

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE:** SUP-JRC-122/2013

**ACTOR:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
SEXAGÉSIMA PRIMERA  
LEGISLATURA DEL CONGRESO  
DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
ALEJANDRO LUNA RAMOS

**SECRETARIOS:** JOSÉ EDUARDO  
VARGAS AGUILAR, EMILIO  
ZACARÍAS GALVEZ Y FERNANDO  
RAMÍREZ BARRIOS.

México, Distrito Federal, dos de octubre de dos mil trece.

**VISTOS**, para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido Acción Nacional en Tamaulipas y el representante propietario de dicho partido ante el Consejo General del Instituto Electoral de la misma entidad federativa contra la omisión de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Tamaulipas, de realizar adecuaciones a la legislación electoral del estado, en términos del artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

## RESULTANDO

**I. Antecedentes.** De las constancias en autos se advierte lo siguiente:

**a) Decreto publicado por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.** El nueve de agosto de dos mil doce, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, en cuyo artículo tercero transitorio se establece que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, en un plazo no mayor de un año, contados a partir de su entrada en vigor, como lo establece el artículo primero transitorio del citado Decreto.

La materia de la señalada reforma y adición se encuentra relacionada, entre otras cosas con la implementación de las candidaturas independientes en el Estado mexicano, así como iniciativa ciudadana y consultas populares.

**II. Juicio de revisión constitucional electoral.** El veintinueve de agosto de dos mil trece, José Alberto López Fonseca y Juan Antonio Torres Carrillo, en su calidad de Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Tamaulipas y Representante Propietario de dicho partido ante el Consejo General del Instituto Electoral de

Tamaulipas, respectivamente, presentaron ante el Congreso del Estado de Tamaulipas juicio de revisión constitucional electoral.

**III. Trámite y recepción.** El tres de septiembre de dos mil trece en Oficialía de Partes de esta Sala Superior, se recibió el oficio, mediante el cual el Presidente de la Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado de Tamaulipas, remitió el escrito de demanda, el informe circunstanciado, y la documentación que estimó pertinente.

**IV. Turno.** En la misma fecha, el Magistrado José Alejandro Luna Ramos, Presidente de este órgano jurisdiccional, ordenó integrar el expediente **SUP-JRC-122/2013** y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos de los artículos 19 y 92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó, admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, y

#### **CONSIDERANDO**

**PRIMERO. 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 Tamaulipas, de realizar adecuaciones a la legislación electoral del estado, en términos del artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso del juicio de revisión constitucional electoral, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la distribución de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obedece, esencialmente, al objeto o materia de la impugnación.

Esto es, el artículo 189, apartado 1, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece, en lo conducente, que la **Sala Superior** tendrá competencia para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

"...d) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal".

Por su parte, el artículo 195, primer párrafo, fracción III, de la Ley de referencia, dispone que cada una de las **Salas Regionales**, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrán competencia para resolver:

"...III. Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal...XIV. Las que les delegue la Sala Superior y las demás que señalen las leyes".

En el mismo sentido se encuentra lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

De las disposiciones de referencia se advierte que la distribución competencial entre la Sala Superior y las Salas Regionales, para conocer del juicio de revisión constitucional

electoral, está definida para que conozcan de los promovidos en contra de actos o resoluciones de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, en los términos siguientes:

- La Sala Superior tiene competencia de los relacionados con las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

- Las Salas Regionales son competentes para conocer de los vinculados con las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.

Como se advierte, la relatada distribución de competencias tiene un carácter enunciativo, puesto que es imposible que el legislador pueda incluir en un solo catálogo todos y cada uno de los supuestos que pueden generarse en la práctica, pues ello conduciría a un casuismo completamente impráctico.

En esa tesitura, es menester destacar que el legislador ordinario al prever los ámbitos de competencia que corresponden a la Sala Superior y Regionales, no hizo mención expresa respecto a cuál de ellas es competente para conocer del juicio de revisión constitucional electoral relacionado con la omisión que el partido político actor le atribuye a la Séxagesima Primera Legislatura de Tamaulipas.

Ahora bien, ha sido criterio de esta Sala Superior que este órgano colegiado tiene la competencia en todos los medios de impugnación, siempre que no se trate de un supuesto expresamente concedido a las mencionadas Salas Regionales; esto es a partir de las reformas legales de julio de dos mil ocho.

Esto porque, como máxima autoridad jurisdiccional electoral, le atañe resolver todas las controversias en la materia, con excepción de las que son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Salas Regionales, además de que en el ámbito electoral federal debe velar por la observancia de los principios rectores que rigen los procedimientos electorales.

En este contexto, la *litis* del presente juicio se encuentra relacionada con la posible omisión de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Tamaulipas, de realizar adecuaciones a la legislación electoral del estado, en términos del artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tales reformas y adiciones entre otras cosas, versó, sobre cuestiones relacionadas con la materia electoral, esto es, la regulación de candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y las consultas populares.

En tal lógica, existe la posibilidad de la conculcación de un mandato constitucional por parte de un órgano legislativo relacionado con la emisión de normas que inciden directamente en el próximo proceso electoral local.

En efecto, las temáticas relacionadas con las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la consulta popular, pueden formar parte del siguiente proceso electoral local, toda vez que previo al inicio del mismo ya debe estar regulado la forma de participación de los ciudadanos que quieran acceder a un cargo de elección popular por la vía de las candidaturas independientes; de igual forma la reforma y adición constitucional prevé que en el caso de las consultas populares, las mismas se realicen los días de jornada electoral, y refiere a nivel federal que la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados será a cargo del Instituto Federal Electoral, por lo que en tal medida debe entenderse que su regulación puede incidir en el próximo proceso electoral local; finalmente respecto a la iniciativa ciudadana, la misma puede ser regulada por el propio instituto electoral local, por cuanto es que se entiende como una participación de la ciudadana en la creación de leyes, definición la cual deberá establecer el propio Congreso local.

De lo anterior, resulta indubitable que, las temáticas en materia político-electoral que fueron llevadas a cabo por la citada reforma y adición a la constitución, pueden ser realizadas dentro del marco de un proceso electoral local.



Por tanto, resulta claro que, de una interpretación sistemática y funcional de 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), 195 fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 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 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, como sucede en el caso que nos ocupa.

En consecuencia, 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.

Conforme con lo antes expuesto, al establecerse en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que al Tribunal Electoral le corresponde resolver, en forma definitiva e

inatacable, en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley sobre las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, debe interpretarse en el sentido de sujetar cualquier acto relativo a la organización y realización de las elecciones para renovar a los poderes públicos, tanto federales como locales, a los principios de constitucionalidad y legalidad y, para lo cual, es necesario que, en caso de existir una posible irregularidad, la misma sea sometida al conocimiento del órgano jurisdiccional correspondiente a efecto de que exista pleno respeto del mismo.

En tal medida, la omisión de mérito, debe ser parte del control de constitucionalidad contemplado en la Constitución federal a cargo de la Sala Superior, para que revise "*la adecuación de toda conducta*" conducta que en el caso es de no hacer, que si bien no propiamente se encuentra en el espacio temporal dentro de una de "*las fases del proceso electoral*", si que incide en todas sus etapas, por referirse a la normativa que debe establecerse previo al inicio del proceso electoral local, resulta determinante para su desarrollo.

Por tanto, tal omisión es susceptible de impugnarse por medio del juicio de revisión constitucional electoral; ya que en el ámbito material de validez de la norma constitucional en la que se prevé la competencia genérica del Tribunal Electoral "*...actos ...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, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo..."* (artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV).

En ese orden de ideas, debe tenerse presente que el recto sentido de la norma por la cual se delinea la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y que ahora aquí se estudia para considerar que está comprendido la omisión del Congreso del Estado de Tamaulipas, viene delimitado también por el principio que parte del artículo 17, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal, cuando se establece que está prohibida la autocomposición y se establece el derecho a la tutela judicial efectiva para el individuo.

Además, es necesario precisar que en el artículo 41, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el poder revisor de la Constitución dispuso que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecería un sistema de medios de impugnación, que tendría entre sus propósitos el de dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

En este mismo sentido, el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral debe ser interpretado atendiendo a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la misma ley, es decir, cuando, en el

primero de los citados artículos, se dispone que el juicio de revisión constitucional electoral procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes en las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales, en una interpretación sistemática y funcional, así como considerando que el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad es necesario considerar que, en el caso concreto, como ya se ha señalado, el Congreso de Tamaulipas actúa como una autoridad electoral, tomando en cuenta su omisión de no expedir normativa en la materia, que resulta indispensable para el desarrollo de un proceso electoral local.

Por lo que la omisión debe considerarse como de organización de las elecciones, en un sentido amplio, sin restringirlo únicamente a los actos que, dentro del proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente.

Al respecto cabe recordar lo establecido en la tesis de jurisprudencia **41/2002** que lleva por título "**OMISIONES EN MATERIA ELECTORAL. SON IMPUGNABLES**".

Asimismo, es necesario tener presente la jurisprudencia identificada con la clave **21/2001** de esta Sala Superior, de rubro "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL**", visible en las páginas cuatrocientas noventa y cuatro a cuatrocientos noventa y cinco, de la Compilación 1997-2012,

Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, en la cual se sostiene que, de conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II, y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que, por primera vez, en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos, como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

Interpretar de otra manera las disposiciones referidas, podría traducirse en que existan actos o resoluciones evidentemente de carácter electoral, con trascendencia en el desarrollo del proceso electoral y en el resultado mismo de los comicios, que no son del conocimiento y resolución por parte del órgano jurisdiccional electoral federal, lo que implicaría que en esos casos pudieran darse violaciones al principio de legalidad, que no serían susceptibles de ser impugnadas y, en su caso, reparadas a través de uno de los medios de impugnación en materia electoral previstos

constitucional y legalmente, con lo que se estaría desatendiendo el propósito del constituyente permanente, mismo que ha quedado evidenciado en las citas antes precisadas.

Conforme con lo anterior, es claro que esta Sala Superior tiene competencia para conocer y resolver respecto de la impugnación planteada contra la omisión de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Tamaulipas, de realizar adecuaciones a la legislación electoral del estado, en términos del artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO. Procedencia y requisitos especiales de procedibilidad.** El presente medio de impugnación cumple con los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 9, párrafo 1; 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

**a) 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 atinente.

**b) Oportunidad.** El acto impugnado es la supuesta omisión en que incurrió la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Tamaulipas de realizar adecuaciones a la legislación electoral del Estado, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la carta magna. 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 Relevante XLVI/2002, de rubro "**PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**", consultable en la *Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tesis, Volumen 2, Tomo II*, páginas 1470 y 1471.

**c) 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.

Ello, porque el dispositivo jurídico en comento contempla que el presente medio de impugnación sólo puede ser incoado por los partidos políticos a través de sus representantes y, en el caso, el actor es el Partido Acción Nacional.

**d) Personería.** Por otra parte, se tiene por acreditada la personería de José Alberto López Fonseca como Presidente

del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Tamaulipas, ya que en autos obran constancias expedidas por el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral de dicho Estado, en la que hace constar que en los archivos de ese Instituto existe documentación relativa al registro del promovente.

En esas condiciones, es claro que quien presenta la respectiva demanda del juicio de revisión constitucional electoral, cuentan con la personería suficiente, en términos de lo dispuesto en el artículo 88, apartado 1, inciso d), de la citada ley adjetiva de la materia.

**e) Interés jurídico.** El actor tiene interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, toda vez que los partidos políticos y coaliciones están facultados para deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas de intereses difusos, que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales.

Lo anterior se encuentra recogido en la jurisprudencia 15/2000 con el rubro: **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012, pp. 455 a 457.



En efecto, si los actos preparatorios son de carácter instrumental, respecto al ejercicio del derecho al voto que se lleva a cabo en la jornada electoral, es indudable que las deficiencias, afectan el interés de los ciudadanos que pueden votar en los comicios electorales futuros; sin embargo, la ley no confiere a los ciudadanos acción jurisdiccional para la defensa de ese interés, ni en forma individual, ni en conjunto con otros ciudadanos, sino que sólo les otorga acción respecto de algunas violaciones directas al citado derecho político, sin permitir invocar en estos casos, como agravios, las violaciones cometidas durante el proceso electoral, como causantes de la conculcación directa del derecho político, pues los actos preparatorios se convierten en definitivos e impugnables, al término de esa etapa del proceso electoral.

En tal medida la probable conculcación de los derechos político-electorales de los ciudadanos por la presunta omisión de la legislatura de Tamaulipas para adecuar la normativa electoral local con la reforma y adición constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, le da interés jurídico al instituto político de mérito.

**f) Definitividad y firmeza.** El presente acto impugnado es definitivo y firme, ya que no procede algún recurso y no se prevé la existencia de algún medio de impugnación que pueda tener como efectos la modificación y confirmación, razón por la cual, es evidente que se cumple el requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral establecido en el artículo 86, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,

consistente en que el acto combatido debe ser definitivo y firme.

Esto, ya que la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Tamaulipas, no contempla algún medio de defensa local, que pudiera resultar eficaz para potencialmente reparar las violaciones que se aducen.

En esa lógica, resulta palpable que el justiciable no estaba obligado a accionar algún recurso ordinario, antes de acudir a la justicia constitucional electoral federal.

**g) Violación de preceptos constitucionales.** Se cumple también con el requisito exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en tanto que el partido político actor manifiesta que se violan en su perjuicio los artículos 1, 14, 16, 17, 36, 73, 116, 133, y tercero transitorio, todos de la Constitución Federal.

Toda vez que el requisito en comento debe entenderse en sentido formal, atento a lo dispuesto en la Jurisprudencia 2/97, cuyo rubro es: **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA<sup>2</sup>**, es evidente que el mismo se encuentra debidamente satisfecho.

---

<sup>2</sup> Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012, pp. 380 a 381.

**h) Violación determinante.** La determinancia se colma cuando se emiten actos o resoluciones que puedan afectar las actividades de los partidos políticos, pues como lo establece el artículo 99 párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las impugnaciones de 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, el juicio de revisión constitucional, procederá sólo cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible.

Así también el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señala que la violación reclamada puede resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.

Este requisito se encuentra satisfecho en virtud de que el Partido Acción Nacional controvierte una omisión, que es determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo, al consistir en que uno de los Poderes del Estado esto es el Congreso local no legisle en materia política-electoral proveniente de un mandato constitucional.

Ahora bien, en el presente asunto es inconcuso que se está frente a una omisión, que puede ser determinante para el desarrollo del proceso electoral que se desarrollará en

Tamaulipas a partir de octubre de dos mil quince, consistente en que uno de los Poderes del Estado esto es el Congreso local no legisle en materia política-electoral proveniente de un mandato constitucional.

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

**i) Reparación material y jurídicamente posible.** 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 julio del año dos mil dieciseis, razón por la cual existe tiempo suficiente para adecuar la legislación electoral del estado de Tamaulipas.

Ahora bien, toda vez que en la especie, se cumplieron los requisitos de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, lo conducente es realizar el estudio de fondo de los motivos de impugnación expuestos por el actor, en su respectivo escrito de demanda.

**TERCERO. Estudio de fondo.** Con el fin de abordar la temática planteada en el presente asunto se estima pertinente en primer lugar establecer los hechos que forman parte del presente caso, posteriormente se realizará un estudio teórico relacionado con la premisa planteada por el partido incoante, esto es la supuesta omisión legislativa de

carácter concreto atribuida al Congreso de Tamaulipas; y finalmente establecer si en el caso se actualiza el supuesto descrito y de ser el supuesto los efectos de la presente ejecutoria.

#### **A. Establecimiento de los hechos del caso.**

El Partido Acción Nacional en su escrito de demanda aduce la omisión de la **LXI** Legislatura del Estado de Tamaulipas de ajustar y adecuar la normatividad local de conformidad con la reforma y adición constitucional relacionada con diversas temática en materia político electoral.

La reforma y adición constitucional de mérito fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce.

La materia de la reforma consistió entre otras cosas, sobre cuestiones relacionadas con la materia electoral, esto es, la regulación de candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y las consultas populares.

Al respecto se estima oportuno, transcribir la parte conducente de la reforma y adición referida.

#### **“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:**

I. (...)

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

III. (...)

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

V. (...)

VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

**VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y**

**VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:**

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.**

**Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,**

**2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculativo para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;**

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

**4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así**

**como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;**

**5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;**

**6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y**

**7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.**

Artículo 36. (...)

I. (...)

II. (...)

**III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;**

IV. (...)

V. (...)

Artículo 71. (...)

I. (...)

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III. A las Legislaturas de los Estados; y

**IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.**

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

Artículo 73. (...)

I. a XXV. (...)

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o substituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. A XXIX-P. (...)

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

XXX. (...)

Artículo 74. (...)

I. a III. (...)

IV. (...)

(...)

(...)

(...)

V. y VI. (...)

(...)

(...)

(...)

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

(...)

VII. (Se deroga).

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución. Artículo 76. (...)

I. (...)

(...)

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores



del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. a XII. (...)

Artículo 78. (...)

(...)

I. a III. (...)

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. Cuando la convocatoria sea al Congreso General para que se erija en Colegio Electoral y designe presidente interino o sustituto, la aprobación de la convocatoria se hará por mayoría;

V. (...)

VI. Conceder licencia hasta por sesenta días naturales al Presidente de la República;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. (...)

Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

Quien ocupe provisionalmente la Presidencia no podrá remover o designar a los Secretarios de Estado, ni al Procurador General de la República, sin autorización previa de la Cámara de Senadores. Asimismo, entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no

mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral, nombre un presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período, siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente lo convocará inmediatamente a sesiones extraordinarias para que se constituya en Colegio Electoral y nombre un presidente sustituto siguiendo, en lo conducente, el mismo procedimiento que en el caso del presidente interino.

Artículo 85. Si antes de iniciar un periodo constitucional la elección no estuviese hecha o declarada válida, cesará el Presidente cuyo periodo haya concluido y será presidente interino el que haya designado el Congreso, en los términos del artículo anterior.

Si al comenzar el periodo constitucional hubiese falta absoluta del Presidente de la República, asumirá provisionalmente el cargo el Presidente de la Cámara de Senadores, en tanto el Congreso designa al presidente interino, conforme al artículo anterior.

Cuando el Presidente solicite licencia para separarse del cargo hasta por sesenta días naturales, una vez autorizada

por el Congreso, el Secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo.

(...)

Artículo 87. (...)

Si por cualquier circunstancia el Presidente no pudiere rendir la protesta en los términos del párrafo anterior, lo hará de inmediato ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En caso de que el Presidente no pudiere rendir la protesta ante el Congreso de la Unión, ante la Comisión Permanente o ante las Mesas Directivas de las Cámaras del Congreso de la Unión lo hará de inmediato ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 89. (...)

I. (...)

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;

V. a XX. (...)

Artículo 116. (...)

(...)

I. (...)

II. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

**Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.**

III.(...)

IV.a VII. (...) Artículo 122. (...) (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

A. (...)

B. (...)

C. (...)

BASE PRIMERA. (...)

I. y II. (...)

III. En la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, invariablemente se observará el siguiente criterio:

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Asamblea, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación total emitida en el Distrito Federal. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Asamblea, superior a la suma del porcentaje de su votación total emitida más el ocho por ciento;

IV. (...)

V. (...)

a) a ñ) (...)

o) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea, y

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA (...)

D. a H. (...)

**ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. 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.

**ARTÍCULO TERCERO. Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.**

ARTÍCULO CUARTO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.”

(Lo subrayado corresponde a las reformas y adiciones en materia político electoral que corresponde adecuar a las legislaturas locales y la asamblea legislativa del Distrito Federal).

Ahora bien, como se aprecia, en el artículo transitorio tercero de dicha reforma se estableció lo siguiente:

“**ARTÍCULO TERCERO.** Los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contando a partir de su entrada en vigor”.

Al respecto el partido accionante sostiene que, al momento de interponer la demanda de juicio de revisión constitucional electoral no se ha llevado a cabo adecuación alguna a la normativa estatal en relación con la citada reforma constitucional.

En relación a ello en la demanda de juicio de revisión constitucional electoral, el partido político aduce los siguientes motivos de inconformidad:

\*Vulneración al principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

\*La inconstitucionalidad de la omisión legislativa, al desacatar un mandato constitucional.

En tal medida, la **causa de pedir** del partido accionante se sustenta en la omisión de legislar por parte del Congreso del Estado la reglamentación necesaria para la implementación de las candidaturas independientes.

La **pretensión** se sustenta en el hecho de que esta Sala Superior ordene al Congreso Local legisle en la materia que nos ocupa.

Ahora bien, con el fin de justificar su no actuar, el Diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tamaulipas establece para sostener la legalidad de la omisión referida lo siguiente:

-Que se han discutido proyectos relativos a la reforma de mérito.

-Que en el marco del *"Pacto por México"*, señala que está programada una reforma electoral a nivel federal, la cual según su dicho, llegaría al Congreso de la Unión "este mes" y la cual presumiblemente afectaría el marco general en materia electoral en el país.

En tal medida, justifica su omisión, en el sentido de que el llevar a cabo una reforma en materia electoral,

seguramente demanda estudios, análisis, reflexiones, discusiones y consensos por parte de los diputados locales.

-Refieren que no se ha afectado a ningún ciudadano con la omisión señalada.

-Que al no existir proceso electoral local inmediato, la ausencia de normatividad en el tema de candidaturas independientes y consultas públicas no ponen en peligro los derechos político-electorales del ciudadano. Toda vez que el siguiente proceso electoral local se llevará a cabo hasta el año de dos mil quince.

-Que la omisión no se actualiza en el caso, dado que se han discutido y desechado dos iniciativas en la materia, presentadas por los partidos políticos Acción Nacional y del Trabajo el pasado veinticinco de agosto del presente año.

-Que se ha presentado una nueva iniciativa para la materia del caso, que se encuentre próxima a ser turnada al Pleno del Congreso.

**B. Estudio de la omisión legislativa de carácter concreto.**

Esta Sala Superior estima que para efecto de realizar un estudio completo de la figura que da origen al presente conflicto, esto es, la omisión legislativa, es necesario precisar algunos conceptos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma fundamental del Estado Mexicano. En esa medida, posee características esenciales que permiten dilucidar su fuerza vinculante como norma jurídica.

Esto es, el conjunto de principios, valores, reglas y demás previsiones que contiene su texto, conforman un todo sistemático, dotado de fuerza jurídica. Este grado vinculante no sólo radica en su estructura coactiva intrínseca, sino también del principio de supremacía constitucional.

La supremacía constitucional<sup>3</sup> consiste en que la regularidad constitucional está jerárquicamente por encima de cualquier autoridad o legislación secundaria.

Así, de la relación entre fuerza vinculante y supremacía constitucional se genera la necesidad de que todas las autoridades se sometan a la ley fundamental, en otras palabras, la Constitución obliga a la totalidad de los sujetos y operadores jurídicos, incluso los privados.

Los juzgadores tienen un papel preponderante en la vigilancia y defensa de la constitucionalidad<sup>4</sup>, pues son los encargados en juzgar determinados actos mediante las exigencias normativas fundamentales.

---

<sup>3</sup>Ver artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup>Carlos S. Nino establece "Si ustedes me preguntan cuál es el límite de este control judicial, yo creo que... no hay un límite fijo, es una cuestión de razonabilidad, es una cuestión de sentido común", en Nino Carlos S., "La filosofía del control judicial de constitucionalidad" en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, no. 4, 1989, pág. 88.g



Esta Sala Superior reconoce la fuerza normativa de la constitución<sup>5</sup>; lo que implica que cada una de las previsiones constitucionales se cumplan, si bien con alcance diverso, pero con total obligatoriedad.

La Constitución es punto de partida y llegada de la realidad mexicana, materializa los pactos prevalecientes en la sociedad; en definitiva, funda y legitima la totalidad del sistema jurídico, desde el punto de vista positivo; contiene, sobre todo, normas dirigidas a la generación de conductas de cada uno de los integrantes del Estado Mexicano.

En la labor racional de utilizar a la Constitución como el fundamento del orden jurídico es necesario interpretarla en el sentido de que todo destinatario se ajuste a los mandatos constitucionales, más aún de aquellos que están en la posición de vigilar el respeto a los mismos, como sucede con este órgano jurisdiccional. Por ende, es imprescindible que lo definido a partir del texto constitucional tenga repercusión en la realidad y, así, se mantenga el sentimiento constitucional<sup>6</sup>.

Dentro de la concepción del Estado Democrático de Derecho, donde la deliberación termina por ser un elemento indispensable para las funciones jurisdiccionales, el proceso de vigilar el apego a la constitución no puede significar aislamiento del proceso democrático, por el contrario, significa intervenir en él, de manera que se logre maximizar la

---

<sup>5</sup>Cfr. García de Enterría Eduardo, La Constitución como norma y el tribunal constitucional, Civitas, Madrid, 1985.

<sup>6</sup>VERDÚ P. Lucas, "Constitución de 1978 e interpretación constitucional. Un enfoque interpretativo de la Constitución Española" en La interpretación de la Constitución, Universidad del País Vasco, 1984, pág. 218.

operatividad y eficacia del máximo elemento del orden jurídico mexicano.<sup>7</sup>

Consecuentemente, la fuerza normativa de la constitución o, de otro modo, la eficacia operativa de la misma implica que el intérprete privilegie aquella opción interpretativa que mejor optimice el contenido de la Constitución. Además, es preciso aclarar que se trata de interpretar todas y cada una de las partes del texto fundamental, sin dejar a un lado, por ejemplo, el preámbulo o los artículos transitorios.

En palabras de Prieto Sanchís, la fuerza normativa de la Ley Fundamental ostenta una profunda transformación que, sobre el sistema de relaciones entre poderes, “ha propiciado el establecimiento de una Constitución con vocación de ser ella misma norma jurídica y henchida además de valores y principios”.<sup>8</sup>

En definitiva, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene normas supremas y eficaces, cuya aplicabilidad depende de instrumentos que pueden restablecer el orden constitucional alterado, por ende, es razonable estimar que uno de esos instrumentos es precisamente el control de las omisiones legislativas de carácter concreto sobre omisiones contrarias a la carta magna.

---

<sup>7</sup>The Constitution of Deliberative Democracy, Yale University Press. New Haven/London, 1996, cuya versión en español responde a las siguientes especificaciones: La Constitución de la democracia deliberativa, Gedisa, Barcelona, 1997. NINO, Carlos S., Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Astrea, Buenos Aires. 1992 p. 705.

<sup>8</sup> Prieto Sanchís, Luis, Ideología e interpretación jurídica, Tecnos, Madrid, 1987, p. 121.

Una vez apuntada la importancia de la supremacía constitucional y de la fuerza vinculante de la carta magna, es necesario establecer parámetros sobre lo alegado por el partido recurrente, específicamente sobre la omisión legislativa de carácter concreto, como generadora de conductas no apegadas a la constitución.

En su sentido más amplio el silencio constitucional o la inconstitucionalidad por omisión es una conducta efectuada por cualquier órgano de poder dentro de la estructura constitucional de un país, donde deja de hacer o practicar algo constitucionalmente exigido, durante un tiempo y espacio determinado.

Particularmente, la omisión legislativa o silencio del legislador como factor de constitucionalidad es una figura que tiene como objetivo el generar el cumplimiento estricto de los mandatos de la constitución por parte de los poderes constituidos, en este caso, el poder legislativo; más aún, cuando la propia Constitución establece un límite temporal para el cumplimiento de lo ordenado por la misma.

Efectivamente, la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el legislador no cumple, en un tiempo razonable o determinado por la propia constitución, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la Constitución; asimismo, cuando en el desarrollo de la función legislativa se dicta una ley no acorde con la constitución, por obviar o excluir ciertos temas necesarios.

En palabras de Sagües, cuando no existen previsiones constitucionales expresas para el control de omisiones, las posibles alternativas a ejercer por un tribunal constitucional ante dicha circunstancia son:

- a) **Soluciones con efecto noticiador:** el órgano controlador pone en conocimiento al órgano sobre la existencia de la omisión. “técnica de las recomendaciones al legislador”.
- b) **Soluciones con efecto noticiador-imperativo:** se le hace del conocimiento al órgano y le requieren al omnítenente la instrumentación de la medida ausente, otorgándole un plazo al efecto, esto es “orden de actuar”.
- c) **Soluciones con efecto supletorio o de aplicación directa de la Constitución:** el órgano legislativo continúa renuente en su accionar, es necesario prever vías para que a través de un efecto supletorio por parte del Tribunal Constitucional, se aplique la ley fundamental.
- d) **Soluciones con efecto indemnizatorio:** el órgano judicial se encuentra impedido de instrumentar integralmente la norma constitucional, corresponde, como última salida en miras del respeto del ordenamiento constitucional, compensar mediante indemnización el perjuicio ocasionado.

Por otro lado, dentro de la experiencia comparada, algunos tribunales consideran que “la inconstitucionalidad por omisión sólo existe cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace”.<sup>9</sup>

Así, la omisión del legislador se presenta cuando éste se encuentra constreñido a desarrollar en ley un mandato constitucional y no lo hace. El legislador no dicta una ley que debería dictar para hacer real y efectivo el mandato constitucional.

De la misma forma, a lo largo de la historia diversos países han enfrentado el fenómeno de la inconstitucionalidad por omisión. El artículo 377 de la Constitución de la entonces República Socialista Federativa de Yugoslavia; en Portugal, el artículo 283 constitucional; Hungría, en el numeral 32.A.3 de la Constitución de 20 de agosto de 1949. En el panorama latinoamericano se ha presentado en Brasil, donde la Constitución Federal de 1988 reguló expresamente la figura, en su artículo 103; por su parte, Venezuela lo reguló en el artículo 336, numeral 7, de la Constitución de 1999.

Asimismo, en países donde la figura no está reconocida expresamente por los textos Constitucionales, como el caso de México, se han generado esfuerzos jurisprudenciales interesantes (Ej. Alemania, España, Italia y Colombia<sup>10</sup>), pues el juez abandona la visión única de legislador negativo<sup>11</sup> para

---

<sup>9</sup>Ver. Tribunal Constitucional Español, Sentencia 24/1982.

<sup>10</sup>Cfr. Corte Constitucional Colombiana. Sentencias: C-543/96, C-080/99, C-956/99, C-1433/2000, C-007/2001, C-1064/2001, C-185/2002, C-871/2002, C-402/2003.

<sup>11</sup> Entre otros factores por nulificar la validez de normas inconstitucionales.

adentrarse en la función interpretativa activa, que dota de sentido y validez a todo el ordenamiento constitucional.

Así, en Alemania, la doctrina ha establecido que en la comprobación de una lesión constitucional a través de la omisión legislativa, se debe tomar en consideración la libertad dispositiva de los legisladores, el carácter político de la formación de la voluntad y también el carácter programático de los mandatos constitucionales.<sup>12</sup>

En definitiva, podemos advertir que la omisión legislativa se genera frente a un no actuar, a pesar de las previsiones constitucionales expresas dirigidas a que las mismas se materialicen en ley, o ante una regulación deficiente o discriminatoria, al no respetar el principio de igualdad.

*Máxime* cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales contemplados en la Constitución o en los tratados internacionales reconocidos por el orden jurídico mexicano<sup>13</sup>, pues este mecanismo permite proteger, respetar y garantizar la regularidad constitucional, especialmente en materia de derechos, al exigir su materialización.

Para Villaverde Menéndez, la inconstitucionalidad por omisión persigue “recomponer el imperio de la Ley Fundamental, cuya primacía habría quedado

---

<sup>12</sup> Cfr. Fernandez Segado, Francisco “*El control de las omisiones legislativas por el Bundesverfassungsgericht*” Ponencia presentada en el I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional, Cancun, México. Mayo de 2008.

<sup>13</sup> Ver artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

momentáneamente bloqueada por la agresión negativa del órgano omitente".<sup>14</sup>

A pesar que existan argumentos dirigidos a controvertir la viabilidad de las violaciones constitucionales derivadas de una omisión, es necesario enfatizar que la materialización de un sistema completo de protección de la Constitución implica la vigilancia y, en su caso, reproche de las omisiones legislativas, pues si bien el respeto a cada uno de los poderes de la unión está salvaguardado, los jueces constitucionales están obligados a defender la fuerza normativa de la constitución, siempre con límites claros y con criterios de razonabilidad.<sup>15</sup>

El incumplimiento constitucional por omisión posee elementos particulares que permiten su identificación<sup>16</sup>:

- a)** No basta con la presencia de una abstención o de un no hacer por parte del órgano legislativo, sino que dicha conducta es contraria a una exigencia constitucional de hacer.
  
- b)** La falta de regularidad constitucional surge del incumplimiento a un mandato constitucional concreto que obliga al legislador a adoptar medidas legislativas de materialización constitucional.

---

<sup>14</sup>Villaverde Menéndez, Ignacio, La inconstitucionalidad por omisión, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 3.

<sup>15</sup>Casal H., Jesús M., "La protección de la Constitución frente a las omisiones legislativas". Revista de Derecho Constitucional, ND 4, enero-julio de 2001. Shcrwood, Caracas, p. 186.

<sup>16</sup>Gomes Canhotillo, J.J., Dretto constitucional, 6ª. Ed., Coimbra, Almedina, 1993, pp. 1089 y ss.

Fernández Rodríguez considera que para que el silencio del legislador sea contrario a la Constitución es “necesario, primero, que afecte a aquellos deberes, explícitos o no, de legislar que la misma Constitución le pueda imponer (siendo éste el caso más evidente y sencillo de la omisión inconstitucional), ya que basta con que su silencio constituya una indebida forma de cierre de la apertura constitucional propia de las Constituciones democráticas, y en segundo lugar, que su silencio mantenga o cree situaciones jurídicas contrarias a la Constitución.”<sup>17</sup>

Como resultado de todo lo anterior, es posible determinar el tipo de omisiones que la regularidad constitucional puede enfrentar: omisiones relativas y absolutas.<sup>18</sup>

Las omisiones relativas suponen un control de constitucionalidad que restablece la supremacía constitucional, momentáneamente neutralizada; son aquellas cuya estructura y efectos son constitucionalmente relevantes, y no concretan en forma completa una norma constitucional.

Por el contrario, en las absolutas estamos frente a la ausencia total de la norma que debería regular una situación jurídica específica fijada constitucionalmente.

En el tema que nos ocupa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia 14/2005, estableció directrices claras, a partir de temas particulares, a

---

<sup>17</sup>Fernández Rodríguez, J, La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español. Ed. Civitas, Madrid, 1998, p. 81.

<sup>18</sup>Wessel, W., “Die Rechtsprechung des Bunde sverfassungsgerichts zur Verfassungsbeschwerde”, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), cuad. 6.1952, p. 164.



saber: a) principio de división de poderes; b) vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución; c) tipos de facultades de los órganos legislativos, y d) tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las competencias.

Estos temas sirvieron de base para sendos criterios jurisprudenciales que determinan la esencia del razonamiento.

En relación con el principio de división funcional de poderes, el máximo tribunal considera que consiste en la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado. Asimismo, que la vinculación positiva y negativa de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades<sup>19</sup>:

- a) Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas;
- b) Competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución que tenga conferida, y
- c) Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron

---

<sup>19</sup>“PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES, SUS CARACTERÍSTICAS”, novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIII, febrero de 2006, tesis P./J. 9/2006, p. 1533, materias constitucional y jurisprudencia.

constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.

Por otro lado, el máximo órgano jurisdiccional estimó que las legislaturas tienen competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio.

Las facultades de ejercicio potestativo son aquéllas que los órganos legislativos deciden ejercer o no, además del momento en que se materializan. Por lo tanto, no constituyen una obligación como tal, sino que queda en libertad del legislador decidir el momento de crear la norma jurídica.

Las facultades de ejercicio obligatorio, en cambio, son las que el orden jurídico contempla como mandato expreso, esto es, un vínculo jurídico concreto para hacer. Entonces, si no se llevan a cabo se genera un incumplimiento constitucional, pues el legislador no tiene la posibilidad de determinar la creación o no de una ley: debe realizarlo. Aunado a lo anterior, la corte estableció que la obligación de ejercer esta facultad puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias.<sup>20</sup>

En lo atinente a los tipos de omisiones, la Corte puntualizó que existen omisiones absolutas y relativas. La absoluta cuando el legislador simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes, ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; y, la relativa cuando al haber

---

<sup>20</sup> "ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES". Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIII, febrero de 2006, tesis P. / I. 10/2006, P. 1528, materias constitucional y jurisprudencia.

ejercido su competencia lo hace de manera parcial o simplemente no la realiza integralmente impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.<sup>21</sup>

De la combinación de los diferentes tipos de facultades y omisiones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación obtuvo:

**a)** Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio.

**b)** Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio.

**c)** Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo.

**d)** Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.

En conclusión, el máximo tribunal de nuestro país declaró que la facultad conferida a las legislaturas estatales por un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional, en el que se le impone la adopción de medidas legislativas con objetivos concretos y determinados por la propia norma, constituye una facultad de ejercicio obligatorio

---

<sup>21</sup> "OMISIONES LEGISLATIVAS, SUS TIPOS", novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIII, febrero de 2006, tesis P./J. 11/2006, P. 1527, materias constitucional y jurisprudencia.

en tanto deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal.

Como resultado, consideró que el hecho de que algún Congreso local reciba un mandato vinculado a una facultad de esa naturaleza, sin que el legislador se pronuncie al respecto, vulnera la Constitución, dado que dicha conducta merma la plena eficacia de la Ley Fundamental.

Después de todo, la trasgresión a la Constitución surge, en general, desde el momento en que el órgano legislativo incumple el ejercicio de una facultad de ejercicio obligatorio.

De lo anterior, es posible considerar que las omisiones legislativas absolutas pueden violentar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones. Con base en lo siguiente:

La omisión absoluta que se analiza de carácter concreto, puede vulnerar los principios constitucionales que rigen las elecciones. En efecto, al respecto se tiene que la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, son los principios que rigen nuestro sistema electoral.

En tal medida, esta Sala Superior se ha pronunciado en diversas ocasiones para señalar que la certeza, en una de sus acepciones en el proceso electoral, consiste en que todos los ciudadanos conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a las que están sujetas la actuación de

todos los actores que han de intervenir, así como la de las autoridades electorales.

Por tanto la recta observancia del principio de certeza se traduce en que los ciudadanos, institutos políticos, autoridades electorales y, en general, todos los que participen en el procedimiento electoral conozcan las normas electorales que lo rigen.

Así, se considera que la violación al principio de certeza con la no emisión de las normas ordenadas por el constituyente permanente, puede incidir en el hecho de que todos los actores políticos desconozcan las reglas bajo las cuales se va a conducir el proceso electoral local.

En dicha medida, se estima que si las mismas se dictan con la oportunidad debida, éstas pueden ser del conocimiento de un mayor número de ciudadanos y actores políticos. En efecto, si se toma en cuenta que parte de la adecuación normativa que debe realizarse se encamina a la participación abierta y directa de los ciudadanos como candidatos independientes, es de suma importancia que tales reglas se encuentren expedidas con la mayor antelación posible, para poder determinar su posible participación o no.

Por otra parte respecto de los partidos políticos, se tiene que la importancia del conocimiento de tales reglas es en la medida que puedan conocer en qué condiciones se efectuará la participación política de los ciudadanos que, con el carácter de candidatos independientes, participaran como

sus contendientes en los comicios, y las reglas de competencia que regirán el proceso electoral local.

Ahora bien, tal como se ha hecho constar los partidos políticos cuentan con interés tuitivo para poder proteger los intereses de la comunidad en su conjunto, como resulta en el caso concreto.

Esto es, los partidos políticos como entidades de interés publico, son corresponsables de velar por la efectiva protección de los principios constitucionales de las elecciones y de derechos humanos de los ciudadanos, en tal medida la denuncia de la presunta omisión de mérito, se considera que es parte de la obligación de los institutos políticos.

Ahora bien, los derechos humanos como parte del texto constitucional imponen a las autoridades estatales el deber de cumplir diversas obligaciones como las de respetar, proteger, garantizar y promover, así como interpretarlos con un criterio extensivo y bajo los principios internacionalmente aceptados.

En tal medida, la correcta aplicación para la protección y desarrollo de los mismos se encuentra de la mano, en los procedimientos legislativos que se realicen con el fin de poder dotar de mayores elementos y recursos jurídicos a los ciudadanos. Es así, que el acto de legislar constituye un punto clave en el entramado institucional de generar sistemas jurídicos cada vez más eficaces a favor de los mismos.

Lo anterior tomando en cuenta, que tal circunstancia sería la idónea para tales efectos, sin dejar de apuntar los medios jurisdiccionales existentes de protección cuando esto no resulte así.

La falta de la emisión de una norma, sea del carácter que sea, violenta los derechos humanos en la medida que la creación de una norma por parte de un órgano facultado para ello, se da en beneficio y en el interés de la ciudadanía, tomando en cuenta que la previsión de legislar deviene de un mandato constitucional.

En tal circunstancia, partiendo de la idea de que la ciudadanía ejerce su soberanía a través de los poderes de la unión, en el ámbito de acción y competencia de cada uno de ellos, debe entenderse que la no obediencia a un mandato establecido por el órgano reformador de la constitución para que se emita una norma a nivel local, afecta de manera clara los derechos humanos de la ciudadanía a la cual va dirigida la norma.

Lo anterior es así, porque en un Estado constitucional y democrático de Derecho, la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y en cuanto tal lo rige y articula. Por lo que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado.

Al respecto, debe considerarse que en el tema de las candidaturas independiente, tal posibilidad de participación política por parte de la ciudadanía se encuentra contemplada en el artículo 35 de la Carta Magna.

Como se advierte, el derecho de votar y ser votado incluye la posibilidad de participar como contendiente en los comicios bajo la figura de candidato independiente. Este derecho político-electoral constituye un derecho humano de base constitucional y configuración legal, lo que significa que el ejercicio de dicha facultad necesariamente requiere de una actividad regulatoria, pues sólo de esa forma los ciudadanos pueden conocer las modalidades, requisitos, derechos y obligaciones que conforman el contenido de la candidatura independiente en cada entidad federativa.

Ello es así porque debe considerarse que la candidatura independiente constituye un engranaje más del proceso electoral, por lo que necesariamente dicha pieza debe ser articulada con el resto de los elementos que conforman e integran todo el aparato comicial estatal.

En esa medida, es claro que en el caso, la omisión atribuida al legislador lesiona en forma directa e inmediata el contenido esencial del derecho político-electoral de votar y ser votado en su vertiente de participar en los comicios con el carácter de candidato independiente, pues la falta de regulación impide jurídicamente el ejercicio de tal derecho por parte de los ciudadanos,



Bajo esas circunstancias, este órgano jurisdiccional considera que en el supuesto que las omisiones legislativas de carácter concreto en materia electoral conculcan derechos humanos, ello trae como consecuencia la necesaria intervención del órgano jurisdiccional encargado de garantizar que todos los actos y resoluciones se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, pues de lo contrario se dejaría en manos del legislador secundario la determinación del ejercicio de un derecho fundamental.

Considerar lo contrario implicaría desconocer y hacer nugatorio los derechos humanos y sujetar su reconocimiento, ejercicio y defensa a las determinaciones tanto del legislador secundario como de la autoridad administrativa encargada de velar por su aplicación.

Esto último, tal y como se consideró en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-9167/2011**.

Por tanto, cuando no se dé la materialización de un mandato constitucional a nivel local, se estima que tal afectación alcanza a la ciudadanía a la cual va dirigida la norma. En tal condición la omisión legislativa absoluta atenta contra los derechos humanos.

En tales condiciones es menester considerar que las omisiones legislativas de actualizarse, violentan los derechos humanos así como los principios constitucionales que rigen los procesos electorales.

Ahora bien, para esta Sala Superior, la estructura electoral constitucional mexicana y, en especial, los medios de impugnación en la materia, son mecanismos idóneos para revisar y resolver las omisiones legislativas de carácter concreto que se generen en perjuicio de la supremacía y fuerza normativa constitucional, dentro de la esfera de competencia reconocida para este órgano jurisdiccional.

Para que la omisión puede ser fiscalizada es necesario que se dé dentro de las competencias de ejercicio obligatorio del órgano legislativo correspondiente, sea absoluta o relativa, pues sólo así es posible determinar el alcance y efectos de la posible reparación.

Asimismo, esta Sala Superior estima que la obligación debe estar expresamente prevista por la Constitución, sin importar su ubicación exacta, pues lo relevante es que el vínculo jurídico se genere desde el texto constitucional.

Cuando la obligación se plasma con claros límites temporales es necesario que el órgano jurisdiccional tome las medidas adecuadas, prudentes y razonables para que el poder legislativo cumpla con los requerimientos constitucionales; mientras que, en presencia de obligaciones sin un momento temporal exacto, esta Sala Superior debe tomar en consideración los elementos propios del proceso electoral, las circunstancias particulares del sujeto obligado, así como las consecuencias sociales que la demora pudiere ocasionar.

Bajo las directrices descritas y tomando en cuenta la problemática que nos ocupa, se estima pertinente establecer si en el caso existe la omisión legislativa denunciada por el Partido Acción Nacional.

Tal como se ha visto, el tipo de omisión legislativa que se analizará corresponde a la que la doctrina denomina como absoluta, esto es: *i)* Que exista un mandato constitucional que ordene legislar y *ii)* Que el órgano legislativo al cual se le ordena, no cumpla con tal actividad.

En el caso, tal como lo hemos visto, tenemos:

Una reforma y adición de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política. Publicada por decreto el nueve de agosto de dos mil trece.

El mandato constitucional respecto a que el decreto de mérito entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; así como que tanto el Congreso de la Unión como los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa expidan la legislación aplicable o realicen las adecuaciones necesarias a su legislación, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor.

Al momento en que se resuelve el presente asunto, esto es dos de octubre del presente año, en el Estado de Tamaulipas no se tiene constancia de que se hubieren

realizado las adecuaciones respectivas ordenadas en el transitorio tercero del decreto de reforma y adición constitucional.

Por tanto, tenemos la concurrencia de los dos elementos descritos: mandato constitucional de legislar e inactividad legislativa.

A ese respecto, conviene señalar que de conformidad con el artículo 1º. Constitucional se tiene que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En tal tesitura, el Estado Mexicano se encuentra obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Ahora bien, tal como se ha visto el artículo tercero transitorio, establece una obligación a los Congreso locales de legislar en el plazo de un año la reglamentación que permita hacer efectivas las candidaturas independientes, las consultas populares y las consultas ciudadanas.

Este plazo venció el pasado once de agosto del presente año, sin que hasta la fecha el Congreso local haya

dado cabal cumplimiento a la obligación impuesta; en consecuencia, se considera que, conforme a la clasificación que en el tema hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se actualiza una omisión absoluta en competencias de ejercicio obligatorio, pues el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

En efecto, la omisión del Congreso de Tamaulipas constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Local.

Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido.

Por tanto, tal y como se ha hecho referencia en la conclusiones preliminares, se tiene que por mandato constitucional la ciudadanía ejerce su soberanía a través de los poderes de la unión, en el ámbito de acción y competencia de cada uno de ellos, por lo que debe entenderse que la no obediencia a un mandato establecido por el órgano legislativo federal para que se emita una norma a nivel local, afecta de manera clara los derechos humanos de la ciudadanía a la cual va dirigida la norma.

En ese sentido la fuerza normativa de la constitución debe prevalecer y garantizar los derechos humanos consagrados en la misma, con el objetivo de hacer funcional el Estado Democrático al cual pertenecemos.

En consecuencia, la omisión citada vulnera tanto al artículo tercero transitorio de la reforma y adición, así como los diversos artículos 1º y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con la omisión absoluta se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces en beneficio de la propia ciudadanía.

Esto es, el Congreso Local con la omisión de emitir la normativa correspondiente está incumpliendo su obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos políticos de los ciudadanos tamaulipecos.

En tal medida este órgano jurisdiccional no puede soslayar el hecho de que un órgano del estado, omita actuar bajo mandato constitucional, y con tal omisión pueden verse perjudicados los derechos humanos de los ciudadanos de una entidad federativa.

Aunado a ello, se violenta el principio de certeza en un proceso electoral local, dado que los actores participantes en el mismo, no puedan conocer de las normas electorales que vayan a regir el procedimiento electoral local.

En tal medida, como se ha expresado, la violación al principio de certeza con la no emisión de las normas ordenadas por el constituyente permanente, puede incidir en

el hecho de que los actores políticos desconozcan de las reglas bajo las cuales se va a conducir el proceso electoral local y, en esa medida, las condiciones bajo las cuales una de las partes contendientes (candidatos independientes) va a competir, o bien, se le haga nugatorio el ejercicio de ese derecho ante la falta de regulación.

Aunado a ello, la certeza se ve mermada en la medida que el mandato constitucional previa el plazo de un año para legislar, el cual como se ha establecido en varias ocasiones ha sido rebasado.

Sostener algo diferente, permitirá establecer que los poderes constituidos del Estado Mexicano deliberadamente permitan que se puedan dar afectaciones a los interés de la ciudadanía en general. Esto es, si la construcción constitucional prevé mandatos expresos con el fin de lograr una plena armonía institucional y en tales mandatos se establecen plazos proporcionales para su consecución, no puede considerarse que una legislatura local deje de cumplir con su función primaria la cual es legislar.

Aunado a lo anterior, cabe recordar lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la siguiente tesis:

“Con fundamento en el artículo 1.1 CADH, el Estado está obligado a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a organizar el poder público para garantizar a las personas bajo su jurisdicción el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Según las reglas del derecho de la responsabilidad internacional del Estado aplicables en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier autoridad pública,

independientemente de su jerarquía, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la Convención Americana (Caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71; Caso *Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70). La obligación del Estado en el sentido de respetar los derechos convencionalmente garantizados se impone independientemente de que los responsables de las violaciones de estos derechos sean agentes del poder público, particulares, o grupos de ellos, ya que según las reglas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier autoridad pública constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención (Caso *Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99; Caso de la "Panel Blanca" (*Paniagua Morales y otros*) Vs. *Guatemala*. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37). La responsabilidad estatal puede surgir cuando un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público afecte indebidamente, por acción u omisión, algunos de los bienes jurídicos protegidos por la Convención Americana. También puede provenir de actos realizados por particulares, como ocurre cuando el Estado omite prevenir o impedir conductas de terceros que vulneren los referidos bienes jurídicos. En este orden de consideraciones, cuando se traía de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado), la responsabilidad resulta por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo (Caso *Albán Cornejo y otros. Vs. Ecuador*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171)."

De la tesis que antecede cabe señalar que pueden ser objeto de responsabilidad estatal, cuando un órgano o funcionario del Estado, por acción u omisión, afecte indebidamente los bienes jurídicos protegidos por la obligación de los Estados partes de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en tal medida con el fin de evitar



ulteriores responsabilidades por parte del Estado Mexicano, en la medida en que una de sus legislaturas locales no realice o no cumpla un mandato constitucional relacionado con hacer efectivos los derechos humanos de naturaleza política-electoral, es que esta Sala Superior del Poder Judicial de la Federación estima oportuno el determinar fundada la omisión aducida y en consecuencia ordenar que cesa tal omisión.

Aunado a lo anterior, no se dejan de observar las razones que aduce el Congreso Local de Tamaulipas para justificar su no actuar.

En efecto, tal como se ha hecho constar el citado órgano legislativo justifica su omisión en diversas circunstancias las cuales no son acogidas por esta Sala Superior en atención a lo siguiente:

**a)** Respecto a que en el seno del congreso local se han discutido y desechado dos iniciativas al respecto, el pasado veinticinco de agosto del presente año.

Tal justificación no puede tomarse como válida, toda vez que el sólo hecho de que los partidos políticos integrantes del Congreso Local presenten iniciativas, las cuales sean discutidas y rechazadas no puede suponer que se hubiere llevado a cabo el mandato constitucional de legislar en la materia.

En efecto, los actos tendientes a legislar no pueden ser tomados como la propia emisión de una ley.

b) Que la existencia del “*Pacto por México*” supone la misma reforma a nivel federal, que según refieren podrá llegar en este mes al Congreso de la Unión, por lo que refieren que tal reforma afectará el marco general en materia electoral en todo el país.

Al respecto, de igual forma se considera que no puede ser atendible el hecho de que exista un acuerdo entre diversas fuerzas políticas denominado “*Pacto por México*”, dado que un mandato constitucional, no puede soslayarse por acuerdos políticos.

c) En relación con que no se ha afectado a ningún ciudadano con la omisión señalada, dado que no existe proceso electoral local inmediato, que pudiera poner en peligro los derechos político-electorales del ciudadano. Toda vez que el siguiente proceso electoral local se llevará a cabo hasta el año de dos mil quince.

Tal argumento no es dable a tomar en cuenta, dado que soslayar la inactividad legislativa únicamente por que no existe afectación real alguna, podría llevar a considerar válido una omisión o inactividad injustificada.

En otras palabras, considerar que por el sólo hecho de que, al no dar inicio el proceso electoral local eso es suficiente para considerar que no existe afectación, no se toma en cuenta dos circunstancias a saber:

-Por un lado la desobediencia a un mandato constitucional.

-Por el otro, no se considera la falta de certeza que puede generar la no implementación de tal normativa. Esto es si la materia a legislar se encuentra relacionada, por ejemplo, con las candidaturas independientes, y esta se realizará por primera vez en el país, ¿cómo puede generarse certeza a los ciudadanos que pretendan participar por tal vía? Cuando no se tienen los elementos normativos necesarios para establecer los métodos de participación.

Por tanto, mientras con mayor tiempo los ciudadanos conozcan de los procedimientos bajo los cuales puedan participar o no mediante la figura de las candidaturas ciudadanas, tal circunstancia dará mayor certeza a los procesos de participación ciudadana.

Incluso esta Sala Superior ha sostenido en relación a solicitudes de ciudadanos que pretendían participar como candidatos independientes, que su participación si bien se encontraba establecida a nivel constitucional, lo cierto era que la regulación de tal instrumento de participación ciudadana se encontraba supeditada a la regulación que el Congreso de la Unión a nivel federal y los Congresos de los Estados a su nivel, realizaran durante el periodo máximo de un año.

En tal virtud, si la lógica de no consentir o establecer viables las candidaturas independientes pese a estar insertas

en la Carta Magna, porque dependía de una reforma posterior, ya fuera por el Congreso Federal y los Congresos locales, no es dable señalar en este momento que si bien es cierto que ya ha transcurrido el plazo otorgado por el propio Poder Reformador para la implementación de mérito, tal situación no afectaría a ningún ciudadano porque no existe un proceso electoral local en marcha.

En consecuencia, en virtud de las razones expuestas esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, considera que el concepto de agravio esgrimido por el Partido Acción Nacional es fundado y por tanto se actualiza la omisión legislativa atribuida al Congreso de Tamaulipas, dado que tal abstención de legislar se da en contra a una exigencia constitucional de hacer, por lo que al existir un mandato constitucional concreto que obliga al legislador local a adoptar medidas legislativas de materialización constitucional en la materia político-electoral, la cual es conocimiento de este órgano jurisdiccional, es que lo conducente sea el ordenar emitir la legislación atinente.

Finalmente no pasa inadvertido para esta Sala Superior, que se está llevando a cabo el proceso de reforma de los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionada con la implementación de las candidaturas independientes en las entidades federativas y el Distrito Federal.

De tal procedimiento, se tiene que no existe un nuevo plazo para que las legislaturas locales emitan la nueva

configuración normativa en la materia. Asimismo, tal reforma se encuentra en *vacatio legis*.

En ese sentido, tal procedimiento de reforma, no es obstáculo para considerar que el transitorio tercero de la reforma constitucional que se analiza es el que precisamente estableció el plazo que la legislatura de Tamaulipas tenía para legislar en la materia, por lo que el transcurso del mismo actualiza la omisión legislativa absoluta.

En efecto, la adecuación constitucional no es impedimento para el Congreso local para realizar la actualización de su normativa en el materia, lo cual no encuentra oposición en el plazo constitucional determinado originalmente en el multicitado transitorio tercero.

**C. Efectos de la ejecutoria.** Ahora bien, una vez establecida la omisión legislativa absoluta por parte del Congreso del Estado de Tamaulipas, lo conducente es ordenar la emisión de las normas secundarias con el fin de dar regularidad al mandato constitucional.

En tal medida para privilegiar los derechos humanos de los ciudadanos del Estado de Tamaulipas, se estima que las adecuaciones o creaciones de las normas necesarias que den funcionalidad a la reforma y adición de la Carta Magna, deben darse en el menor tiempo posible.

En relación a lo anterior, se tiene que el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas prevé dos periodos ordinarios de sesiones en cada año legislativo,

iniciando el primer periodo el primero de octubre y el cual no se puede extender más allá del quince de diciembre, y el segundo que da inicio el quince de enero y termina el treinta de junio.

Por tanto, se estima que el Congreso del Estado de Tamaulipas de acuerdo a su agenda legislativa deberá armonizar la Constitución y legislación interna al Pacto Federal.

Al respecto debe recordarse que el constituyente permanente dio el plazo de un año para llevar a cabo las adecuaciones atinentes, en tal medida toda vez que a quedado acreditado de manera fehaciente que se ha excedido el plazo otorgado, es que se estima pertinente que los ajustes de mérito se lleven a cabo a la brevedad posible.

Lo anterior tomando en cuenta, los artículos 17, párrafo tercero, 41 y 99 constituciones, así como los principios de obligatoriedad y orden público, los cuales son rectores de las sentencias dictadas por este órgano jurisdiccional, sustentados en la vital importancia para la vida institucional del país y con objeto de consolidar el imperio de los mandatos que contiene la Constitución General de la República, sobre cualquier ley y autoridad, con el fin de que desplieguen los actos tendentes a cumplimentar los fallos de esta Sala Superior.

Por lo expuesto y fundado se:

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **ordena** a la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Tamaulipas de acuerdo a su agenda legislativa, realizar las adecuaciones a la legislación electoral del estado, en términos del artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto hace a la materia político-electoral para armonizar la Constitución local y la legislación interna al Pacto Federal.

**NOTIFÍQUESE; Personalmente** al partido político actor en el domicilio que señala en su escrito de demanda; **por oficio**, a la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Tamaulipas; así como por **estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 26, párrafo 3, 28 y 29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos originales a su lugar de origen 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. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARIA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**