestros días, Madrid, Trotta, 2001, p. 114.

²³ Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

[...]

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.



popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º. Apartado A, fracciones III y VIII, de dicha Constitución²⁴.

En relación con el proceso legislativo de la reforma constitucional publicada el nueve de agosto de dos mil doce²⁵, dentro de las iniciativas originales no se preveía la modificación al artículo 35, fracción II de la Constitución federal, por lo que en el dictamen del Senado sólo preveía el reconocimiento del derecho de los partidos políticos de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular en el artículo 116 constitucional, pero durante la discusión en el Senado, se presentó la propuesta de modificación al artículo 35, a propuesta de los integrantes de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, la cual fue aceptada y la reforma fue aprobada sin mayor discusión²⁶ ni cambios relevantes.

En los artículos transitorios de la reforma se estableció, específicamente en el artículo segundo transitorio, que *“El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo”*.

Motivo por el cual, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, el Congreso de la Unión publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

3.3. Derecho de asociación política y a ser votado.

²⁴ Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

²⁵ Dicho proceso puede consultarse en <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrieAxOqhOndYMC5NI+O5QM8i>

²⁶ En la discusión de la Cámara de Diputadas y Diputados, la diputada Laura Itzel Castillo Juárez propuso que las candidaturas ciudadanas fueran consideradas de interés público, pero la propuesta fue rechazada.

La Constitución federal establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte²⁷.

En relación con los derechos político-electorales señala que son prerrogativas de cualquier persona, entre otros, los siguientes²⁸:

- Votar en las elecciones populares;
- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; y
- Poder ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley²⁹.

La **libre asociación en materia político-electoral** se encuentra regulada en los artículos 35, fracción III y 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución federal como un derecho de los ciudadanos a participar en forma pacífica en los asuntos políticos del país, para lo cual podrán crear partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos.

Sobre ese derecho, la SCJN ha sostenido que la libertad de asociación en materia política constituye un derecho público fundamental indispensable en todo régimen democrático, el cual propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación, pero no es absoluto o ilimitado, en tanto que del propio texto del artículo 9º constitucional se advierte que su ejercicio debe ser pacífico, tener un objeto lícito y llevarse a cabo por ciudadanos mexicanos, en pleno

²⁷ Artículo 1º.

²⁸ Artículo 35, fracciones I, II, III y VI.

²⁹ Dichos derechos también son reconocidos en términos similares en el artículo 23 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.



goce de sus derechos políticos, lo cual es acorde con el artículo 35, fracción III, de la Constitución federal³⁰.

En consonancia con lo anterior, esta Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que el derecho de asociación en materia político-electoral es un derecho fundamental que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y que se encuentra inmerso en la base de la formación de los partidos y las asociaciones políticas. Los cuales, se convierten en las herramientas para el ejercicio de dicha libertad, siempre que se cumplan las formas específicas que regulan legalmente para permitir su intervención en el proceso electoral³¹.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Yatama vs Nicaragua sostuvo que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituye, en sí misma, una restricción indebida a los derechos políticos. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática³².

De lo anterior, se puede concluir que el derecho de libre asociación político-electoral no es ilimitado, sino que, al formar parte del derecho de asociación política y, a su vez, del derecho de asociación en general, **puede estar sujeto a restricciones que sean acordes a su naturaleza y fines propios**, pero que no impidan su realización.

De acuerdo con el artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución federal los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de

³⁰ Jurisprudencia 54/2009 de rubro COALICIONES PARTIDARIAS. EL ARTÍCULO 95, PÁRRAFOS 9 Y 10, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES NO TRANSGREDE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA, Pleno, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio, 2009.

³¹ Jurisprudencia 25/2002 de rubro DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS, Sala Superior, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 21 y 22.

³² Véase caso Yatama vs Nicaragua, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2005, párrafo 206.

representación política y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. También, dicho precepto constitucional dispone que sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos.

Por otra parte, esta Sala Superior ha determinado que el **derecho a ser votado** es un derecho humano de base constitucional y configuración legal, no es un derecho absoluto, lo que se traduce en que el legislador ordinario puede regular las calidades, condiciones y requisitos exigibles para su ejercicio³³.

Al respecto, esta Sala Superior ha reiterado que *“los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa”* y, en consecuencia, su interpretación no debe ser restrictiva, ello *“no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados”*³⁴.

En consecuencia, como lo ha reiterado también esta Sala Superior, el derecho al sufragio pasivo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal no es un derecho absoluto, sino que está sujeto a las regulaciones o limitaciones previstas legalmente, las cuales no deben ser irrazonables, desproporcionadas o que, de algún otro modo, violen el núcleo esencial o hagan nugatorio el ejercicio del derecho constitucionalmente previsto³⁵.

³³ Este razonamiento puede observarse en la jurisprudencia 11/2012, de rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES. Asimismo, la Sala Superior se ha pronunciado en diversas ocasiones en los juicios SUP-JDC-905/2013, así como en el SUP-JDC-494/2012 y en la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-126/2001, SUP-JRC-127/2001 y SUP-JRC-128/2001; en el SUP-REC-828/2016 y SUP-REC-1246/2017, por citar algunos casos, sobre el carácter de ese derecho a ser votado como un derecho constitucional de configuración legal.

³⁴ Véase al respecto la jurisprudencia 29/2002 con rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”.

³⁵ Al respecto, entre otros SUP-REC-709/2018 y SUP-REC-841/2015 y acumulados.



Esta Sala Superior se ha pronunciado³⁶ en el sentido de que la expresión “*calidades que establezca la ley*” alude a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos establecido por el legislador para el ejercicio de los derechos de participación política por parte de los ciudadanos, en el entendido de que esas “calidades” o requisitos no deben ser necesariamente “inherentes al ser humano”, sino que pueden incluir otras condiciones, siempre que sean razonables y establecidas en leyes que se dictaren por razones de interés general, lo que es compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En semejante sentido, en el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dispone que la ley puede reglamentar el ejercicio de este derecho por diversas razones³⁷. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado este precepto en el sentido de que también pueden imponerse otras limitaciones con la finalidad de hacer operativo el sistema electoral y de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos por parte de la totalidad de la ciudadanía³⁸.

El derecho a ser votado o elegido y de acceso a las funciones públicas del país está sujeto al desarrollo legal que efectúe el órgano legislativo competente en el sistema federal mexicano, aunque con la limitación de que dichas prescripciones legales, al final de cuentas, sean conformes con los derechos, exigencias colectivas y necesidades imperantes en una sociedad

³⁶ Entre otros, al resolver el expediente SUP-JDC-494/2012 y recientemente en el SUP-REC-828/2016.

³⁷ En específico, se hace referencia a la edad, la nacionalidad, la residencia, el idioma, la instrucción, la capacidad civil o mental, o por condena –por juez competente– en proceso penal.

³⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrs. 157 y 161.

En términos similares, la Comisión de Venecia presentó un estudio sobre la abolición de restricciones, el derecho al voto y elecciones generales (Estrasburgo, 4 de abril de 2005, estudio no. 306 / 2004). Dentro del estudio consideró que el derecho de voto es una de las condiciones básicas para preservar otros derechos civiles y civiles fundamentales, que como derecho político es una de las características más significativas de la ciudadanía, pero al mismo tiempo está íntimamente ligado al principio de soberanía estatal, por lo que no se trata de un derecho absoluto de la ciudadanía, por lo que está sujeto a ciertas restricciones impuestas por los estados, en el entendido que dichas restricciones deben ser legítimas y estar justificadas en la medida en que sean introducidas sobre una base no discriminatoria. Véase [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)011-e).

democrática. Aunque estas condicionantes para la labor legislativa en la materia en cuestión pueden ser genéricas, lo cierto es que sólo lo es en apariencia, porque ellas deben derivar de los principios y bases que fundan al Estado democrático mexicano.

En el caso, tales aspectos principalmente pueden circunscribirse en la realización de la democracia representativa a través de elecciones libres, auténticas y periódicas; la práctica del sufragio universal, libre, secreto y directo, así como la vigencia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como rectores del proceso electoral, además del fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos.

No es obstáculo para concluir lo anterior, el hecho de que en el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establezca que la facultad legislativa para reglamentar el ejercicio, entre otros, de ese derecho, exclusivamente puede hacerse por ciertas razones (edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal), porque una posición en la que se sostenga que solamente puede reglamentarse el ejercicio de ese derecho por esas razones, haría disfuncional el régimen representativo mexicano y sería resultado de una interpretación asistemática de las disposiciones jurídicas atinentes, puesto que en la propia Convención (artículo 32, párrafo 2) se admite la existencia de una correlación entre deberes y derechos, en la cual se establece que hay límites que están dados por los derechos de los demás, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática³⁹.

Ante el alcance jurídico de la prerrogativa del ciudadano para ser votado a un cargo de elección popular o nombrado para desempeñar un empleo o comisión públicos, así como su regulación en los instrumentos de derecho internacional público atinentes y que están vigentes en México, es dable subrayar el carácter fundamental del derecho político-electoral del

³⁹ Así lo ha sostenido la Sala Superior al resolver el SUP-REC-1246/2017.



ciudadano a ser votado, lo cual, formalmente, está dado por el hecho de que se prevé en normas que en el sistema jurídico mexicano se reputan como Ley Suprema de toda la Unión, en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución federal y, materialmente, deriva del contenido de ese derecho político que, a su vez, articula o informa el carácter republicano, representativo y democrático del Estado federal mexicano.

4. Caso concreto

No existe la omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio que alega el partido promovente, ya que del artículo 35, fracción II, el segundo transitorio y del respectivo proceso legislativo de la reforma constitucional del nueve de agosto de dos mil doce, toda vez que no se advierte la obligación en el sentido que refiere.

Efectivamente, como ya fue desarrollado en los apartados anteriores, en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal sólo se reiteró el derecho de los partidos políticos de solicitar el registro de candidaturas ante la autoridad electoral, pero dicho reconocimiento fue en el marco de la incorporación de la permisión de la participación de las candidaturas independientes.

Esto es, no fue un derecho nuevo que se estableciera a favor de los partidos, sino el reconocimiento expreso de que, como un sistema de partidos, es a éstos a los que les corresponde la solicitud de registro de candidaturas, con independencia de que la ciudadanía ahora pudiese solicitar su registro por la vía independiente siempre y cuando cumpla con los requisitos legales para ello.

En ese mismo sentido debe entenderse el mandato del artículo segundo transitorio, respecto a la vinculación del Congreso de la Unión de expedir la legislación relativa para hacer cumplir lo dispuesto en dicho Decreto, pero para incorporar el derecho de la ciudadanía para participar por la vía

independiente, ya que lo ordinario era que los partidos políticos tuvieran la exclusividad para realizar el registro de candidaturas.

De igual modo, del proceso legislativo previamente desarrollado en la explicación jurídica, no se advierte en momento alguno que la intención del constituyente fuera abandonar el sistema federal y local para la postulación de candidaturas por partidos políticos, por el contrario, la incorporación de la posibilidad de la ciudadanía para postularse por la vía independiente se incorporó también en el artículo 116 constitucional, precepto que establece las directrices en materia electoral de las entidades federativas.

De ahí que contrariamente a lo que aduce el partido promovente, en las disposiciones constitucionales que menciona en sus agravios **no existe algún mandato preciso por la que el Congreso de la Unión** estuviese obligado por mandato constitucional a regular requisitos, condiciones y términos para que los partidos políticos locales pudiesen postular y registrar candidaturas a cargos federales de elección popular, de ahí que sea **inexistente la omisión legislativa alegada**.

Aunado a lo anterior, tampoco se puede considerar que exista una omisión legislativa relativa de ejercicio potestativo, porque la pretensión del partido promovente no es acorde al sistema establecido en la Constitución federal.

Efectivamente, esta Sala Superior ya ha analizado que de conformidad con lo señalado en los artículos 41 y 116 de la Constitución, existe un sistema de participación electoral diferenciado para partidos políticos de carácter nacional y aquellos con registro local, en el que los primeros pueden participar en ambos procesos y los de carácter local sólo en el ámbito de su entidad federativa⁴⁰ como se evidencia a continuación.

En términos de lo dispuesto en el artículo 41, base I, de la Constitución, los partidos políticos nacionales son entidades de interés público y la ley determinará, entre otras cuestiones, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. A su vez, al artículo 116 de la

⁴⁰ SUP-RAP-254/2022.



Constitución federal establece que los partidos políticos nacionales y locales pueden participar en los procesos electorales locales.

De la interpretación armónica de los preceptos constitucionales señalados se advierte que existen dos ámbitos electorales claramente diferenciados, dentro de los cuales, a nivel federal, sólo pueden participar los partidos políticos de carácter nacional, esto es, los institutos políticos locales no están sujetos al régimen legal que regula la organización y desarrollo de los procesos a nivel federal.

Asimismo, el propio precepto y base constitucional invocados, pero en su párrafo cuarto, estatuye que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales; esto es, en el caso de estos institutos políticos, la Constitución consagra una cláusula expresa para que puedan participar en las elecciones locales a desarrollarse en las entidades federativas.

En este sentido, toda vez que la Constitución federal no dispone la forma en que esta participación ha de desarrollarse, debe entenderse, interpretando conjuntamente los examinados párrafos primero y cuarto del numeral 41, Base I, de aquella, que será en términos de las modalidades y reglas que el legislador disponga en el ordenamiento secundario.

Así, la Constitución federal condiciona la participación de los partidos políticos nacionales y estatales en los procesos electorales, a lo que disponga el legislador, quien puede establecer con razonable libertad de configuración las formas específicas de esa participación.

De lo expuesto, se llega a la convicción de que tanto los partidos políticos con registro nacional como los locales pueden participar en los procesos electorales, pero habrán de hacerlo en los términos específicos que establezca las distintas leyes tanto a nivel nacional como local.

De ahí que, al existir estos dos sistemas o niveles de actuación de los partidos políticos nacionales y locales, en los cuales, los primeros pueden

participar en ambos tipos de procesos, y los de carácter local, sólo en los de aquellas entidades en las que hayan obtenido su registro.

La participación de los partidos políticos, no es absoluta ni indiscriminada, sino que está sujeta a las formas de organización que establezca el legislador ordinario por mandato de la Constitución federal, la cual, como se indicó, se da en dos ámbitos diferenciados, pues mientras a los partidos políticos nacionales les fue conferido, desde el orden constitucional, la participación en procesos electorales federales y locales, a aquellos institutos con registro en una entidad federativa sólo le está permitido participar en los procesos de nivel local.

Por tanto, no se aprecia ni de la Constitución federal ni de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales que exista la posibilidad de que un partido político local pueda participar y postular candidaturas a nivel federal por la entidad federativa respecto de la cual tiene registro.

No se observa que esas disposiciones sean desproporcionales e impidan la participación política del partido, ni vulneren el principio de progresividad ni su derecho de participación en la vida democrática, pues resulta racional que los partidos nacionales al tener presencia en todo el territorio nacional éstos puedan participar en las elecciones locales, aunado a que para su constitución tienen un mayor número de requisitos para obtener registro y conservarlo.

Aunado a ello, el partido político local tiene expedito el derecho de hacer valer sus prerrogativas en el ejercicio de sus actividades políticas en el ámbito de local.

Dicho sistema no es atentatorio del derecho de participación política del partido local, toda vez que la diferenciación de participación de los partidos políticos en los ámbitos federal y estatal, dependiendo del tipo de registro que ostenten, no constituye un obstáculo para el ejercicio de sus actividades políticas, sino que únicamente se trata de la definición de un ámbito espacial



específico de actuación establecido en leyes en sentido formal y material y por mandato expreso de la Constitución.

Sobre estas premisas, no sería jurídico acoger la pretensión del recurrente, toda vez que busca generar una condición ilimitada al derecho de participación, al pretender que un partido político con registro local, cuyo ámbito de participación político-electoral se encuentra delimitado por un ámbito espacial y competencial, pueda, en aras de hacer valer el mencionado derecho, participar en la postulación de candidaturas a nivel federal exclusivamente a la entidad federativa respecto de la cual tiene registro, lo cual distorsionaría los ámbitos diferenciados de participación político-electoral de dichos partidos políticos locales⁴¹.

Ante la existencia constitucional y legal de ámbitos de actuación federal y el local diferenciados, es ajustado a derecho que un partido político estatal no pueda participar, porque el sistema político-jurídico no está diseñado de esa manera, sin que con ello se violente algún derecho específico, ya que el partido político local puede ejercer sus derechos y prerrogativas en el ámbito del que tiene registro a nivel local mientras, en tanto que no tiene registro nacional y se encuentra en un supuesto distinto con los partidos políticos nacionales que tienen que cumplir con una serie de requisitos legales para obtener dicho registro, habida cuenta de que la ciudadanía en general de su entidad federativa pueden ejercer su derecho a través de partidos políticos nacionales, o bien, a través de candidaturas independientes, a través de este último mecanismo, incluso su militancia puede tener acceso a postularse a dichos cargos⁴², por lo que no existe un trato diferenciado, discriminatorio o vulneración, sino una regulación legal.

⁴¹ Similar criterio se sostuvo por esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-254/2022 en el que un partido político local solicitaba participar en la integración de una autoridad administrativa electoral nacional.

⁴² Similar criterio se sostuvo esta Sala Superior al resolver el SUP-JDC-2452/2020 en el que un partido local realizó una consulta al Instituto Nacional Electoral respecto a la posibilidad de que las personas afiliadas a un partido local pudieran afiliarse a otro de carácter nacional, a efecto de ser postuladas a un cargo de elección federal. La Sala Superior confirmó la respuesta del Instituto en la que determinó que el ejercicio del derecho al voto pasivo en elecciones de cargos federales, por parte de los ciudadanos que estén afiliados a un partido político local puede ser mediante renuncia a la militancia local o bien, postularse a través de la figura de candidaturas independientes; y en su caso,

En consecuencia, es inexistente la omisión legislativa alegada.

Por último, resultan **inoperantes** los restantes agravios del partido actor porque los hace depender de una omisión legislativa inexistente, además que se trata de consideraciones basadas en cómo, al parecer del promovente, debería estar diseñado el sistema constitucional y legal.

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

ÚNICO. Es **inexistente la omisión legislativa parcial** atribuida al Congreso de la Unión.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y 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 de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso quien emite un voto particular. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada 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 PARTICULAR⁴³ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-298/2022.

Respetuosamente me aparto del sentido y consideraciones aprobadas por la mayoría al resolver el caso indicado, por las razones que enseguida expondré.

I. Contexto del asunto. En la sentencia aprobada por la mayoría, se determinó declarar inexistente la omisión legislativa parcial demandada, básicamente porque el partido impugnante parte de una premisa inexacta al considerar que Congreso de la Unión debía legislar en materia de postulación de candidaturas en elecciones federales provenientes de los partidos políticos locales, pues ni la Constitución ni las leyes permiten esa modalidad de participación, ni la misma se desprende del régimen transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce.

II. Postura de la suscrita. Quiero comenzar por señalar que voté en contra del asunto, porque considero que, en el caso concreto, no se actualiza la competencia de la Sala Superior para conocer de omisiones legislativas atribuidas al Congreso de la Unión.

En efecto, tal como lo he sostenido en otros asuntos, en los que se ha declarado existente la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión⁴⁴, considero que este órgano jurisdiccional carece de competencia y atribuciones para revisar sí el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ha incurrido en omisión sobre la promulgación de normas jurídicas.

Estimo lo anterior a partir de dos aspectos fundamentales. El primero de ellos, es que en dicho órgano reside de manera exclusiva el ejercicio del

⁴³ Con fundamento en el artículo 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁴ SUP-JDC-92/2022 y acumulados, así como SUP-JDC-951/2022.

Poder Legislativo de la Unión, sin que desde esta Sede Jurisdiccional podamos conocer de casos tendentes a regular o incidir en el ejercicio soberano y autónomo de sus atribuciones constitucionalmente conferidas, en términos de los artículos 49 y 50, en relación con el diverso 73, todos de nuestra Ley Fundamental.

Por otra parte, en relación con el segundo aspecto, debo destacar que el cúmulo de facultades con que cuenta este Tribunal Electoral es insuficiente para emitir pronunciamientos que vayan dirigidos a alguno de los Poderes de la Unión o de los Órganos en que residen, como en el caso se trata del Poder Legislativo, que se instituye en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la competencia con que cuenta este Tribunal Electoral es la que deriva de lo dispuesto en los artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto de la CPEUM, de donde se advierte que nos atañe garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, mediante el sistema de medios de impugnación, diseñado para dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía en ese contexto, correspondiendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre impugnaciones sobre:

- a) Elecciones federales para diputaciones y senadurías;
- b) Elección de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Actos y resoluciones del Instituto Nacional Electoral⁴⁵ distintas a las anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
- d) Actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
- e) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de las y los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- f) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y el INE, con sus respectivas personas servidoras públicas;

⁴⁵ En adelante *INE*.



- g) La determinación e imposición de sanciones por parte del INE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras; y
- h) Los asuntos que el INE someta a su conocimiento, por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

Además, en los artículos 166 y 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se instrumentan las previsiones constitucionales mencionadas, en tanto que el artículo 3, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé que el sistema de medios de impugnación en materia electoral se integra por:

- a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;
- d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;
- e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el INE y sus servidores, y
- f) El recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese contexto, la normativa constitucional, legal y reglamentaria precisada establece que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación en los que se controviertan, exclusivamente, actos de autoridades de la materia, así como de los partidos políticos, cuando se alegue la violación de derechos político-electorales, lo que implica que este órgano jurisdiccional especializado tendrá competencia para conocer de una controversia determinada, respecto de cualquier determinación o resolución cierta, real, y directa o inminente, impugnabile mediante las vías que resulten adecuadas.

En suma, esta Sala Superior y las Salas Regionales de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultadas para resolver conflictos de intereses, caracterizados por la pretensión de una de las partes y la resistencia de la otra, mediante una sentencia que se dicte en alguno de los medios de impugnación previstos en la normativa constitucional y legal aplicable, siempre y cuando se reclamen violaciones concretas a derechos inherentes a la materia electoral, lo que no sucede en el caso.

Ahora bien, en relación con la **competencia**, esta Sala ha sostenido que constituye un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, tal como se desprende de la jurisprudencia 1/2013, de rubro **COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

El carácter fundamental de este requisito de validez lo otorga el artículo 16 de la CPEUM, el cual prevé la obligación de que todo acto emitido por autoridad competente debe estar fundado y motivado.

Esto implica, que, para su validez, todo acto de autoridad debe expresar los preceptos legales en que se funda y los motivos o causas materiales que dieron lugar al acto, precisándose las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirvan de sustento para la emisión de un acto, para adecuar las normas aplicables, con las peculiaridades del caso concreto.



En cuanto al requisito de competencia, se ha dicho en reiteradas ocasiones que se trata de un requisito fundamental para la validez de un acto de autoridad, en la medida que las autoridades pueden actuar en aquello en que la ley les permite.

En ese sentido, dado que de ningún precepto constitucional y legal se desprende alguna facultad que nos habilite, ni siquiera implícitamente, para conocer del caso concreto, en mi concepto esta Sala Superior carece de facultades y, por tanto, de competencia para analizar si el Congreso de la Unión ha incurrido en omisión legislativa sobre el tema alegado en el asunto, por lo que debió desecharse la demanda.

Por tanto, considero que este Órgano Jurisdiccional no puede arrogarse facultades de las que carece, para después avocarse, en abstracto, al conocimiento de un asunto en que se reclama la supuesta omisión legislativa, pues no existe un asidero constitucional ni legal que nos faculte a pronunciarnos a conocer del caso concreto.

Cierre.

Por las razones expuestas es que me pronuncio en contra de la propuesta aprobada por la mayoría, porque escapa a la esfera competencial y de atribuciones con que cuenta este Tribunal Electoral.

Este documento es una representación gráfica autorizada 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.