

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-1412/2017

RECURRENTES: MARTHA MARÍA ZEPEDA DEL TORO Y BENJAMÍN LUNA ALATORRE

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL CORRESPONDIENTE A LA QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON SEDE EN TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA: AIDÉ MACEDO BARCEINAS

Ciudad de México, a catorce de diciembre de dos mil diecisiete.

Sentencia que **desecha** la demanda del recurso de reconsideración presentada en contra de la resolución de la Sala Regional Toluca en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-277/2017, que confirmó la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Colima, relacionada con la incompetencia del Instituto Electoral de la propia entidad federativa para sustanciar y acordar la solicitud de plebiscito presentada por los ahora actores.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	2
II. CONSIDERANDOS.....	4
PRIMERO. Competencia.....	4
SEGUNDO. Improcedencia.....	4
III. RESOLUTIVOS.....	16

I. ANTECEDENTES

1. De la demanda y las constancias del expediente se tienen los siguientes:
2. **Presentación de la solicitud de plebiscito ante el Instituto Electoral del Estado de Colima.** El cuatro de agosto de dos mil diecisiete, Martha María Zepeda del Toro y Benjamín Luna Alatorre presentaron escrito dirigido al Secretario Ejecutivo de dicho Instituto, mediante el cual solicitaron se sometiera a plebiscito el contrato de concesión por virtud del cual se concede a una empresa privada la administración, manejo y control del parque regional metropolitano Griselda Álvarez.
3. **Respuesta de la Consejera Presidenta del Instituto Electoral.** El veintiuno del mismo mes y año, la Consejera Presidenta del Instituto Electoral local mediante oficio número IEEC/PCG-4582017, en respuesta a la solicitud planteada, declaró la incompetencia de dicho Instituto Electoral para sustanciar y acordar la solicitud de plebiscito presentada por los hoy actores.
4. **Juicio ciudadano local JDCE-36/2017 y sus acumulados.** Inconformes con lo anterior, Martha María Zepeda del Toro y Benjamín Luna Alatorre, por derecho propio, presentaron juicio ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Colima, aduciendo una violación a sus derechos político-electorales de intervenir en los mecanismos de participación ciudadana.
5. **Resolución local al juicio ciudadano.** En su oportunidad, el Tribunal local revocó el contenido del oficio IEEC/PCG-4582017 y ordenó al Consejo General del Instituto Electoral que se pronunciara respecto del escrito mediante el cual los ahora actores

solicitaron se sometiera a plebiscito el contrato de concesión ya referido.

6. **Aprobación del Acuerdo IEE/CG/A062/2017.** El veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del mencionado instituto aprobó el acuerdo IEE/CG/A062/2017, *“relativo al desahogo de la consulta que por escrito formularon Martha María Zepeda del Toro y Benjamín Luna Alatorre”*, en cumplimiento a la resolución recaída en el expediente JDCE-36/2017, declarando la incompetencia de dicho Instituto Electoral para sustanciar y acordar la solicitud de plebiscito presentada por los hoy actores.
7. **Recurso de Apelación RA-07/2017.** Inconforme con lo anterior, el cinco de octubre del mismo año, la parte ahora recurrente presentó recurso de apelación, el cual fue declarado improcedente por el Tribunal local en mención y reconducido a juicio ciudadano local, al que correspondió el número de expediente JDCE-43/2017.
8. **Resolución al juicio ciudadano JDCE-43/2017.** El veintisiete de octubre siguiente, el Tribunal Local resolvió el mencionado juicio ciudadano en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.
9. **Juicio ciudadano federal.** El tres de noviembre del mismo año, Martha María Zepeda del Toro y Benjamín Luna Alatorre promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de controvertir la resolución precisada en el párrafo que antecede.
10. **Sentencia impugnada.** El veintiocho del mismo mes y año, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción, con sede en Toluca, Estado de México, resolvió el referido medio impugnativo,

determinando confirmar la resolución combatida. Dicha sentencia fue notificada a los ahora actores al día siguiente.

11. **Recurso de reconsideración.** El 4 de diciembre siguiente, Martha María Zepeda del Toro y Benjamín Luna Alatorre interpusieron el presente recurso de reconsideración para impugnar la resolución citada en el párrafo anterior.
12. **Turno.** Recibidas las constancias, el cinco de diciembre de dos mil diecisiete, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley Felipe Alfredo Fuentes Barrera, acordó integrar el expediente con la clave SUP-REC-1412/2017, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.
13. **Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó en su ponencia el asunto antes mencionado.

II. CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia.

14. Esta Sala Superior es competente para conocer de estos asuntos, porque se cuestiona la sentencia de una Sala Regional de este tribunal. Lo anterior de conformidad con los artículos 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹.

SEGUNDO. Improcedencia.

15. El recurso de reconsideración interpuesto por los recurrentes es improcedente conforme a lo previsto en los artículos 9, párrafo 3,

¹ En adelante ley general de medios.

61, párrafo 1, 62, párrafo 1, inciso a) fracción IV, y 68, párrafo 1, de la ley general de medios y acorde con las razones que se exponen a continuación.

a) Naturaleza extraordinaria del recurso de reconsideración.

16. Dentro de la gama de medios de impugnación existentes en materia electoral, el recurso de reconsideración posee una naturaleza dual, ya que, por un lado se trata de un medio ordinario para impugnar las resoluciones de las Salas Regionales referidas en el artículo 61, párrafo 1 inciso a); y por otro, se trata de un **medio extraordinario** a través del cual esta Sala Superior opera como un órgano de control de la regularidad constitucional, ya que según lo dispuesto por el numeral señalado en su párrafo 1 inciso b), la procedencia de dicho recurso se materializa cuando las sentencias dictadas por las Salas Regionales hayan decidido la no aplicación de alguna ley en materia electoral que se estime contraria a la Constitución General.
17. Así, por regla general, las resoluciones pronunciadas por las Salas Regionales son definitivas e inatacables; sin embargo, serán susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración, cuando se refieren a juicios de inconformidad en los supuestos del artículo 62 de la ley general de medios, o cuando dichos tribunales se pronuncien sobre **temas propiamente de constitucionalidad**, en los demás medios de impugnación.
18. Esto último, porque el recurso de reconsideración no constituye una ulterior instancia, sino una de carácter constitucional extraordinaria, conforme a la cual la Sala Superior ejerce un auténtico control de constitucionalidad de las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales, en principio, cuando hayan resuelto la no aplicación de normas electorales, precisamente por

considerarlas contrarias a la Constitución, lo que equivale no solo al estudio de dicho ejercicio, sino que la jurisdicción de la Sala Superior habilita una revisión amplia, en la medida en que sobre el tema es el único instrumento procesal con el que cuentan las partes para ejercer el derecho de defensa.

19. Por esta razón, y dada la naturaleza extraordinaria del medio de impugnación que se estudia, conforme al criterio reiterado de esta Sala Superior en diversos supuestos se ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración en aras de garantizar debidamente el derecho humano de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Federal.
20. En ese sentido, a partir de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41 y 99, de la Constitución General, así como 3, 61 y 62, de la Ley de Medios, ha determinado que el recurso de reconsideración también es procedente en los casos en que se aducen planteamientos sobre la constitucionalidad de una norma.
21. Así, de acuerdo con las jurisprudencias emitidas por esta Sala Superior, el recurso de reconsideración procede en contra de las sentencias de las Salas Regionales en los siguientes supuestos:
 - Cuando expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales, normas partidistas o consuetudinarias por estimarse contrarias a la Constitución Federal.
 - Cuando se omita el estudio o se declaren inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.

- Cuando se deseche o sobresea por las Salas Regionales, el medio de impugnación debido a la interpretación directa de preceptos constitucionales.
- Contra las sentencias de las Salas Regionales cuando se aduzca un indebido análisis u omisión de estudio de constitucionalidad de normas legales con motivo de su acto de aplicación.

b) Caso concreto.

22. Como ya se precisó, el acto impugnado es la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Toluca, Estado de México, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-277/2017, que confirmó la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Colima, relacionada con la incompetencia del Instituto Electoral de la propia entidad federativa para sustanciar y acordar la solicitud de plebiscito presentada por los ahora actores.
23. De la lectura de la sentencia controvertida se advierte que la sala responsable se limitó a analizar cuestiones de legalidad, sin abordar aspectos de constitucionalidad que hagan procedente el presente recurso de reconsideración, tal como se verá enseguida.
24. En dicha sentencia se consideró, esencialmente, que:
 - Los agravios relativos a que el tribunal electoral local no había realizado el estudio de convencionalidad o constitucionalidad respecto de la interpretación de los artículos 58, fracción XLI, y 86 bis de la constitución local -lo

cual restringía su derecho al voto activo al no observar que los ciudadanos pueden participar directamente en los asuntos públicos mediante referéndum o plebiscito-, eran *infundados*, porque dicho órgano jurisdiccional sí se había pronunciado, al estimar que no era factible realizar el control de convencionalidad solicitado, al señalar que para llevar a cabo tal control era necesario satisfacer requisitos mínimos para su procedencia, los cuales en el caso consideró que no se cumplían.

- Los promoventes únicamente se limitaron a reiterar lo solicitado ante el tribunal electoral estatal, sin controvertir los argumentos del tribunal responsable.
- Al caso no resultaba aplicable el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a que los jueces del país están obligados a ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad en materia de derechos humanos de manera ex officio, porque el actor planteó como agravio tal aspecto, lo que provocó un pronunciamiento por parte del tribunal electoral local.
- En cuanto a la interpretación de los artículos 58, fracción XLI, y 86 bis de la Constitución Política del Estado de Colima, realizada por la entonces autoridad responsable, el agravio planteado era *infundado*, ya que tratándose del primero de dichos artículos, en congruencia con la propia exposición de motivos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, se advertía que conforme al artículo 33 de dicha ley, se reconoce el derecho de la ciudadanía a ejercer el plebiscito, pero regula su ejercicio, al disponer que se realice por conducto del Gobernador o del Presidente Municipal que corresponda, según el caso, sin que exista la posibilidad de

que tal derecho se niegue o sea disponible por los titulares de éstos ámbitos, quienes únicamente son el cauce para dar trámite a tales solicitudes, las cuales de satisfacer los requisitos previstos deben conceder tal petición.

- Lo anterior era congruente con lo dispuesto por el artículo 86 bis de la Constitución local; es decir, en ninguna parte de la Constitución local se establecía que el Instituto Electoral sea competente para determinar si un plebiscito se lleva o no a cabo; sino únicamente le corresponde su realización.
- Si bien la ciudadanía tiene como prerrogativa ejercer los medios de democracia directa plasmados en la Constitución local –iniciativa popular, referéndum y plebiscito-, la propia Constitución local en el artículo 13, dispone que tal ejercicio debe llevarse a cabo en la forma y términos que señale dicha Constitución y la Ley de Participación Ciudadana de esa entidad federativa.
- Además, el procedimiento establecido en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima prevé la función de cada ente participante en la realización de un plebiscito, conforme al cual debe presentarse y substanciarse una solicitud respectiva ante las instancias respectivas, dependiendo si se trata del Congreso, del Gobernador, los Presidentes Municipales o los ciudadanos.
- En el caso, el artículo 33, párrafo segundo, de la Constitución local dispone que los ciudadanos podrán solicitar al Gobernador o al Presidente Municipal, que se consulte mediante plebiscito la ejecución de una obra de beneficio colectivo; y que en tal procedimiento, serán aplicables lo

dispuesto en los artículos 9º, fracciones I y IV, 10, 11, 12, 20, 21 y 22 de la citada Ley.

- No podía válidamente interpretarse que los ciudadanos se encuentren legitimados para acudir directamente ante el Instituto Electoral del Estado de Colima a solicitar la realización de un plebiscito, porque dicha Ley no contempla esa posibilidad.
- No podía considerarse como una limitación a los derechos de los ciudadanos el establecimiento de requisitos o presupuestos que han de verificarse previo al plebiscito solicitado, puesto que el establecimiento de tales extremos pretenden no hacer nugatorio ese derecho y fortalecerlo hasta donde el aparato institucional lo permita, facilitando la participación en el proceso tanto al ente público que puede resultar vinculado al resultado de proceso, como al ente encargado de organizar operativamente el mismo, aspectos que lejos de perjudicar y/o restringir los derechos de los ciudadanos, los tutelaba.
- Lo anterior, máxime que el legislador colimense previó que fueran las autoridades -Congreso, Gobernador y Presidentes Municipales- las que se encontraran legitimadas para acudir al Instituto Electoral del Estado de Colima a solicitar su realización; así como que, correspondiera a ellas cubrir los costos inherentes, por tanto, la ley no contemplaba que dichos ciudadanos deban cubrir el costo del procedimiento en cuestión si se llevara a cabo por su iniciativa; ni que el Gobernador o Presidentes municipales lo cubran si los ciudadanos presentaran su petición directamente ante el citado Instituto; puesto que si el legislador lo hubiera

considerado de esta forma, lo hubiera señalado expresamente, lo que no aconteció así.

- En ninguna disposición de la Constitución local ni de la Ley en cuestión, se establecía que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima, tenga competencia legal para determinar la procedencia o improcedencia de llevar cabo un plebiscito; sino que sólo le correspondía desarrollar el procedimiento, sujetándose a las bases previstas en dicha Ley.
- La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Colima, en el TÍTULO TERCERO denominado “DEL PLEBISCITO”, destaca lo referente a la definición del plebiscito, su objeto y las materias sobre las que puede versar; quiénes pueden solicitarlo y quiénes pueden participar en él, así como que, la facultad de presentar la solicitud al Instituto Electoral del Estado para su realización, corresponde únicamente al Congreso, al Gobernador y a los Presidentes Municipales.
- Además, en el TÍTULO QUINTO de la citada Ley, denominado “DE LAS REGLAS COMUNES PARA LA REALIZACION DEL PLEBISCITO Y DEL REFERENDUM”, se prevé que los escritos de solicitud de plebiscito o de referéndum deberán dirigirse al Presidente del Instituto y presentarse ante el Secretario del mismo; lo que deben contener dichos escritos de solicitud: entre otras cuestiones, el nombre y cargo de la autoridad que lo promueva; y que el costo del plebiscito será cubierto por la autoridad que lo haya solicitado, así como demás cuestiones relacionadas con la organización y realización de dichas consultas ciudadanas.

- De aceptarse la pretensión de los actores traería como efecto la invasión de atribuciones por parte del Instituto Electoral del Estado de Colima, lo que resultaba ilegal.
- En cuanto a los agravios en los que se alegaba que el tribunal entonces responsable realizó una indebida aplicación e interpretación de diversos artículos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, al imponer de manera ilegal la condición de que el Ejecutivo del Estado o el Presidente Municipal son las únicas autoridades para dar trámite al plebiscito, eran *inoperantes*.
- Lo anterior, toda vez que los entonces demandantes en forma alguna combatían frontalmente las consideraciones vertidas por el tribunal local, limitándose a realizar una reiteración de los agravios hechos valer en la demanda del juicio local.

25. Como se aprecia de lo anterior, las consideraciones de la responsable giraron en torno a dos cuestiones:

- Inexacta apreciación de los actores sobre la supuesta omisión del tribunal electoral local de pronunciarse sobre el ejercicio de convencionalidad de los artículos 58, fracción XLI, y 86 bis de la constitución local. Lo cual fue considerado infundado e inoperante por la sala responsable.
- Interpretación realizada por la citada sala a los mencionados preceptos constitucionales, de la que se obtuvo la imposibilidad jurídica del Instituto Electoral local para dar cauce a la solicitud de realizar el plebiscito respecto del tema planteado por los ahora recurrentes.

26. Dichos temas son de mera legalidad, en tanto que el primero de ellos tiene que ver con la valoración que hizo la Sala Regional Toluca respecto de los agravios hechos valer por Martha María Zepeda del Toro y Benjamín Luna Alatorre ante el tribunal electoral local; y el segundo, con la legitimación que tienen los ciudadanos colimenses para solicitar al Instituto Electoral del Estado de Colima la realización de un plebiscito.

27. En ese sentido, se estima que en el caso, lo resuelto por la responsable se apoyó en razones relacionadas con aspectos de mera legalidad, y no de constitucionalidad, que es un requisito de procedibilidad del recurso de reconsideración, dado que la responsable no inaplicó alguna norma, ni llevó a cabo una interpretación directa de un precepto constitucional que le sirviera de base para resolver algún tema de constitucionalidad planteado en la demanda; pues como se aprecia, la responsable se constrañó a valorar los agravios expresados por los entonces enjuiciantes y realizar un ejercicio interpretativo sobre la regulación constitucional y legal de la figura del plebiscito, en el ámbito del Estado de Colima.

28. Esto es, de la resolución controvertida no se aprecia que la autoridad responsable haya realizado la confrontación de un supuesto legal o de la Constitución local con el contenido de una disposición de la Constitución federal o algún instrumento internacional a fin de determinar alguna posible inconstitucionalidad o inconvencionalidad.

29. Tampoco se advierte que haya elaborado una actividad interpretativa directa sobre el contenido y alcance de un precepto constitucional, para obtener lineamientos o reglas de aplicación directa para dirimir el conflicto del caso concreto.

30. Por otra parte, no se aprecia que la sala responsable haya inaplicado alguna norma ya sea en forma expresa o implícita.
31. De igual manera, las constancias de autos no se aprecia que la responsable haya omitido el estudio o declarado inoperantes agravios en que se haya planteado algún tema de constitucionalidad o inconvencionalidad de normas.
32. Al respecto, es importante precisar que si bien los ahora recurrentes hicieron valer el análisis de convencionalidad o constitucionalidad de los artículos 58, fracción XLI, y 86 bis de la constitución local, lo cierto es que tal planteamiento no se realizó directamente ante la Sala responsable, sino ante el órgano jurisdiccional primigenio, quien determinó que no era factible realizar el control de convencionalidad solicitado, pues para ello era necesario satisfacer requisitos mínimos para su procedencia, los cuales en el caso consideró que no se cumplían.
33. Ante la Sala Regional Toluca los recurrentes se quejaron de que el tribunal electoral local omitió estudiar tal agravio, lo cual fue desestimado por la mencionada Sala por dos razones: porque el tribunal local sí se había pronunciado sobre el tema de convencionalidad y constitucionalidad, y porque las razones expuestas por dicho tribunal no habían sido combatidas.
34. Esto es, el tema de convencionalidad y constitucionalidad planteado quedó atendido en la instancia jurisdiccional primigenia; la *litis* ante la responsable se ciñó a determinar si el tribunal local se había pronunciado o no sobre dicho tema, señalando que sí lo hizo y que las consideraciones dadas por el tribunal local no fueron controvertidas en forma alguna.
35. En otro orden, la sentencia controvertida analizó el fondo de la controversia planteada por el partido actor, por lo que no desechó o

sobreseyó el medio de impugnación debido a la interpretación directa de preceptos constitucionales, que constituye otro de los supuestos de procedencia del recurso de reconsideración.

36. Por tanto, es inconcuso que no se actualiza algún supuesto de procedencia del recurso de reconsideración, como medio de impugnación de carácter extraordinario.
37. No cambia todo lo razonado con anterioridad, el hecho de que los ahora recurrentes hagan valer motivos de inconformidad dirigidos a evidenciar la inconstitucionalidad de la resolución impugnada, pues esto no los torna en planteamientos que involucren cuestiones de regularidad constitucional o convencional de leyes.
38. Los argumentos que expresa los actores pretenden hacer ver que la motivación de la sentencia combatida no es acorde con el texto constitucional o convencional, lo cual es atendible en los medios de impugnación de carácter ordinario.
39. De los argumentos expresados por los recurrentes, se estima que ninguno de ellos contienen un conflicto de constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, o bien, su inconvencionalidad, sobre los que esta Sala Superior deba pronunciarse, y por lo tanto, ineficacez para hacer procedente el recurso de reconsideración que se promueve.
40. En consecuencia, en razón de que no se actualiza alguna de las hipótesis de procedibilidad del recurso de reconsideración previstas en los artículos 61, párrafo 1, incisos a) y b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la ley general de medios, y tampoco alguno de los supuestos establecidos en los criterios de esta Sala Superior del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, procede el desechamiento de plano de la demanda, con fundamento en los

artículos 9, párrafo 3, y 68, párrafo 1, de la mencionada ley procesal electoral federal.

Por lo expuesto y fundado, se

III. RESUELVE

ÚNICO. Se **desecha** de plano la demanda.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación pertinente.

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO