



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

“2019, Conmemoración de los 500 años de mestizaje”.

TET-JDC-001/2019 y acumulados.

EXPEDIENTE NÚMERO: TET-JDC-001/2019 y acumulados.

ACTOR: Pedro Serrano Ramírez y otros.

RESPONSABLE: Congreso del Estado de Tlaxcala.

MAGISTRADO PONENTE: José Lumbreras García.

SECRETARIO: Hugo Aguilar Castrillo.

Tlaxcala de Xicohténcatl, Tlaxcala, a cinco de febrero de dos mil diecinueve.

El Tribunal Electoral de Tlaxcala dicta sentencia en el Juicio de Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano promovido por **los actores**, que se ostentaron con los caracteres de Presidentes Municipales, Síndicos Municipales y Regidores, del Estado de Tlaxcala, en los siguientes términos.

Glosario

Actores o Pedro Serrano Ramírez, Sandra Marcelina Cabrera
parte actora: Hernández, Francisco Villareal Chairez, Diana Torrejón Rodríguez; Eliverio González Herrera; José Alejo Rodríguez Rodríguez, Ulises Águila Toxqui, Rubén Domínguez Medel, Josué Ortiz López, Christian Díaz Vargas, Vitalina López Pozos, Yolanda Tamayo López, José Evodio González Vásquez, Alfredo Escamilla Ricalday, Alicia Flores Bustamante, Alejandra Franquiz Lemus, Felipe de Gante de Gante, Felipe Fernández Romero, Uvaldo Zamora Vázquez, Eloy Reyes Juárez, Isela Carvajal Parra, Carlos David Robles Figueroa, Francisco Gutiérrez García, Juan

Gabriel Sánchez Hernández, Víctor Alfonso González Carmona, María Gloria García Montiel, Teodora Alvarado García y Jesús Ruíz Lechuga, quien se ostentaron con el carácter de presidentes municipales, síndicos municipales y regidores, de diferentes ayuntamientos del estado de Tlaxcala, descritos cada uno de los cargos, conforme al acuerdo plenario de acumulación dictado el veinticuatro de enero del presente año.

Congreso:	Congreso del Estado de Tlaxcala.
Ley de Medios:	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
TET	Tribunal Electoral de Tlaxcala
Decreto Impugnado	Decreto número 75, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Estado, a través del cual se reforman y adicionan los artículos 4 y 120 fracción I de la Ley Municipal para el Estado de Tlaxcala, y se abroga el decreto aprobado el catorce de agosto de dos mil dieciocho.

RESULTANDO

A. Antecedentes.

I. El cinco de junio de dos mil dieciséis, los actores, fueron electos para desempeñar el cargo de presidentes municipales, síndicos municipales y regidores, de sus respectivos ayuntamientos, para el periodo comprendido del primero de enero de dos mil diecisiete, al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

II. En la fecha en que resultaron electos, los artículos 4 y 120, fracción I de la Ley Municipal para el Estado de Tlaxcala, preveían lo siguiente:

Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:

...



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

“2019, Conmemoración de los 500 años de mestizaje”.

TET-JDC-001/2019 y acumulados.

Presidente de Comunidad: Al representante político de su comunidad, quien ejerce de manera delegada en su circunscripción territorial la función administrativa municipal.

Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

I. Acudir a las sesiones de cabildo sólo con voz;

III. En decreto 149, de publicación extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala del veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, se reformó la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, los cuales en relación a la litis planteada, son del orden siguiente:

Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entiende por:

Presidente de Comunidad: Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor.

Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz y voto;

Estableciendo en su artículo primero transitorio, por lo que se refiere a la reforma a los dos artículos citados, que entraría en vigor a partir del uno de septiembre del dos mil veintiuno.

IV. Mediante Decreto 75, de publicación extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala del treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en su artículo segundo, se reformó el párrafo primero del artículo primero transitorio del antes citado Decreto 149, disponiendo que las reformas contenidas en el mismo entrarían en vigor a partir del uno de enero de dos mil diecinueve.

B. Juicios Electorales.

1. Demanda. El siete de enero del año en curso, los actores presentaron escritos de demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales, a fin de controvertir el referido Decreto número 75.

2. Informe circunstanciado. El ocho y diez de enero, la autoridad responsable remitió informe circunstanciado a este Tribunal, tras lo cual, turnado a las ponencias respectivas, fue radicado el juicio propuesto, se tuvieron por reproducidos para los efectos legales los informes remitidos, así como por admitidas y desahogadas por su propia naturaleza las pruebas ofrecidas, por remitidas las cédulas de publicación correspondientes, sin que se hubiera apersonado quien se considerara como tercero interesado dentro de los referidos juicios.

3. Acumulación. En acuerdo plenario de veinticuatro de enero del año en curso, dada la identidad de demandas propuestas, acto reclamado y autoridad responsable, se determinó acumular los medios de impugnación promovidos, para quedar en lo subsiguiente como TET-JDC-001/2019 y acumulados.

4. Cierre de instrucción. De conformidad con el segundo punto resolutivo del acuerdo de acumulación, turnado que fueron las constancias a la Primera Ponencia de este Tribunal, y considerando que no existían trámites pendientes por realizar, el magistrado ponente, declaró cerrada la instrucción el veintiocho de enero de la presente anualidad, como consecuencia se ordenó formular el proyecto de resolución.

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

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal procederá a realizar un análisis particular en el cuerpo de la presente resolución, a fin de determinar si resulta competente para analizar y pronunciarse respecto a las violaciones al derecho de votar y ser votados, en su vertiente del ejercicio al cargo, manifestado por los actores, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 95, apartado B, párrafo sexto de la Constitución Local; 105, párrafo 1, 106, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

“2019, Conmemoración de los 500 años de mestizaje”.

TET-JDC-001/2019 y acumulados.

Procedimientos Electorales; 7, 10, 12, párrafo primero, 1; 90 y 91 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala; así como en los artículos 3, 6, 7, párrafo segundo, 13, inciso b), fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tlaxcala, toda vez que los actores, alegan violaciones de carácter electoral, sobre lo cual es necesario realizar un pronunciamiento puntual, en aras de cumplir el principio constitucional de acceso a la justicia.

SEGUNDO. Improcedencia. Los juicios propuestos reúnen los requisitos previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley de Medios, en atención a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella constan el nombre y la firma autógrafa de los actores, identifican el acto impugnado y la autoridad responsable, mencionan los hechos en que sustentan su impugnación, los agravios y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Los actores manifiestan que tuvieron conocimiento del acto reclamado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y las demandas fueron presentadas el siete de enero del año en curso, esto es, en el cuarto día hábil para su promoción; por tanto, se estima que las mismas se presentaron, para efectos procesales, dentro del término legal.

3. Terceros interesados. Dentro de los juicios substanciados, no se presentó quien considerara tener dicho interés.

4. Desechamiento. Sin que lo anterior aplique para la demanda en que fueron anunciados como actores Isela Carvajal Parra y Carlos David Robles Figueroa, con el carácter de Síndica y Primer Regidor del Ayuntamiento de Apetatitlán, Tlaxcala, respectivamente, substanciada en el expediente **TET-JDC-015/2019**, pues no se aprecia la firma autógrafa de dichos promoventes en el escrito de presentación de dicha demanda, en la hoja final o en ningún apartado distinto de la misma; motivo por el cual, retomando lo dictado en el auto del veintidós de enero

del año en curso por el magistrado ponente, este pleno determina desechar la demanda, por lo que se refiere a estos dos actores, toda vez que no se desprende firma alguna en el escrito de demanda respectivo, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción IX en relación con el diverso 23, fracción II de la Ley de Medios.

5. Sobreseimiento. Previo al estudio de la litis planteada, deben analizarse y resolverse las causales de improcedencia, tanto las que menciona la autoridad responsable como las que esta autoridad pueda apreciar, pues de ser procedente alguna, incidiría directamente en la procedibilidad del juicio planteado; para ello, deben acreditarse fehacientemente las causas o motivos de improcedencia, esto es, deben ser manifiestos, patentes, claros, inobjetables y evidentes, al grado de que exista certidumbre y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate sea operante en el caso concreto.

Así tenemos, que la autoridad responsable refiere que se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 23, fracciones IV, y V, 24, fracciones I, inciso a) y VIII, en relación con el diverso 25, fracción III de la Ley de Medios, consistente en la falta de interés legítimo de los actores, para impugnar el Decreto 75, emitido por el Congreso del Estado de Tlaxcala, afirmando que los actores no logran demostrar tener un derecho subjetivo en la normativa, que se vea afectado de manera directa, y que le permita exigir de la autoridad jurisdiccional electoral local, se deje sin efecto el decreto controvertido.

Ahora bien, esta causal es superada por el análisis que efectúa este Tribunal en términos de una cuestión de previo y especial pronunciamiento, atendiendo a la naturaleza del acto impugnado y los efectos solicitados, que trae como consecuencia, que los juicios propuestos resulten improcedentes y por ende sea de sobreseerse en los mismos.

A esta conclusión se arriba, analizado que es el conjunto de los agravios expuestos por los actores, siguiendo el criterio determinado en las Jurisprudencias 3/2000, 2/98 y 4/99 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubros: **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES**



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

"2019, Conmemoración de los 500 años de mestizaje".

TET-JDC-001/2019 y acumulados.

SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR"¹;"AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL"², y "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR"³; esto, dado que se advierte que la parte actora enfoca sus agravios a afirmar que el decreto impugnado es contrario al precepto constitucional 116, párrafo segundo, fracción II, en el sentido de que genera lo siguiente:

- Violación a principios constitucionales de sobre y sub-representación, al alterarse la integración del Órgano Colegiado para el que fueron electos, al otorgar a los presidentes de comunidad el carácter de regidores;
- Vulneración a su porcentaje de representación en la toma de decisiones del gobierno municipal, pues con ello se reduce su nivel de participación y representación, al otorgar a los presidentes de comunidad el derecho de voz y voto en el cabildo;
- Afectación retroactiva de los principios establecidos en el artículo 116 constitucional, dejándolos como minoría incapacitada para participar políticamente en las decisiones trascendentales.

Asimismo, sustentan sus argumentaciones con extractos de los razonamientos vertidos en las resoluciones dictadas por la entonces Sala Regional Distrito Federal (ahora Sala Ciudad de México), en el expediente SDF-JDC-2093/2016 y acumulados, así como en la resolución SUP-REC-774/2016 y acumulados, dictada por la Sala Superior, ambas instancias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con lo anterior y del análisis de los textos de las promociones

¹ Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, páginas 122 y 123.

² Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, páginas 123 y 124

³ Véase en Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, página 445.

de este juicio, se advierte que la solicitud de los actores es que se deje sin efecto el decreto impugnado en los ayuntamientos de los que son integrantes, para evitar que, en su concepto, se altere de manera grave su conformación.

Por tanto, y como se desprende de lo antes relacionado, el argumento y pretensión central de los actores, gira en torno a que se inaplique un decreto emitido por el Congreso del Estado, toda vez que consideran encontrarse en el supuesto de aplicación del mismo en su perjuicio, por la sola entrada en vigor de este, toda vez que le otorgan la característica de ley autoaplicativa.

En este contexto, aun cuando en los agravios descritos expongan consideraciones en torno a una supuesta violación a sus derechos políticos electorales, dichos argumentos no resultan suficientes para que esta autoridad asuma la competencia y, en su caso, haga un pronunciamiento en el fondo de dicho asunto.

En efecto, para poder determinarse la competencia, no basta con los agravios que expongan los actores, sino que se tiene que tomar en cuenta la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Sostener lo contrario implicaría, que se pudiera determinar la competencia por materia en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado.

A esta conclusión se arriba, conforme con la interpretación por analogía del presente asunto respecto al criterio jurisprudencial de observación obligatoria para este Tribunal⁴, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS**⁵, en el que consideró que, para fijar la

⁴ En términos de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de amparo.

⁵ Novena Época, Registro: 167761, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Marzo de 2009, Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 24/2009, Página: 412.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

“2019, Conmemoración de los 500 años de mestizaje”.

TET-JDC-001/2019 y acumulados.

competencia por materia, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable; así, para determinar la competencia debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte actora, pues estos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas, pues sostener lo contrario resultaría ilógico, ya que se corre el riesgo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado.

En este orden, en el sistema jurídico mexicano, por regla general, la competencia de los órganos jurisdiccionales por razón de la materia se distribuye entre los diversos tribunales, a los que se les asigna una especialización, lo que da origen a la existencia de tribunales agrarios, civiles, fiscales, penales, del trabajo, etcétera, y que a cada uno de ellos les corresponda conocer de los asuntos relacionados con su especialidad.

Si derivado de la concurrencia de diversas materias expuestas en un litigio, da lugar a un conflicto sobre qué materia se resolverá, este debe resolverse atendiendo exclusivamente a la naturaleza de la acción, lo cual, regularmente, se puede determinar mediante el análisis cuidadoso de las prestaciones reclamadas, de los hechos narrados, de las pruebas aportadas y de los preceptos legales en que se apoye la demanda, prescindiendo en todo caso del estudio de la relación jurídica sustancial que vincule al actor y al demandado, pues ese análisis constituye una cuestión relativa al fondo del asunto.

Bajo este panorama, los actores centran su interés, en el hecho de que una reforma a la Ley Municipal de la entidad, emitida por el Congreso del Estado, que según ellos tiene carácter autoaplicativo, sea dejada sin efectos por este Tribunal en el ayuntamiento del que respectivamente son parte.

Esta reforma, fue materializada a través de un decreto, el cual, conforme con el artículo 9, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo se considera como tal a toda resolución sobre un asunto o negocio que crea situaciones jurídicas concretas, que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos.

La reforma impugnada es un acto material y formalmente legislativo y, en consecuencia, su validez en abstracto no puede ser estudiada por este Tribunal, pues para poder definir la esencia de un acto, es necesario analizar tanto la naturaleza de la autoridad que lo emite, como su contenido, determinando tanto el aspecto formal como el material característico del objeto de estudio.

Esto implica el estudio de la competencia material, la cual es un presupuesto procesal que debe analizar de oficio por el órgano jurisdiccional resolutor, antes de conocer del fondo del asunto.

Al respecto, debe decirse que el **TET** no puede conocer de controversias derivadas de reformas legales aprobadas por el Congreso local, en razón de que, conforme al diseño de control constitucional previsto en el país, dicha competencia le corresponde en exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, como es de amplia difusión en los sistemas jurídicos contemporáneos, los países democráticos cuentan con mecanismos de control de sus constituciones, por ser un deber jurídico de los integrantes de los estados, observar las normas de sus ordenamientos de la mayor jerarquía. Así, cada país, de acuerdo a sus condiciones concretas, establece diversos modelos que le sirvan al objetivo valioso de conservar la vigencia de sus constituciones.

En el caso mexicano, los jueces y tribunales del país, cuentan con diversas y variadas competencias de control constitucional, las cuales le permiten ordenar y eficientar la función jurisdiccional de defensa de la Constitución, conforme a su situación histórica concreta. En el caso en estudio, la Constitución General de la República establece, en lo que



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

“2019, Conmemoración de los 500 años de mestizaje”.

TET-JDC-001/2019 y acumulados.

interesa, que los Estados Unidos Mexicanos se constituyen en una federación, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México.

Asimismo, la Constitución establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

De lo anterior, se desprende que México es un estado que se integra por diversos órdenes con diverso grado de autonomía entre ellos; lo cual, es una técnica de control de poder que, para ser eficaz, requiere funcionar en los términos establecidos por la propia Constitución; de ahí que, conforme a lo antes planteado, existen instrumentos de tutela de las normas constitucionales relativas a las competencias de los entes de los diversos órdenes de gobierno, las cuales pueden ser utilizadas por cualquiera de los entes legitimados para ello.

En ese tenor, respecto del modelo de control constitucional vigente en nuestro país, es indispensable traer a cuenta lo que, en lo que interesa, ha determinado la Suprema Corte, específicamente en el expediente varios 912/2010, para lo cual se inserta el cuadro siguiente:

Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad⁶

⁶ visible en:
https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/engrosepdf_sentenciarelevante/RADILLA%20VARIOS%20912-2010.pdf, foja 36.

Tipo de control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
Concentrado:	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo): a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo	105, fracciones I y II 103, 107, fracción VII 103, 107, fracción IX	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes No hay declaratoria de inconstitucionalidad	Directa
Control por determinación constitucional específica:	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos. b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6° 99, párrafo 6°	No hay declaración de inconstitucionalidad, inaplicación	Directa e incidental
Difuso:	Resto de los tribunales a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales	1°, 133, 104 y derechos humanos en tratados 1°, 133, 116 y derechos humanos en tratados	No hay declaración de inconstitucionalidad, inaplicación	Incidental*
Interpretación más favorable:	Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1° y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación.

* Esta forma incidental de ningún modo implica la apertura de un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente.

En el caso, tenemos que la autoridad emisora del acto impugnado es de naturaleza legislativa y dicho decreto, en atención a su finalidad y a su contenido regulador, resulta en ser un acto materialmente legislativo. Siendo así, estamos frente al reclamo de un control abstracto de la constitucionalidad de actos formal y materialmente legislativos, revisión que no está permitida para la jurisdicción electoral.

Esto, en virtud de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano resulta procedente cuando el ciudadano haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, así como para impugnar actos y resoluciones que atenten contra el derecho a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas; abarcando, desde luego, la tutela del derecho a ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, la garantía de no ser removido de él, ni privado de las funciones a las que se accedió mediante el voto, salvo por las causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente previstos; circunstancias que en el presente caso no se observan, pues el argumento central de



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

“2019, Conmemoración de los 500 años de mestizaje”.

TET-JDC-001/2019 y acumulados.

los agravios, se enfoca en la impugnación de un decreto legislativo cuya aplicación solicitan se suspenda.

Así pues, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es posible conocer de actos que provengan de un Congreso de un Estado, pero siempre y cuando no tengan el carácter de ley,⁷ pues no existe disposición que indique que los actos de dichos órganos legislativos estén excluidos del conocimiento en juicio ciudadano, pero respecto de actos que tengan el alcance de ley, solo son procedentes las acciones indicadas en la Constitución Federal.

Adicionalmente:

- A los tribunales locales como el **TET**, les corresponde hacer control difuso de la Constitución Federal a través de la inaplicación y de la interpretación más favorable; mientras que la Suprema Corte puede realizar control concentrado de la constitucionalidad.
- Conforme al artículo 105, párrafo primero, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- En esa tesitura, la controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos que se estimen inconstitucionales; respecto de la cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o

⁷ Criterio visible en Tesis XLI/2002, de rubro DECRETO LEGISLATIVO DE NATURALEZA ADMINISTRATIVO-ELECTORAL. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA IMPUGNARLO

simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional⁸. De ahí que la autoridad competente para conocer controversias como la planteada por los actores, sea el máximo tribunal de nuestro país⁹.

- Además de lo anterior, conforme al marco jurídico aplicable, para que un tribunal o juez local como el TET, pueda realizar control constitucional, necesita que exista un acto de aplicación, o al menos que el acto de aplicación sea inminente¹⁰; lo cual no ocurre en el caso, pues ni de los planteamientos de las demandas, ni del expediente, se advierte el requisito señalado, de ahí que también concurra este obstáculo al conocimiento del fondo de los asuntos.

En el caso, tenemos que los promoventes no impugnan un determinado acto de autoridad en el que se haya aplicado algún precepto de los que citan como ilegales, lo cual hace evidente que no existe un acto concreto de aplicación del decreto controvertido; pues, los actores pretenden una situación de control abstracto de la constitucionalidad del citado decreto, como lo sería en el caso de un ordenamiento jurídico general.

En efecto, como ya quedó asentando, los tribunales y jueces locales, entre ellos, los tribunales electorales locales como el que aquí resuelve, son parte de los órganos jurisdiccionales que pueden realizar control difuso de la Constitución, a través del cual, en lo que interesa al caso que se resuelve, no puede declararse la invalidez de los preceptos involucrados con efectos generales, sino en su caso, inaplicar la norma respecto al caso específico, lo cual en general, surte efectos respecto a las partes en la controversia¹¹.

Luego, en el caso de los tribunales electorales locales, del marco jurídico aplicable no se desprende la posibilidad de revisión de una disposición,

⁸ Jurisprudencia 42/2015 del Pleno de la SCJN, titulada: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

⁹ Jurisprudencia 84/2001 de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.

¹⁰ Tesis XXV/2012. LEYES ELECTORALES. ACTOS DE APLICACIÓN INMINENTES, PROCEDE SU IMPUGNACIÓN.

¹¹ Es aplicable la tesis XXVI.5º. de rubro: **CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS. LOS JUECES DEL ESTADO MEXICANO, COMO ÓRGANOS AUTORIZADOS PARA EFECTUARLO, AL INAPLICAR LAS NORMAS CONTRARIAS A LOS DERECHOS HUMANOS NO PUEDEN HACER UNA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE DICHAS DISPOSICIONES.**



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

“2019, Conmemoración de los 500 años de mestizaje”.

TET-JDC-001/2019 y acumulados.

sin que esta se concrete de tal manera que produzca una afectación que pueda percibirse objetivamente (como si puede hacerlo la Suprema Corte), sea porque existe un acto concreto de aplicación, sea porque dicho acto, incluso no existiendo aún, sea inminente.

Lo anterior desde luego se desarrolla en diversas disposiciones del orden jurídico, así, de los artículos 106, párrafo 3 y 111, párrafo 1, se desprende que los órganos jurisdiccionales locales resuelven actos y resoluciones; la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, prevé, en su artículo 5, fracción I que, el sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad; el arábigo 21 establece como uno de los requisitos de la demanda, identificar el acto o resolución impugnada y la autoridad o partido político responsable del mismo; el numeral 55 establece que, las resoluciones del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables en el estado y podrán tener como efecto, confirmar el acto o resolución impugnada; caso en el cual las cosas se mantendrán en el estado que se encontraban antes de la impugnación; revocar el acto o resolución impugnada y restituir al promovente en el uso y goce del derecho que le haya sido violado; modificar el acto o resolución impugnada y restituir al promovente en el uso y goce del derecho que le haya sido violado; reponer el procedimiento del acto o resolución impugnada, siempre que no exista impedimento que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o sea un obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables, en cuyo caso deberá resolver plenamente lo que corresponda conforme a las fracciones anteriores.

Así, lo dispuesto por la legislación respecto de los actos y resoluciones materia de juicio, así como de los efectos de la sentencia, debe interpretarse sistemáticamente con las demás normas del sistema de control constitucional, lo cual lleva a la conclusión de que los actos y resoluciones susceptibles de impugnación a que se refieren las disposiciones del párrafo anterior, deben ser de aplicación o inminente

aplicación de una ley, pues se insiste, el control sin acto de aplicación es una facultad reservada a la Suprema Corte.

Máxime que, la naturaleza de la labor de los jueces en México, ha sido históricamente resolver controversias planteadas en situaciones y actos concretos, pues conforme al modelo de división de poderes, las legislaturas emiten las normas generales, impersonales y abstractas; las autoridades las aplican y posteriormente pueden o surgen controversias entre particulares respecto de tal aplicación, y; los jueces revisan los casos concretos, pues las leyes en abstracto, no prevén todos los matices que respecto a sus hipótesis se pueden dar en la realidad, por lo que la labor del juez es modular su aplicación en situaciones específicas de la realidad.

En tales condiciones, para abordar a la conclusión de que el legislador estableció la posibilidad de que los tribunales locales resolvieran casos sin acto de aplicación, por la referencia histórica dada, se necesita una estipulación legislativa expresa o implícita en ese sentido, lo cual no existe; lo que sí existe, es la delimitación clara del tipo de control que puede realizar cada juez y tribunal en México; de ahí que sea plausible considerar que los juzgadores locales solo pueden conocer de asuntos puestos a su consideración, cuando exista un acto concreto en que la norma impersonal, abstracta y general, se aplique¹².

De no darse las condiciones referidas, no puede un tribunal local entrar a resolver una controversia, porque su intervención requiere que se cumplan estas condiciones, lo cual en el caso no sucede, pues el planteamiento de los actores, como ya se demostró, consiste en la aplicación de una disposición que altera la composición orgánica de los ayuntamientos en Tlaxcala, sin que se advierta cómo es que, aún en el supuesto de que sus agravios fueren fundados, eso produce una

¹² Incluso, en la materia jurisdiccional electoral, la posibilidad definitiva de inaplicación de normas por ser contrarias a la Constitución, nació de un conflicto en esencia consistente en que, conforme al sistema jurídico mexicano, un ciudadano no tenía la posibilidad de impugnar leyes electorales sin acto de aplicación, por lo que, para no dejarlo indefenso, debía permitirse que lo hiciera cuando existiera dicho acto, lo cual suponía que los jueces electorales pudieran ejercer esa revisión, lo cual fue negado en principio, pero permitido con posterioridad para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al incluir en el artículo 99 de la Constitución Federal en los términos siguientes: *“Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”*



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

"2019, Conmemoración de los 500 años de mestizaje".

TET-JDC-001/2019 y acumulados.

afectación a los impugnantes, pues, no aparece de sus afirmaciones ni de autos de los expedientes, ninguna aplicación concreta de la norma impugnada.

Adicionalmente, conocer de los planteamientos de los actores en los términos que los realizan, implicaría realizar funciones propias de jueces y tribunales encargados de realizar control concentrado de la Constitución Federal, porque la causa de pedir está dirigida, más allá de alguna situación específica que afecte a los actores, a una disposición jurídica, es decir, el fundamento de la pretensión de inaplicación, no es una cuestión incidental o accesorio del litigio, sino que está planteada como principal y directa. Al respecto, es aplicable la Tesis I.4o.A.18 K (10a.)¹³:

CONTROL DIFUSO. RASGOS DISTINTIVOS DE SU EJERCICIO. El "sistema difuso" es aquel en el cual el examen de compatibilidad de los actos frente a la Constitución corresponde a todos los órganos jurisdiccionales y **lo ejercitan, incidentalmente, en ocasión de la decisión de las causas de su competencia.** La lógica de dicho sistema reside en que, a cada caso, debe recaer una resolución conocida como "norma individualizada", la cual se infiere o deduce a partir de la norma general, **pero adecuándola o relacionándola con los hechos o circunstancias del caso concreto**, por lo que la decisión se compone de un silogismo judicial que se integra por una premisa fáctica determinada por hechos o circunstancias conforme a las cuales, deberá construirse una premisa normativa que otorgue la mejor solución al conflicto, esto es, cuando se ejerce el control difuso se actúa en el problema contingente y propio que impone una comprobación constitucional en el caso debatido; de ahí el efecto de la cosa juzgada -inter partes-. De manera que en este sistema, el juzgador tiene el deber de realizar una interpretación para llegar a un juicio respecto a la constitucionalidad de la decisión que pronuncia en casos concretos. Por tanto, en el supuesto de estimar que la aplicación de cierta disposición, bajo determinadas circunstancias, resulta inconstitucional, sólo puede, en casos extremos, desaplicar tal disposición en el evento concreto, resolviendo como si ésta no existiera. **Así, la duda sobre su constitucionalidad siempre debe plantearse en razón de su aplicación en circunstancias particulares, aspecto que marca la diferencia respecto al control concentrado**, puesto que, en este último, se cuestiona la inconstitucionalidad de una ley en abstracto; esto es, la propia norma general, pero sin apreciar los hechos concretos del caso ni la regla que rige a casos específicos, sino la ley per se, con generalidad en el pronunciamiento. Finalmente, cabe considerar que el control difuso, entendido como uno de los medios para consolidar la supremacía constitucional, tiende a buscar y conciliar el sentido o interpretación de las normas que conforman la premisa normativa, a fin de conseguir la: a) interpretación conforme en sentido amplio, de acuerdo al bloque de constitucionalidad; b) interpretación conforme en sentido estricto, si hay varios sentidos, debe elegirse el más acorde al bloque de constitucionalidad, esto es, el previsto o pretendido por la Constitución, y

¹³ Época: Décima Época, Registro: 2003523, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 3, Materia(s): Común, Tesis: I.4o.A.18 K (10a.), Página: 1762.

sólo cuando esto resulte imposible se deberá; c) inaplicar, en el caso concreto, la disposición que oriente el sentido de la premisa normativa, cuando sea indefectible un determinado sentido, en oposición al pretendido constitucionalmente, siempre en el contexto de los efectos inter partes que apareja este sistema. **(Resaltado propio de la resolución).**

Así pues, tenemos que los juicios y recursos electorales son notoriamente improcedentes cuando se pretende impugnar la no conformidad a la Carta Magna de una ley electoral, federal o local, con el objeto de que se declare su inconstitucionalidad y, por ende, su inaplicación, ya que debe existir, necesariamente, un acto específico de autoridad en el que se aplique el precepto que se aduce es contrario a la Constitución federal, para que un órgano jurisdiccional especializado, en su caso, pueda determinar su aplicación o inaplicación por considerarlo conforme o contrario a lo dispuesto en la Constitución Federal, determinación que se debe limitar al caso concreto, sobre el que verse el medio de impugnación¹⁴.

Por tanto, y al advertirse que los actores plantean un estudio del control abstracto de constitucionalidad del citado decreto impugnado, aspecto que no es competencia de este Tribunal, es por lo que este órgano jurisdiccional considera necesario **sobreseer** en los juicios propuestos.

Finalmente, cabe recordar, conforme a los hechos notorios que tiene conocimiento este Tribunal, que diversos presidentes de comunidad, electos para el periodo del primero de enero de dos mil diecisiete al treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, se inconformaron mediante la instauración de una controversia constitucional contra la aprobación, sanción, promulgación, expedición, publicación y vigencia del Decreto No. 135 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, publicado el doce de octubre de dos mil quince, en el Periódico Oficial de Tlaxcala, Tomo XCIV, Segunda Época, No. 1 Extraordinario, y en lo particular respecto del artículo 120 fracción 1, en que se privó a las comunidades del estado de Tlaxcala de que sus representantes políticos (presidentes de comunidad) acudieran a las sesiones de cabildo con derecho a voz y voto, la cual, a la fecha se encuentra pendiente de resolución ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el número de expediente

¹⁴ Criterio seguido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución del expediente SUP-JDC440/2014 y acumulados.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

“2019, Conmemoración de los 500 años de mestizaje”.

TET-JDC-001/2019 y acumulados.

283/2017.¹⁵

Siendo así, atento a lo dispuesto en el artículo 24 fracción I, inciso f), con relación al artículo 25, fracción III de la Ley de Medios, con base en los análisis contenidos en la presente resolución y dado que lo planteado no resulta de la competencia de este Tribunal, se emiten los siguientes:

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se desecha la demanda promovida por Isela Carvajal Parra y Carlos David Robles Figueroa.

SEGUNDO. Se sobresee en los juicios propuestos.

Notifíquese, a las partes en el domicilio que tienen señalado para tal efecto, al Congreso del Estado de Tlaxcala, en su domicilio oficial y a todo interesado, mediante cédula que se fije en los estrados de este Tribunal.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral de Tlaxcala, por unanimidad de votos de los magistrados que lo integran, ante el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

LUIS MANUEL MUÑOZ CUAHUTLE
MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ LUMBRERAS GARCÍA
MAGISTRADO

MIGUEL NAVA XOCHITIOTZI
MAGISTRADO

¹⁵ Consultable en la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2019-01-15/MI_ContConst-283-2017.pdf, en el que se desprende que se desahogó la audiencia de pruebas y alegatos el cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, así como a la consulta del índice de Controversias Constitucionales pendientes de resolución de vínculo: <http://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/Detalle.aspx?AsuntoID=226064>

LINO NOE MONTIEL SOSA
SECRETARIO DE ACUERDOS

Hoja final de la resolución dictada por el pleno del Tribunal Electoral de Tlaxcala dentro del expediente **TET-JDC-001/2019 y acumulados**, en sesión pública de fecha cinco de febrero de dos mil diecinueve.