

VII. Competencia de la sala superior, para conocer y resolver de los medios de impugnación, vinculados con la incorporación de una nueva presidencia de comunidad, en el catálogo de comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres

Introducción

De una interpretación sistemática de lo dispuesto por los artículos 1, 2, párrafo 5, apartado A, fracciones I, II, III y VIII de la Norma Fundamental Federal; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 3, párrafo 1, 4, 5 y 6, párrafo 1, incisos b) y c), 8, párrafos 1 y 2, 12, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 3, 5 y 18. de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, se desprende que los usos y costumbres conforman el marco normativo y político a través del cual una comunidad se autogobierna y regula sus relaciones sociales.

Antecedentes y contexto de la impugnación

El juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-24/2011, deriva del hecho de que José Lumbreras García, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ante el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, impugnó la resolución dictada dentro del Toca Electoral 273/2010 de siete de enero de 2010, por el Pleno de la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la citada entidad federativa, mediante la cual se determinó sobreseer el Juicio Electoral promovido en contra del Acuerdo CG275/2010, emitido el 30 de noviembre de 2010 por el Consejo General del referido órgano administrativo electoral local.

Al respecto, es oportuno precisar que por Decreto número 163, del Congreso Libre y Soberano de Tlaxcala, publicado el 29 de octubre de 2010 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de la referida entidad federativa se determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

[...]

ARTÍCULO PRIMERO. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 45, 47 y 54 fracción LIX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 3, 5 fracción 11, tomos 7 y 9 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, en relación con los diversos 113 y 114 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, se establece una Presidencia de Comunidad en el centro de la población de Santa Cruz Tlaxcala, conformado con los barrios El Alto, Tepetlazingo y Tetzotzocola, solicitada por el Honorable Ayuntamiento de ese Municipio.

...

TRANSITORIOS

...

ARTÍCULO 2. Una vez publicado el presente Decreto, los habitantes del centro de población de Santa Cruz Tlaxcala, conformado con los barrios El Alto, Tepetlazingo y Tetzotzocola procederán a elegir a su Presidente de Comunidad mediante el sistema de usos y costumbres, y quien resulte electo formará parte del Honorable Ayuntamiento de Santa Cruz Tlaxcala, ajustándose para tal efecto a lo dispuesto por el artículo 8 TRANSITORIO de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, y los artículos 116 fracciones I y VI de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala y 418 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

ARTÍCULO 4. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 104 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, se instruye al ciudadano Secretario Parlamentario de esta Soberanía para que una vez publicado este Decreto, lo notifique al Honorable Ayuntamiento de Santa Cruz Tlaxcala, para su conocimiento, así como al Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala para los efectos del artículo 417 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado de Tlaxcala, para su debido cumplimiento.

[...]

Derivado de lo anterior, el 30 de noviembre de 2010 el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, emitió el Acuerdo CG275/2010, mediante el cual se determinó incluir en el Catálogo de Comunidades por el sistema de usos y costumbres, a la Presidencia de Comunidad del Municipio de Santa Cruz, Tlaxcala. En la parte atinente, el Acuerdo precisado es del tenor siguiente:

[...]

1.- Se incluye en el Catálogo de Comunidades que eligen a su Presidente de Comunidad por el Sistema de Usos y Costumbres, a la Presidencia de Comunidad que se establece en el Centro de Población de Santa Cruz Tlaxcala, conformada con los barrios El Alto, Tepetlazingo y Tetzotzocola, en términos de lo establecido en el artículo cuarto transitorio del Decreto 163 emitido por la LIX Legislatura del Congreso del Estado.

[...]

Inconforme con el Acuerdo en comentario, el representante suplente del PRI ante el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, promovió Juicio Electoral ante la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la citada entidad federativa, mismo que fue resuelto dentro del Toca Electoral 273/2010, el 7 de enero de 2011, por el citado órgano jurisdiccional local, en el sentido de sobreseer la demanda, por actualizarse una causa de improcedencia.

Disconforme con la resolución descrita en el párrafo precedente, el 17 de enero de 2011, el PRI por conducto de José Lumbreras García promovió juicio de revisión constitucional electoral, a fin de controvertir la sentencia recaída al Toca Electoral 273/2010.

Planteamiento de los agravios

Los agravios expresados que determinaron el sentido del fallo, fueron los siguientes:

- 1) Que la resolución impugnada se encontraba indebidamente fundada y motivada, por lo que se vulneraba lo dispuesto por el artículo 16 de la CPEUM, al determinar sobreseer el juicio primigenio identificado con la clave Toca Electoral 273/2010, por actualizarse la hipótesis contenida en el artículo 24, fracción I, inciso a) de la Ley de Medios de impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, relativa a la falta de interés jurídico del actor. Lo anterior, porque en concepto del partido político actor, una sentencia favorable a su representada, que ordenara revocar el Acuerdo CG275/2010, tendría un efecto eficaz para que el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, observara los criterios establecidos por él mismo, respecto de la inclusión de una comunidad en el Catálogo de usos y costumbres, conforme

a lo dispuesto por el Reglamento de Asistencia Técnica, Jurídica y Logística a las Comunidades que realizan Elecciones de Presidentes de Comunidad por Usos y Costumbres.

- 2) Que como consecuencia de la indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada respecto del sobreseimiento decretado, la autoridad responsable desatendió los argumentos vertidos en la demanda del juicio primigenio, por lo que solicitaba a esta Sala Superior considerarlos al momento de emitir la resolución y, consecuentemente, dejar sin efectos el acuerdo del Consejo General CG275/2010, para que quedaran las cosas como se encontraban antes de su aprobación, y en su lugar se resolviera la no inclusión de la Presidencia de Comunidad creada, por Decreto número 163 del Congreso del Estado de Tlaxcala, en el Catálogo de usos y costumbres del Instituto Federal Electoral; o en su caso para que la responsable observara la normatividad aplicable y fundara debidamente su acuerdo apeándose a la legalidad.

Consideraciones torales de la sentencia

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de 16 de febrero de 2011, resolvió el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-24/2011.

Antes de exponer las razones que sustentaron el sentido del citado fallo, es importante señalar que por cuanto a la competencia para conocer y resolver el medio impugnativo en comento, en la resolución de mérito este órgano jurisdiccional federal electoral precisó que la resolución originalmente impugnada fue el Acuerdo CG275/2010, emitido en sesión pública de treinta de noviembre de 2010, por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, mediante el cual se determinó incluir en el Catálogo de Comunidades que eligen a su presidente de Comunidad por el sistema de usos y costumbres, a la Presidencia de Comunidad que se establece en el Centro de la Población de Santa Cruz Tlaxcala, conformada con los barrios El Alto, Tepetlazingo y Tetzotzocola, en cumplimiento de lo establecido en el artículo cuarto transitorio del Decreto 163 emitido por la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala.

En este orden de ideas, se sostuvo que la materia de controversia en el juicio de revisión constitucional electoral que se resolvía, se vinculaba directamente con la creación de un órgano desconcentrado a través de una Presidencia de

Comunidad en el referido Centro de Población y con la determinación de que su elección sería bajo el Sistema de Usos y Costumbres.

Ahora bien, derivado de las reformas constitucionales y legales llevadas a cabo durante 2007 y 2008, respectivamente, se estableció un nuevo esquema de distribución de competencias para las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así, en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la CPEUM, se establece que corresponde al TEPJF, resolver las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

En este orden de ideas, de conformidad con los artículos 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 87, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tratándose de juicios de revisión constitucional electoral, las Salas Regionales tienen competencia para conocer de las impugnaciones relativas a las elecciones de diputados locales y a la Asamblea del Distrito Federal, así como de los ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Ahora bien, como quedó debidamente precisado, en el presente juicio, la materia de la litis estaba relacionada con aspectos inherentes a la creación de un órgano desconcentrado a través de una Presidencia de Comunidad en el referido Centro de Población y con la determinación de que su elección sería bajo el sistema de usos y costumbres, cuestiones que, si bien es cierto que en ese momento no se encontraban vinculadas con el desarrollo de un proceso electoral en curso en la referida entidad federativa, también lo fue que, en su oportunidad, incidirían en el proceso electoral que se llevará a cabo el primer domingo de julio de 2013, en términos de lo dispuesto por el artículo 25, de la Norma Fundamental estatal.

De ahí que, para el caso concreto y toda vez que la controversia en la que se sustentaba el motivo de inconformidad del partido político actor, no se encontraba dentro de las hipótesis contenidas para el conocimiento de la Sala

Superior ni para las Salas Regionales de este órgano jurisdiccional electoral federal, se estimó que el conocimiento y resolución del asunto en comento debía corresponder a esta Sala Superior, porque en el fondo lo que implicaba era la determinación de la incorporación de una Presidencia de Comunidad en el Catálogo de Comunidades que eligen a su presidente de Comunidad por el sistema de usos y costumbres, a la Presidencia de Comunidad que se establecía en el Centro de Población de San Cruz Tlaxcala.

En este sentido, los motivos de inconformidad formulados por el partido político actor, fueron analizados conforme al orden propuesto en el escrito inicial de demanda.

Así, los Magistrados María del Carmen Alanís Figueroa, Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos, Salvador Olimpo Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López por unanimidad de votos, estimaron inoperantes los motivos de inconformidad identificados con los numerales 1 y 2, en virtud de que se sustentaban en un acto consentido expresamente, que había adquirido firmeza y definitividad con anterioridad a la promoción del juicio de revisión constitucional electoral en cuestión.

Así, se determinó que la inoperancia de los motivos de inconformidad derivaba de la circunstancia de que medularmente el partido político actor, pretendía controvertir el Decreto 163, emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala, mediante el cual ordenó incluir en el Catálogo de Comunidades que eligen a su Presidente de Comunidad, por el sistema de usos y costumbres a la Presidencia de Comunidad del Municipio de Santa Cruz Tlaxcala, así como el Acuerdo CG275/2010, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral en cumplimiento del Transitorio cuarto del referido Decreto, que dieron origen al acto ahora impugnado, es decir, a la sentencia dictada por el Pleno de la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, que sobreseyó el Juicio Electoral identificado con el Toca Electoral 273/2010.

De lo anterior, se advirtió que no resultaba jurídicamente viable examinar un acto derivado, sin afectar la validez o definitividad del primero de ellos.

En efecto, la doctrina es coincidente en el sentido de reconocer dos tipos de consentimiento de los actos o resoluciones electorales, que hacen que adquieran definitividad y firmeza, a saber: el consentimiento tácito y el consentimiento expreso.

Al respecto, el consentimiento tácito deviene de una presunción en la cual se advierten los siguientes elementos: a) la existencia de un acto pernicioso

para una persona; b) la existencia de un medio de impugnación para combatir ese acto dentro de un plazo establecido legalmente; y c) la inactividad de la parte afectada durante el citado plazo.

De esta manera, cuando una persona está en posibilidad de combatir un acto que le perjudica dentro de un plazo determinado, y se abstiene de hacerlo, resulta lógico inferir que se conformó con el mismo.

Por su parte, el consentimiento expreso, se traduce en cualquier manifestación de la voluntad que entrañe ese consentimiento; es decir, se produce cuando se realizan actos de la intención de la voluntad, en forma verbal, escrita o a través de signos inequívocos, que impliquen una aceptación del acto o resolución.

Conforme a lo anterior, era posible desprender que el acto que realmente afectaba la esfera jurídica del partido político actor, era precisamente el Decreto 163 del Congreso local, de ahí que el Acuerdo CG275/2010, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, únicamente constituía una consecuencia del primero.

Lo anterior, toda vez que en el Decreto 163, se determinó incluir en el Catálogo de Comunidades que eligen a su Presidente de Comunidad por el sistema de usos y costumbres, a la Presidencia de Comunidad que se establece en el Centro de la Población de Santa Cruz Tlaxcala y, el Acuerdo CG275/2010 dio cumplimiento a lo ordenado en el Transitorio Cuarto del citado Decreto.

En efecto, el Decreto en comento, dio origen a una situación jurídica concreta, al establecer una nueva autoridad municipal (Presidencia de Comunidad) y la forma de su elección bajo el sistema de usos y costumbres, mientras que el Acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, solo procedió a incluir a la Comunidad de Santa Cruz, en el Catálogo de Comunidades que elegirían a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres.

En este orden de ideas, con independencia de que el partido político actor en el juicio, pretendiera controvertir la sentencia dictada por la autoridad responsable en el Toca Electoral 273/2010, derivada del Acuerdo del Consejo General CG275/2010, lo cierto era que el partido político actor estuvo en aptitud de impugnar con oportunidad el referido Decreto ante las instancias correspondientes.

De esta manera, se arribó a la conclusión de que el sobreseimiento decretado en la sentencia impugnada en el juicio, se fundaba en el hecho de que el Acuerdo CG275/2010, al ser sólo una consecuencia del Decreto 163, emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala y publicado el 29 de octubre de 2010, en

el *Periódico Oficial* de la citada entidad federativa, no podía ser revisado, por lo que sus resolutivos cobraron la debida eficacia, a partir de su publicación, en la fecha referida, sin que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hubiere manifestado objeción alguna en contra del mismo.

Por tanto, al haber adquirido definitividad y firmeza el Decreto de la Legislatura local, es que el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, en cumplimiento del mismo, había ordenado la emisión del Acuerdo CG275/2010, cuya legalidad fue cuestionada en la sentencia dictada por la autoridad responsable.

De ahí que, el partido político accionante había consentido el contenido del Decreto 163 antes señalado, pues se reitera que éste constituía el acto ordenador y, el Acuerdo CG275/2010 era el acto de ejecución del primero.

Lo anterior puso de manifiesto, que el mencionado Decreto 163, constituyó, finalmente, el fundamento del Acuerdo CG275/2010 que dio origen a la determinación combatida.

De esa manera, se sostuvo que resultaba jurídicamente inviable que a través del acto reclamado (sentencia que determinó sobreseer el Toca Electoral 273/2010), se examinara la pretensión del accionante, porque incluso, en el evento de que esta Sala Superior hubiera analizado los motivos de inconformidad tanto en dicha instancia como en el juicio primigenio y se le hubiera concedido la razón al partido político actor respecto del segundo (juicio electoral), de cualquier forma los efectos que pudieran haber recaído sobre la sentencia impugnada, no resultarían suficientes para revocar el precedente del acto reclamado, esto es, el Decreto 163 del Congreso del Estado de Tlaxcala, habida cuenta que seguiría subsistiendo con plena vigencia, porque como se desprendió de las constancias que obraban en autos, dicho Decreto no fue impugnado en su oportunidad.

Así, si el partido político actor estimaba que el Decreto en comento afectaba su derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular en la citada población, debió oponerse a este; es decir, desde que fue publicado, esto es, a partir del 29 de octubre del año próximo pasado, circunstancia que en modo alguno se actualizó en la especie.

De ahí que, tal como se indicó, el Acuerdo CG275/2010, constituía una consecuencia, directa e inmediata, del mencionado Decreto 163.

Por tanto, esta Sala Superior estimó que los motivos de disenso formulados por el partido político actor, en el juicio de revisión constitucional electoral en

cuestión, resultaban inoperantes, al versar sobre un acto consentido expresamente, que adquirió firmeza y definitividad.

Por lo que, esta Sala Superior determinó que las alegaciones resumidas en los incisos 1 y 2 de la síntesis de agravios anterior, devenían inoperantes.

Consecuentemente, al haber resultado inoperantes los motivos de disenso hechos valer por el partido político accionante, lo procedente era confirmar la resolución dictada dentro del Toca Electoral 273/2010, el 7 de enero del presente año, por el Pleno de la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de la referida entidad federativa, mediante la cual se había determinado sobreseer el Juicio Electoral promovido en contra del Acuerdo CG275/2010, emitido el 30 de noviembre próximo pasado, por el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala.

Resolutivos

El juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-24/2011 promovido por José Lumbreras García, en su carácter de representante suplente del PRI ante el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, se resolvió en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 16 de febrero de 2011, en los términos siguientes:

Se confirmó la resolución dictada dentro del Toca Electoral 273/2010 el 7 de enero de 2011, por el Pleno de la Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala.

Relevancia del criterio

El criterio contenido en la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-24/2011, reviste importancia y trascendencia jurídica, dado que de conformidad con una interpretación sistemática de los artículos 2, 41, párrafo 2, base VI, 99, párrafo 4, fracción IV, de la CPEUM; 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que si bien no está expresamente determinada en la ley la competencia para conocer de los medios de impugnación en los que se controvierte, entre otros, la incorporación de una Presidencia de Comunidad en el Catálogo de las que se rigen por el sistema de usos y costumbres, dada la naturaleza del acto y de la autoridad que lo emite, debe concluirse que corresponde conocer de

esos medios de impugnación a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De ahí que, en la sentencia en cuestión se reconozca, por una parte, la competencia de la Sala Superior para conocer y resolver de los medios impugnativos vinculados con la incorporación de una nueva Presidencia de Comunidad en el Catálogo de aquellas que se rigen por el sistema de usos y costumbres y, por la otra, que ante la omisión normativa de naturaleza competencial, se privilegió el principio de acceso a la justicia de manera pronta y expedita, en términos de lo dispuesto por el artículo 17 de la Norma Fundamental Federal.

En este sentido, el criterio sostenido en la sentencia que se comenta, dio origen a la Tesis XXXV/2011, aprobada por unanimidad de votos en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación celebrada el 16 de noviembre de 2011.

GUILLERMO ORNELAS GUTIÉRREZ

Fuentes consultadas

CIPPET. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

CPELST. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1992 y 2001. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

DNUDPI. Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 2013. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

LOPLET. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

PIDCYP. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y políticos.