

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-640/2015

ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SEXAGÉSIMA PRIMERA
LEGISLATURA DEL CONGRESO
DEL ESTADO DE TLAXCALA

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO: RAMIRO IGNACIO
LÓPEZ MUÑOZ

México, Distrito Federal, en sesión pública de diecinueve de agosto de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el juicio de revisión constitucional electoral al rubro identificado, en el sentido de **DECLARAR EXISTENTE** la omisión atribuida a la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, de realizar adecuaciones de la legislación electoral de dicha entidad federativa, al marco conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales en materia electoral.

I. ANTECEDENTES

1. Reforma constitucional. En el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, se publicó el

decreto por el que se reformaron y adicionaron distintas disposiciones en materia electoral en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre otras reformas sustanciales en materia electoral, se ordenó la expedición de las leyes generales que regulen los partidos políticos nacionales y locales; la que regule los procedimientos electorales y la de la materia en delitos electorales.

2. Leyes Generales. En el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil quince, se publicaron las leyes siguientes:

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Partidos Políticos:
- Ley General en Materia de Delitos Electorales:

3. Juicio de revisión constitucional electoral. El veintiséis de junio de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática, a través del Presidente del Comité Directivo Estatal en Tlaxcala, promovió el medio de impugnación constitucional en contra de la omisión por parte del Congreso de dicha entidad federativa de ajustar la normativa local a las reformas referidas.

4. Remisión de expediente a esta Sala Superior. Mediante oficio sin número recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el veintinueve de junio del año en curso, el Presidente de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Tlaxcala remitió el escrito de demanda del juicio de revisión

constitucional electoral con sus anexos, el informe circunstanciado de ley, así como la documentación que estimó atinente.

5. Turno. En acuerdo de la misma fecha, el Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente de juicio de revisión constitucional electoral y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo se cumplimentó mediante oficio signado por la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones de esta Sala Superior.

6. Información de la autoridad responsable. El dos de julio del presente año, el diputado representante legal del Congreso del Estado de Tlaxcala, designado por el Presidente de la Comisión Permanente de dicho Congreso, presentó oficio sin número en la oficialía de partes de esta Sala Superior, mediante el cual informa que en sesión extraordinaria iniciada el veintinueve de junio del año en curso y concluida el treinta siguiente, el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala aprobó el proyecto de decreto mediante el cual se reforman, derogan y adicionan distintos artículos en materia político-electoral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, y remitió copia certificada del mencionado proyecto de decreto.

7. Segunda comunicación de la autoridad responsable. El diecisiete de agosto del año en curso, el diputado representante legal del Congreso del Estado de Tlaxcala presentó distinto

oficio sin número ante esta Sala Superior, por el que informa que una vez agotado el procedimiento respectivo, el decreto referido fue aprobado por los ayuntamientos y fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el veintiuno de julio de dos mil quince; y que se encuentra en proceso de dictaminación las leyes secundarias locales en materia político-electoral.

II. CONSIDERACIONES

1. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver del presente asunto, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, 86 y 87, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por un partido político, con el objeto de impugnar la omisión de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Tlaxcala, de realizar adecuaciones a la legislación electoral de dicha entidad federativa al marco constitucional y las leyes generales en materia electoral.

El acto reclamado debe ser parte del control de constitucionalidad contemplado en la Constitución a cargo de esta Sala Superior, porque si bien la omisión legislativa no se encuentra temporalmente dentro de una de las fases del

proceso electoral, sí es susceptible de incidir en todas sus etapas, por referirse a la normativa que debe establecerse previamente al inicio del proceso electoral local ya que va a regir los procesos electivos para la renovación de Gobernador, Diputados y Presidentes Municipales de Dicha entidad federativa.

Sustenta lo anterior la Tesis de Jurisprudencia 18/2014¹ que es del tenor siguiente:

“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA. De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), 195 fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como de los numerales 86 y 87, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se estableció un sistema de medios de impugnación; que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones 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; y que la distribución de competencias establecida por el legislador, para las Salas del Tribunal Electoral, con el objeto de conocer de los juicios de revisión constitucional electoral, dejó de prever expresamente a cuál corresponde resolver sobre las impugnaciones en las que se aduzca una omisión legislativa de un Congreso local para legislar en materia político-electoral. En ese sentido, a fin de dar eficacia al sistema integral de medios de impugnación en la materia, y en razón de que la competencia de las Salas Regionales en el juicio de revisión constitucional electoral está acotada por la ley, debe concluirse que la Sala Superior es la competente para conocer de aquellos juicios, cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección o cuando implique una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos.”

¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 23 y 24.

2. REQUISITOS GENERALES Y ESPECIALES DE PROCEDIBILIDAD.

2.1. Forma. El juicio se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto impugnado, y consta el nombre y firma autógrafa de los promoventes, el domicilio para oír y recibir notificaciones y los ciudadanos autorizados para tal efecto, la identificación de los actos combatidos, los hechos materia de la impugnación y la expresión de agravios.

2.2. Oportunidad. El acto impugnado es la omisión de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Tlaxcala de realizar adecuaciones a la legislación electoral del Estado con el marco constitucional y de las leyes generales en materia electoral. Por lo tanto, constituye un hecho de tracto sucesivo, de ahí que la presentación de la demanda se considera oportuna, mientras subsista la obligación a cargo de la autoridad responsable de pronunciarse sobre la emisión de tales resoluciones.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia 15/2011 de rubro "**PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**"².

2.3. Legitimación. El juicio de mérito es promovido por parte legítima, de conformidad con lo establecido en el artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

² Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, página 520.

Ello, porque el dispositivo jurídico en comento establece que el recurso de revisión constitucional electoral sólo puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes y, en el caso, la demanda la promueve el Partido de la Revolución Democrática.

2.4. Personería. Se tiene por reconocida la personería de Juan Manuel Cambrón Soria, Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en Tlaxcala, ya que esto es manifestado por la autoridad responsable en su informe circunstanciado

2.5. Interés jurídico. El actor tiene interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, toda vez que ostenta el carácter de partido político nacional con el cual tiene derecho a participar en los procesos electorales de las entidades federativas del país; de ahí que la normativa que debe regir el próximo proceso electoral en el Estado de Tlaxcala incide en la esfera jurídica del instituto político actor.

2.6. Definitividad y firmeza. El acto impugnado reúne tales características, pues se trata de una omisión respecto de la cual no se prevé recurso o medio de impugnación alguno que pueda tener como efectos que cese dicha situación, razón por la cual se estima que se cumple el requisito de procedencia en comento, establecido en el artículo 86, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2.7. Violación de preceptos constitucionales. Se cumple también con el requisito previsto en el artículo 86, párrafo 1,

inciso b), de la Ley General citada, pues el partido político actor manifiesta expresamente que se violan en su perjuicio los artículos 1, 14, 16, 17, 35, 73, fracciones XXIX-U y XXX, 116, 133; así como los Transitorios Primero, Segundo, Cuarto, Octavo, Noveno y Décimo del Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce.

2.8. Violación determinante. El artículo 99 párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevén que el presente juicio procede contra resoluciones definitivas y firmes de autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar comicios o resolver controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

Este requisito se encuentra satisfecho en virtud de que el partido enjuiciante controvierte la omisión del Congreso del Estado de Tlaxcala de legislar en materia política-electoral de acuerdo con lo establecido en un mandato constitucional; lo cual evidentemente puede ser determinante para el desarrollo del proceso electoral que se desarrollará en Tlaxcala a partir de diciembre de dos mil quince.

Por tanto, se estima que la falta de emisión de la normativa local para un proceso electoral local es determinante para el mismo.

2.9. Reparación material y jurídicamente posible, así como oportuna. El requisito consistente en que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible, establecido en los incisos d) y e) del artículo 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se cubre en la especie, ya que las próximas elecciones locales se llevarán a cabo el primer domingo de junio del año dos mil dieciséis, razón por la cual existe tiempo suficiente para adecuar la legislación electoral del estado de Tlaxcala.

2.10. Causa de improcedencia. Como ha sido relatado, el Congreso del Estado de Tlaxcala, por conducto del diputado que ostenta su representación legal, ha remitido a esta Sala Superior dos informes atinentes a la aprobación del Decreto mediante el cual se reforman, derogan y adicionan distintas disposiciones en materia político-electoral de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala y su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala de veintiuno de julio de dos mil quince.

Al efecto acompañó copia certificada del proyecto de decreto referido y de su publicación en el Periódico Oficial mencionado.

Por lo anterior, la autoridad responsable manifiesta que la omisión es inexistente, toda vez que el Congreso local ha realizado actos de proceso legislativo para la reforma de la Constitución local y la emisión de las normas secundarias locales.

Lo expresado por la autoridad responsable no genera la improcedencia del presente juicio, ya que no se acredita que la omisión haya quedado debidamente superada.

Esto es así, porque como se verá en el apartado siguiente, si bien se acreditan las reformas a la Constitución local, lo cierto es que la autoridad responsable no ha exhibido constancia alguna acerca de la conclusión del proceso legislativo para la adecuación de la totalidad de la normativa respectiva en el Estado de Tlaxcala, por lo cual se encuentra en mora legislativa en relación a los plazos previstos en la Constitución de la República y las leyes generales.

Lo anterior solamente es dable evidenciarlo a través del análisis de la controversia, por lo que se impone el estudio de fondo del asunto.

3. ESTUDIO DE FONDO.

Los agravios son sustancialmente **fundados** para ordenar a la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que realice de inmediato la adecuación de las leyes locales a las normas de carácter electoral establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales en la materia.

3.1. Agravios.

El actor reclama la omisión legislativa en materia político-electoral por parte de la autoridad responsable, respecto a lo ordenado en el decreto de reformas a la Constitución de la República publicadas en el Diario Oficial de la Federación el

diez de febrero de dos mil catorce, así como en las leyes generales derivadas de las reformas constitucionales mencionadas; leyes que fueron publicadas el veintitrés de mayo de dos mil catorce, a saber:

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General de Partidos Políticos:
- Ley General en Materia de Delitos Electorales:

El enjuiciante aduce que pese a los plazos establecidos en la Constitución y en las leyes referidas, y de que el primer domingo del mes de junio de dos mil dieciséis se llevará a cabo la elección de Gobernador, Diputados locales, Ayuntamientos y Presidentes de comunidad, el Congreso del Estado de Tlaxcala no ha realizado ninguna reforma a la Constitución local ni ha emitido la legislación secundaria o la reforma a la actual.

El actor también alega que la omisión legislativa genera falta de certeza en la organización y desarrollo del próximo proceso electoral local, ya que no se ha legislado en temas como:

- El número de Consejeros integrantes del Organismo Público Electoral Local, que deberán ser designados por el Instituto Nacional Electoral.
- El nombramiento de los Magistrados electorales locales.
- Las atribuciones específicas de Consejeros y Magistrados y las normas de estructura y organización de ambas instituciones.
- Candidaturas independientes de los partidos políticos.
- Adecuación a lo previsto en las leyes generales.

3.2. Marco normativo.

➤ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El diez de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de reformas a distintos artículos de la Constitución.

En dicho decreto se realizaron las adiciones y modificaciones sobre distintos temas, entre ellos, los referidos por el actor, a saber:

i) Que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y en las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otros temas, que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los **candidatos independientes**, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes (artículo numeral 116, fracción IV, inciso p).

ii) La determinación de las leyes generales que el Congreso de la Unión debía expedir y el plazo para hacerlo (Segundo Transitorio).

iii) La atribución del Instituto Nacional Electoral de designar a los Consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales, con antelación al proceso electoral respectivo (Transitorio Noveno).

iv) La designación de los Magistrados de los órganos jurisdiccionales locales, por parte del Senado de la República, con antelación al proceso electoral local correspondiente (Transitorio Décimo).

➤ **Leyes Generales.**

En el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil quince, se publicaron las leyes generales a las que se ha hecho referencia:

a) La normativa que regula los procedimientos electorales federales y de manera concurrente en los locales es la **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**.

En los artículos transitorios Décimo y Vigésimo Primero se estableció:

“Décimo. Para los procesos electorales locales cuya jornada electoral se realice en 2015, el Consejo General del Instituto deberá desarrollar el proceso de designación de los integrantes de los Consejos Generales de los órganos locales, en los términos de los párrafos 1, 2 y 3 del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el 30 de septiembre de 2014. Respecto a las demás entidades federativas, la elección se habrá de realizar con antelación al inicio de su siguiente proceso electoral.” (...)

“Vigésimo Primero. De conformidad con lo previsto en el artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, el Senado de la República deberá designar a los magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral con antelación al inicio del siguiente proceso electoral local que corresponda”.

b) La regulación de los partidos políticos nacionales y locales quedó determinada en la **Ley General de Partidos Políticos**, cuyo artículo Tercero transitorio prevé:

“TERCERO. El Congreso de la Unión, los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán adecuar el marco jurídico-electoral, a más tardar el 30 de junio de 2014”.

c) Los tipos penales de índole electoral, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas quedaron reguladas en la **Ley General en Materia de Delitos Electorales**, que en su artículo Cuarto transitorio dispone:

“Artículo Cuarto. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, procederán a hacer las reformas pertinentes en las leyes específicas, con el fin de armonizarlas en lo conducente a la presente Ley, en un plazo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley”.

3.3. Ejercicio obligatorio de los órganos legislativos.

Como se observa en la normativa citada, la Constitución y la leyes generales establecen la obligación de las legislaturas de las entidades federativas de hacer las reformas en las leyes locales para hacerlas acordes a las nuevas disposiciones en la materia electoral, e inclusive, se fijaron plazos para tal efecto.

En relación con la jerarquía de la normativa invocada, el artículo 133 de la Constitución establece que la propia Carta Magna, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma fundamental del Estado Mexicano, con fuerza vinculante como norma jurídica, y a la cual se suman las leyes generales y los Tratados internacionales.

En distintas ejecutorias³ emitidas por esta Sala Superior se ha sostenido que el conjunto de principios, valores, reglas y demás previsiones contenidos en los textos normativos de la Carta Magna, conforman un todo sistemático, dotado de fuerza jurídica vinculante. Este grado de vinculación no sólo radica en su estructura coactiva intrínseca, sino también del principio de supremacía constitucional.

De la relación entre fuerza vinculante y supremacía constitucional se genera la necesidad de que toda actuación de las autoridades y de los gobernados se someta a lo dispuesto en la Ley Fundamental; esto es, la Constitución impone tal deber jurídico a la totalidad de los sujetos de Derecho, incluidos los operadores jurídicos, públicos y privados.

Es claro que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene normas supremas que deben ser socialmente eficaces, cuya aplicabilidad depende, en ocasiones, de los instrumentos jurídicos que pueden restablecer el orden constitucional alterado; sin duda, uno de esos instrumentos es precisamente el control de las omisiones legislativas, cuando son contrarias a lo ordenado por la propia Constitución o las leyes generales que integran a la Ley Suprema de la Unión.

³ SUP-JDC-2813/2014; SUP-JRC-122/2013; SUP-JDC-485/2014; SUP-JDC-2665/2014; SUP-JE-8/2014.

Señalada la importancia del principio de supremacía constitucional y de su fuerza vinculante, es necesario establecer parámetros respecto de la omisión legislativa, como fuente generadora de conductas no apegadas a la Constitución General de la República.

La inconstitucionalidad por omisión es una conducta en la que puede incurrir cualquier órgano de Poder Público, dentro de la estructura constitucional de la República, caso en el cual se deja de hacer o de practicar lo que constitucionalmente está exigido u ordenado.

Así, la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el legislador no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la misma Constitución, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la Ley Suprema.

La omisión del legislador ordinario se presenta cuando éste está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace. El legislador no dicta una ley o no lo hace en una parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional, lo cual se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales de los gobernados previstos en la Constitución de la República o en los tratados internacionales vigentes en el contexto del sistema jurídico mexicano.

En este tema, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia identificada con la clave 14/2005, estableció directrices sobre los temas siguientes: **a)**

Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos, y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas.

Estos temas sirvieron de base para la aprobación de diversas tesis de jurisprudencia.

La tesis identificada con la clave P./J. 9/2006⁴ de rubro:

“PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS”.

En este criterio se establece que la vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades, como son:

- a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.
- b)** Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida.
- c)** **Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.**

⁴ consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006; página 1533.

En cuanto a las facultades de ejercicio obligatorio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existe un vínculo jurídico concreto de hacer. En consecuencia, si no se ejercen, es decir, si no se llevan a cabo las conductas constitucionalmente impuestas, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.

En la tesis P./J.10/2006⁵ de rubro **“ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES”** se sustenta que el ejercicio obligatorio de la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.

En la Jurisprudencia P./J.11/2006⁶ de rubro **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”**, la Corte Suprema identifica, en el ejercicio potestativo u obligatorio de la función creadora de leyes, dos tipos de omisión legislativa: absolutas y relativas.

La omisión absoluta se da cuando el legislador simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes, ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlo. La omisión relativa, cuando al haber ejercido su facultad el legislador lo hace de manera parcial o simplemente no la ejerce de manera integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1528.

⁶ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527

En suma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró que la facultad conferida a las legislaturas estatales, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional, en el cual se impone al legislador ordinario el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.

En este orden de ideas es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones, como son los de certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

La importancia de lo anterior aplicado al presente caso es que el principio de certeza, en una de sus acepciones, consiste en que los sujetos de Derecho que participan en un procedimiento electoral estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir, ya sean autoridades o gobernados.

De lo contrario, la falta de normativa jurídica, por omisión del Poder Legislativo, federal o local de facultades de ejercicio obligatorio, puede vulnerar los derechos político-electorales de los ciudadanos y los derechos de los institutos políticos contendientes, en la medida en que su expedición y vigencia

sea en beneficio del interés público, tomando en cuenta que el deber de legislar esté previsto en un mandato constitucional.

En un Estado Constitucional y Democrático, la Constitución de la República no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema, a la que se debe ajustar todo ordenamiento jurídico, porque sus mandatos son primordiales e ineludibles para el adecuado funcionamiento del Estado.

3.4. Omisión legislativa del Congreso del Estado de Tlaxcala.

En la demanda se aduce la omisión absoluta de la autoridad responsable de reformar tanto la Constitución como las leyes locales, a fin de hacerlas acordes a la Constitución de la República así como a las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, de Partidos Políticos y la de Materia de Delitos Electorales.

Por su parte, el Congreso del Estado de Tlaxcala, por conducto del diputado que ostenta su representación legal, informó a esta Sala Superior que en sesión extraordinaria de veintinueve y treinta de junio de dos mil quince, el Pleno aprobó el proyecto de decreto mediante el cual se reforman, derogan y adicionan distintas disposiciones en materia político-electoral de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala.

En la copia certificada de dicho proyecto de decreto se observa la incorporación de normas que se refieren a los temas referidos por el actor, a saber:

- En el artículo 22, fracción II, se reconoce el derecho de ser votado y registrado como candidato de manera independiente para ocupar cargos de elección popular.
- El artículo 25 prevé que la ley secundaria local determinará las reglas y los procedimientos aplicables en los procesos de elección para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, así como a los Ayuntamientos y presidencias de comunidad electas por voto constitucional.
- El numeral 95 contiene una regulación extensa sobre el Organismo Público Local Electoral, su integración (un Consejero Presidente; seis Consejeros Electorales; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos nacionales y locales).

También se prevé lo atinente al órgano jurisdiccional local en materia electoral y su composición de tres magistrados.

Aunado a lo anterior, en el Artículo Tercero Transitorio de dicho decreto se estableció, que la legislación secundaria derivada de las reformas a la Constitución local deberá ser expedida a más tardar el cuatro de septiembre de dos mil quince.

Es de apuntarse que en términos del artículo 120 de la Constitución local, para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes del número total de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos, quienes para tal efecto y con carácter vinculatorio, consultarán al Cabildo, el cual resolverá con base en lo que decidan las dos terceras partes de

sus miembros. Si transcurrido un mes, a partir de la fecha en que hubieren recibido los Ayuntamientos el proyecto de adiciones o de reformas, no contestaren, se entenderá que lo aprueban.

En distinto oficio presentado el diecisiete de agosto de dos mil quince, el diputado representante legal del Congreso del Estado de Tlaxcala informó a esta Sala Superior que se agotó el procedimiento descrito, por lo que el decreto fue aprobado por los ayuntamientos y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el veintiuno de julio de dos mil quince.

También informó que las leyes secundarias locales en materia político-electoral se encuentran en proceso de dictaminación.

Ahora, si bien el Congreso local ha manifestado la realización de actos del proceso legislativo para la reforma de la Constitución local y la emisión de las normas secundarias locales, lo cierto es que solamente demuestra la reforma a la Constitución local, mas no que haya realizado de manera completa el ejercicio legislativo al que está obligado respecto de la norma secundaria.

En efecto, dicha autoridad remitió copia certificada del proyecto de decreto mencionado y su aprobación, en el cual se observa que se han incorporado los temas a los que la parte actora hace referencia, tales como las candidaturas independientes y la integración de las autoridades electorales, tanto la administrativa como la jurisdiccional.

Empero, el Congreso del Estado de Tlaxcala solamente ha remitido las constancias que acreditan la aprobación y publicación de las reformas a la Constitución; mas no así de las leyes secundarias locales.

Es decir, no se ha remitido constancia de la emisión o la reforma a las leyes secundarias locales, pues inclusive el proyecto de decreto ya aprobado prevé que dicha normativa deberá ser expedida a más tardar el cuatro de septiembre de dos mil quince; es decir, en un plazo diferente al que la Constitución de la República y las leyes generales establecen.

En consecuencia, resulta evidente que la autoridad responsable no ha cumplido con el ejercicio obligatorio de legislar en términos de lo dispuesto en la Constitución de la República y en las leyes generales precisadas en este estudio, sino que de acuerdo con las constancias de autos se encuentra en omisión en relación con las normas secundarias locales.

Lo anterior es así, puesto que los plazos establecidos en los cuerpos normativos invocados han fenecido, sin que al momento se acredite fehacientemente haber dado cumplimiento a lo ordenado en la Ley Suprema de la Unión.

Lo anterior se desprende de los artículos transitorios Primero, Segundo y Cuarto, del Decreto de reformas Constitucionales publicado el diez de febrero de dos mil catorce:

“TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

(...)

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

(...)

III. La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

(...)

CUARTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y **116, fracción IV**, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio Quinto siguiente.

La adición del cuarto párrafo a la base I del artículo 41 de esta Constitución, relativa al porcentaje de votación necesaria para que los partidos políticos conserven su registro, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto.

Las reformas a que se refiere el primer párrafo del presente transitorio, respecto de entidades federativas que tengan procesos electorales en 2014, entrarán en vigor una vez que hayan concluido dichos procesos.

(...)"

En los artículos que anteceden se observa, que distintas reformas a la Constitución, entre las que se encuentran la atinentes a la regulación de las candidaturas independientes (artículo 116, fracción IV) entrarían en vigor en la misma fecha en que lo hicieran las Leyes Generales de Partidos Políticos, de

Instituciones y Procedimientos Electorales y la de Delitos Electorales.

Estas leyes fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de mayo de dos mil catorce y entraron en vigor el día siguiente; por lo que es desde esta fecha en que surgió la obligación para que las Constituciones y leyes de las entidades federativas garanticen el derecho de acceso a los cargos a través de las candidaturas independientes.

Aunado a ello, las leyes generales también establecieron plazos para la adecuación de la normativa de las entidades federativas.

En efecto, en el artículo Tercero Transitorio de la Ley general de Partidos Políticos se establece, que los Congresos locales deben adecuar el marco jurídico-electoral a más tardar el treinta de junio de dos mil catorce.

El artículo Cuarto Transitorio de la Ley General en Materia de Delitos Electorales prevé que los Congresos de los Estados procederán a hacer las reformas pertinentes en las leyes específicas en un plazo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor de dicha ley general.

Por tanto, dado que el ejercicio legislativo obligatorio al que está constreñida la autoridad debió haberse realizado en el año dos mil catorce, es evidente que dicha autoridad se encuentra en mora respecto a su cumplimiento, toda vez que no ha acreditado la conclusión del proceso legislativo de reforma a la ley secundaria local respectiva.

Por lo expuesto, resulta evidente que los agravios que hace valer el partido político actor han resultado **fundados**, por lo que en términos del artículo 93, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta instancia jurisdiccional constitucional debe ordenar poner fin a la omisión legislativa a fin de reparar la violación constitucional cometida.

Efectos de la sentencia. Conforme a las consideraciones precedentes lo procedente conforme a Derecho es ordenar a la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala que, **de inmediato**, realice la conclusión del proceso legislativo de reforma a la legislación ordinaria, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

En tal medida para privilegiar los derechos humanos de los ciudadanos y los institutos políticos en el Estado de Tlaxcala, se considera que la emisión de las normas que den funcionalidad al Decreto de reforma constitucional, se deben llevar a cabo en el menor tiempo posible.

Por tanto, **de inmediato**⁷, la autoridad responsable debe llevar a cabo las adecuaciones y reformas a la normativa secundaria local, a fin de armonizar las mencionadas disposiciones conforme a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales.

⁷ Este término de inmediatez ha sido sustentado en el SUP-JDC-2813/2015.

Dicha autoridad, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que se dé cumplimiento a lo ordenado en esta ejecutoria, deberá informarlo a esta Sala Superior.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se ordena a la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala que, de inmediato, lleve a cabo las adecuaciones y reformas a la normativa local secundaria, a fin de adecuar tal normativa a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales.

NOTIFÍQUESE; como corresponda en términos de los artículos 26, párrafo 2 y 3; 28, 29 y 93, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO