

RATIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

EXPEDIENTE: SUP-RDJ-2/2017

SOLICITANTE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: MARIBEL TATIANA REYES PÉREZ Y SERGIO MORENO TRUJILLO

Ciudad de México, a doce de junio de dos mil diecinueve.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia, para resolver la ratificación de jurisprudencia solicitada por la Sala Regional, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en la Ciudad de México (en adelante Sala Ciudad de México), respecto de la tesis de rubro: LEGITIMACIÓN ACTIVA. EN CASOS EXCEPCIONALES LA TIENE LOS AYUNTAMIENTOS, NO OBSTANTE SU CALIDAD DE AUTORIDADES RESPONSABLES EN LA INSTANCIA LOCAL.

ANTECEDENTES

1. Resolución de juicios electorales. En sesiones de veintiuno de abril, dieciséis y veintitrés de junio, cuatro y once de agosto, veinte de octubre, veintitrés de septiembre, veintinueve de diciembre, todas de dos mil dieciséis, así como dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, la Sala Ciudad de México resolvió, respectivamente, los juicios electorales registrados con las claves SDF-JE-10/2016; SDF-JE-14/2016; SDF-JE-20/2016 y acumulado; SDF-JE-24/2016; SDF-JE-27/2016; SDF-JE-48/2016; SDF-JE-50/2016; SDF-JE-86/2016, y SDF-JE-4/2017.

2. Aprobación de propuesta jurisprudencia. El veintiuno de abril de dos mil diecisiete, la Sala Ciudad de México aprobó la propuesta de jurisprudencia, de rubro: LEGITIMACIÓN ACTIVA. EN CASOS EXCEPCIONALES LA TIENE LOS AYUNTAMIENTOS, NO OBSTANTE, SU CALIDAD DE AUTORIDADES RESPONSABLES EN LA INSTANCIA LOCAL.

3. Remisión de certificación. El veintiuno de abril de dos mil diecisiete, el entonces Magistrado Presidente de la Sala Ciudad de México remitió a la presidencia de la Sala Superior la certificación de la citada propuesta de jurisprudencia, a efecto de que esta Sala Superior, de ser el caso, la ratifique y acuerde su procedencia y publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis Relevantes en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹.

4. Integración, registro y turno a ponencia. El veintiuno de abril de dos mil diecisiete, la presidencia de la Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RDJ-2/2017, registrarlo y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, a efecto de que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

5. Radicación. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó en la ponencia a su cargo el expediente en que se actúa.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para resolver el presente asunto, porque debe determinarse, en su caso, la obligatoriedad y publicación de la jurisprudencia aprobada por la Sala Ciudad de México².

SEGUNDA. Marco conceptual y normativo.

¹ Mediante oficio número TEPJF-SDF-P-AIMH-77/2017.

² De conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafos cuarto, fracción X, y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción IV, 189, fracción IV, y 232, párrafos primero, fracción II, segundo y último, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 10 del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 9/2017 relativo al procedimiento para la integración, elaboración, notificación y publicación de jurisprudencia y tesis que emitan sus salas.

1. La Jurisprudencia

La jurisprudencia es el conjunto de principios, criterios, precedentes y doctrinas que se encuentran en las sentencias o fallos de los jueces o tribunales. Se le reconoce como la principal fuente formal indirecta en nuestro sistema jurídico.

Su función principal es interpretar el sentido de la ley o llenar las lagunas³ que aparecen en el sistema. Se ha señalado que dicha fuente apoya tanto el trabajo del legislador como del juez, coadyuvando a la producción y aplicación de la ley a través de las directrices o parámetros que establece sobre el sentido de la norma jurídica⁴.

De igual manera, constituye una fuente relevante para el derecho, en virtud de que permite tanto a gobernantes como a gobernados, conocer la forma en que opera el sistema jurídico, a través del entendimiento no sólo de reglas relevantes, sino de los principios implicados y perseguidos por el derecho⁵.

La creación de la jurisprudencia tiene como objetivo crear certeza, sobre la forma en que determinado caso será resuelto, pues establece un criterio general vinculante para la solución de todos los casos respecto de los cuales resulte aplicable, a fin de tener conocimiento sobre la forma en la cual resolverá, de impugnarse, el acto en cuestión.

En ese sentido, la obligatoriedad de la jurisprudencia tiene como finalidad el preservar la unidad en la interpretación de las normas que conforman el

³ Hace siglos Portalis decía “*Un código; por más completo que parezca no es terminado. Miles de cuestiones inesperadas se presentan ante el magistrado. En efecto, las leyes una vez redactadas permanecen tal y como han sido escritas, los hombres al contrario no descansan jamás. Simplificar todo es una operación en la cual es necesario ponerse de acuerdo. Proveer todo es un propósito que es imposible de esperar*”. Este discurso pone en evidencia o destaca un fenómeno conocido como lagunas jurídicas, es decir, la ausencia o la insuficiencia del derecho para regir una cuestión política o social; estas lagunas forman el conjunto de situaciones en las cuales el poder creador de la jurisprudencia es el menos cuestionado. Ver Casella Fabrizio y otros, *El valor de la Jurisprudencia como fuente creadora de Derecho*. European Research Center Comparative Law. Colección de Grandes Autores del Derecho Público, dirigida por Bernalcano, Natalia. Dykinson S.L., p. 83.

⁴ Álvarez Mario I, *Introducción al Derecho*, Mc Graw Hill, México 1995. p. 149.

⁵ Sirve de criterio orientador lo sostenido en la Jurisprudencia PC.IV.L. J/3 K (10a.) de los Plenos de Circuito de rubro JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN RETROACTIVA. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, Mayo de 2016, Tomo III, página 2094.

orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, garantizando el principio constitucional de seguridad jurídica. Además, dota de vigencia al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal), en su vertiente de igualdad en la aplicación de la ley, esto es, en el deber de aplicar la misma solución jurídica a casos sustancialmente iguales⁶.

En cuanto al Poder Judicial y los mecanismos de control del poder político en México, se requiere de órganos especializados con la capacidad de analizar las normas y de realizar la evaluación de su constitucionalidad; normalmente en virtud de un conflicto determinado.

La función de control de la constitucionalidad es atribuida a los órganos judiciales, puesto que es en un proceso judicial donde el problema es detectado⁷.

Cabe indicar que, si bien, en un principio se describe con amplitud a la jurisprudencia como una interpretación no exclusiva de la Constitución federal, sino de todas las normas del sistema jurídico nacional, la doctrina de la garantía jurisdiccional de la Constitución admite conceptuar a las distintas normas de un sistema jurídico, incluso a su ejecución de actos administrativos y jurisdiccionales, como etapas jerarquizadas dentro del proceso de creación del Derecho; por lo que la creación y la aplicación del Derecho no son etapas diferenciadas y separadas sino etapas intermedias de un proceso⁸.

Asimismo, cada sistema jurídico establece cuál es el proceso que requiere la elaboración de la jurisprudencia, los órganos que pueden establecerla, los efectos específicos y el alcance de su aplicación.

⁶ Ver tesis CXXXIX/2014 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ES PROCEDENTE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO INAPLICA UNA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Todas las tesis y jurisprudencias de la SCJN son consultables en: <https://bit.ly/2rBCP5s>.

⁷ Huerta Ochoa, Carla. Mecanismos constitucionales para el control del poder político. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Tercera Edición, México, p.159.

⁸ González Oropeza, Manuel. La jurisprudencia: Su conocimiento y forma de reportarla. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Edición, p-59. Cita a Hans Kelsen en "La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)" Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l etranger, 1928, p- 199.

El artículo 94, primer párrafo, de la Constitución federal dispone que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante Suprema Corte), en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito⁹.

En el párrafo décimo de dicho numeral, se indica que, la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución.

Ahora bien, la jurisprudencia que deba establecer la Suprema Corte funcionando en Pleno, en Salas, los Plenos de circuito y los Tribunales colegiados de circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en otro sentido¹⁰, esto en referencia a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Si bien es cierto que los juzgadores, por virtud de la función que desempeñan, deben dejar de aplicar una disposición secundaria que atente contra los derechos humanos, no menos lo es que, tal circunstancia no puede acontecer en relación con una jurisprudencia.

Sin embargo, lo mencionado no implica desatender el compromiso adquirido por nuestro país de ejercer un control convencional, porque cuando las autoridades jurisdiccionales adviertan que una jurisprudencia de la Suprema Corte no atienda al nuevo orden constitucional en materia de derechos humanos, existen procedimientos en la propia legislación para

⁹ Por su parte, el artículo 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por la SCJN, el Tribunal Electoral, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, el jurado federal de ciudadanos, y que los tribunales de los Estados y de la Ciudad de México, en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución federal y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

¹⁰ Artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

expresar los cuestionamientos al respecto y, en su caso, sustituirla o dejarla sin efectos¹¹.

Finalmente, debe observarse que, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte será obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución federal, y en los casos en que resulte exactamente aplicable¹².

2. Jurisprudencia en materia electoral

El Tribunal Electoral es competente para fijar jurisprudencia en la materia electoral¹³. Funcionará de forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales (actualmente en funcionamiento cinco) y una Sala Regional Especializada¹⁴.

La jurisprudencia es obligatoria para el Instituto Nacional Electoral, las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político–electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución federal y las leyes respectivas¹⁵.

Tanto la Sala Superior¹⁶ como las Salas Regionales¹⁷, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden emitir jurisprudencia, observando los métodos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante Ley Orgánica).

¹¹ Tesis 2a. XL/2015 (10a.) de rubro JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. EL ARTÍCULO 217 DE LA LEY DE AMPARO QUE ESTABLECE SU OBLIGATORIEDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, p. 1072.

¹² Artículo 235 de la Ley Orgánica.

¹³ Artículo 186, fracción IV de la Ley Orgánica.

¹⁴ Artículo 192 de la Ley Orgánica.

¹⁵ Artículo 233 de la Ley Orgánica.

¹⁶ Artículo 189, fracción IV de la Ley Orgánica.

¹⁷ Artículo 232, fracción II de Ley Orgánica.

Los métodos o sistemas para establecer jurisprudencia obligatoria en materia electoral federal se encuentran previstos en los artículos 232 a 235 de la Ley Orgánica.

En el caso de la Sala Superior los métodos o sistemas para la emisión de jurisprudencia son:

- **Reiteración.** Cuando en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma¹⁸. Se considera como el sistema más tradicional para establecer jurisprudencia obligatoria, y consiste en mantener, sin interrupción alguna, el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de las normas jurídicas aplicables, al resolver juicios o recursos similares, con el número de sentencias o ejecutorias emitidas en el mismo sentido¹⁹.
- **Contradicción de criterios.** Este método opera cuando se resuelve cuál de los criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior, es el que debe regir²⁰. El criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad²¹.

En el caso de las Salas Regionales el método previsto para que puedan integrar jurisprudencia obligatoria, es el siguiente:

- **Jurisprudencia por reiteración y ratificación.** Consiste en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, en las que sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y esta Sala Superior lo ratifique²². La Sala Regional respectiva a través del área que sea competente en la materia, comunica a esta Sala Superior las cinco sentencias que

¹⁸ Artículo 232, fracción II de la Ley Orgánica.

¹⁹ Galván Rivera Flavio. La Jurisprudencia Electoral en México. III Conferencia Iberoamericana sobre Justicia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 29.

²⁰ Artículo 232, fracción III de la Ley Orgánica.

²¹ Se trata de otro de los sistemas comúnmente aceptados para integrar jurisprudencia obligatoria que, a juicio de algunos autores, debería mejor intitularse de unificación de criterios. Ibidem, p.p. 32 y 33.

²² Artículo 232, fracción II de la Ley Orgánica.

contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que determine si procede fijar jurisprudencia. Para determinar la ratificación se requiere la revisión de las sentencias que dan origen al criterio y la revisión de éste.

La facultad de ratificación implica necesariamente la potestad de no ratificación, esto es, si la Sala Superior no comparte el criterio, puede dictar resolución denegatoria a la propuesta²³.

Cabe indicar que, la ratificación tiene su razón en la importancia de los efectos de la jurisprudencia, al resultar obligatoria para ciertos órganos, por lo que el legislador consideró conveniente exigir determinados requisitos adicionales para su establecimiento en el caso de la jurisprudencia de las Salas Regionales, pues de esta forma se logra que la obligatoriedad trascienda del ámbito espacial en donde éstas tienen competencia, por lo que su actividad unificadora es más eficiente.

La ratificación constituye un requisito de validez, pues sólo en ese supuesto el criterio establecido será obligatorio para las Salas de este Tribunal Electoral y el Instituto Nacional Electoral, así como para las autoridades electorales de las entidades federativas.

Este Tribunal Electoral ha señalado que de la interpretación sistemática y funcional del artículo 99, párrafo octavo, de la Constitución federal, en relación con el numeral 232 de la Ley Orgánica, así como de los artículos 9º, fracción II, y 21, del “Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, se ha concluido que las tesis relevantes de las Salas Regionales no son objeto del proceso de ratificación, sino únicamente las tesis de jurisprudencia.

En ese contexto, en todos los casos, para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio requiere la declaración formal de la Sala Superior.

²³ Galván Rivera, Flavio. p. 31.

Efectuada la declaración respectiva, la jurisprudencia se notifica de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Nacional Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y se publica en el órgano de difusión del Tribunal²⁴.

Ahora bien, en materia electoral, también existe la posibilidad de que la jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpa y deje de tener carácter obligatorio, ello siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior.

En la resolución respectiva deben expresarse las razones en que se funde el cambio de criterio, el cual constituirá jurisprudencia, siempre que se den los supuestos de reiteración y contradicción de criterios²⁵.

3. Las Salas Regionales y la aplicación de jurisprudencia

3.1. Facultades y alcances de las Salas Regionales para emitir criterios a fin de integrar jurisprudencia

El trece de noviembre de dos mil siete, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia electoral, teniendo como uno de sus aspectos trascendentales el reconocimiento de la permanencia de las Salas Regionales y un nuevo reparto de atribuciones, así como la facultad de determinar la no aplicación de normas generales contrarias a la Constitución por el Tribunal Electoral.

El Tribunal Electoral ha tenido desde su incorporación al Poder Judicial de la Federación una organización dual, al establecerse una Sala Superior y Salas Regionales distribuidas en circunscripciones²⁶.

Dada la naturaleza permanente que adquirieron las Salas Regionales, se hizo posible que se estableciera una doble facultad a la Sala Superior: la de atracción y la delegación de asuntos.

²⁴ Artículo 232, último párrafo de la Ley Orgánica.

²⁵ Artículo 234 de la Ley Orgánica.

²⁶ Cienfuegos David. Justicia y Democracia. Apuntes sobre temas electorales. Centro de Estudios de Derecho Estatal y Municipal. Universidad Autónoma de Chiapas. México. 2008, p. 25.

Las Salas Regionales, con excepción de la Sala Especializada²⁷, en el ámbito que ejercen su jurisdicción tienen competencia para²⁸:

- Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de órganos centrales del Instituto Nacional Electoral;
- Conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa;
- Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia, 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 federal y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;
- Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por:
 - La violación al derecho de votar en las elecciones constitucionales;

²⁷ En el caso de la Sala Regional Especializada en la SUP-RDJ-1/2016, se indicó que el procedimiento especial sancionador está integrado por una serie de actos continuos y concatenados que inician con la investigación de los hechos motivo de la denuncia a cargo del Instituto Nacional Electoral, y concluyen con la determinación sobre la existencia o inexistencia de la infracción y, en su caso, la imposición de la sanción por parte de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral. Esto es, existe un principio de unidad que genera que estos actos sucesivos sean tomados como un solo procedimiento efectuado de manera sucesiva por dos órganos de autoridad diferentes, pero con la finalidad de resolver un procedimiento sancionador. En ese contexto, se le consideró como un órgano resolutor no terminal, cuyas determinaciones resultan ineficaces para integrar jurisprudencia, porque carecen de la definitividad que rige el sistema jurisprudencial previsto por la Ley Orgánica. Lo anterior, porque el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el medio de impugnación mediante el cual, la Sala Superior puede conocer y resolver de forma definitiva e inatacable todas las resoluciones dictadas por la Sala Regional Especializada.

²⁸ Artículos 99 constitucional, 195 de la Ley Orgánica, 44, párrafo 1, inciso b), 53, párrafo 1, inciso b), 83, párrafo 1, inciso b) y 87, párrafo 1, inciso b) de la LGIPE.

- La violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los previstos en las leyes para su ejercicio.
 - La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos, y
 - La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales. La Sala Regional correspondiente admitirá el medio de impugnación una vez que los quejosos hayan agotado los medios partidistas de defensa.
- Calificar y resolver las excusas que presenten los magistrados electorales de la Sala respectiva;
 - Resolver, en la esfera de su competencia, la no aplicación, en casos concretos, de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución;
 - Resolver los asuntos relativos a los partidos políticos y a las agrupaciones o asociaciones políticas de carácter local;
 - Conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, las diferencias laborales entre el INE y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados²⁹, y

²⁹ La primera ratificación de jurisprudencia solicitada a esta Sala Superior fue el SUP-RDJ-1/2011 tienen como objeto de análisis cinco sentencias de la Sala Regional Guadalajara emitidas en juicios laborales, en las que se sostuvo el criterio consistente en que se podía exigir en un año el pago de aquellas prestaciones que no dependieran directamente de la

- Las que les delegue la Sala Superior y las demás que señalen las leyes.

Tales facultades se sujetan a los acuerdos generales que emita esta Sala Superior, los que en ningún caso podrán hacerlas nugatorias de manera permanente.

Cabe observar que, los acuerdos específicos que en uso de su facultad de delegación emite la Sala Superior no establecen jurisprudencia.

En ese tenor, se advierte que las Salas Regionales en asuntos de su competencia constituyen, por regla general, una última instancia en la resolución de medios de impugnación electorales dentro de sus respectivas circunscripciones, y en esa medida tienen la facultad de emitir criterios definitivos que, a la postre, sirvan de sustento en su solicitud a la Sala Superior de integración de jurisprudencia.

Si bien es cierto existe un recurso, como lo es el de reconsideración, considerado como un medio de control de la constitucionalidad, la Sala Superior ha reconocido que dicho recurso, 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) de la Ley General del Sistema de Medios Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

Por otro lado, se trata de un medio extraordinario a través del cual la Sala Superior opera como un órgano de control de la regularidad constitucional, ya que, la procedencia del recurso se materializa también cuando las sentencias dictadas por las Salas Regionales hayan decidido la no

subsistencia del vínculo laboral, sino que son diversas a éste, y que se generaran por la prestación del servicio y el sólo transcurso del tiempo, como son: el pago de aguinaldo, prima de antigüedad, vacaciones y prima vacacional. Esta Sala Superior modificó el rubro y texto de la tesis propuesta por la Sala Regional dando lugar la jurisprudencia 1/2011-SRI, de rubro: DEMANDA LABORAL. EL PLAZO DE QUINCE DÍAS NO ES APLICABLE RESPECTO DE PRESTACIONES QUE NO DEPENDEN DIRECTAMENTE DE LA SUBSISTENCIA DEL VÍNCULO LABORAL.

aplicación de alguna ley en materia electoral que se estime contraria a la Constitución federal³⁰.

Así, por regla general, las sentencias 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 de Medios, o cuando dichos órganos jurisdiccionales se pronuncien sobre temas propiamente de constitucionalidad, en los demás medios de impugnación.

Esto último, porque el recurso de reconsideración no constituye una ulterior instancia, sino una de carácter constitucional extraordinaria, conforme con 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 sólo 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.

Dada la naturaleza extraordinaria del medio de impugnación que se estudia, conforme al criterio reiterado de la Sala Superior 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, ello, en los casos en que se aducen planteamientos sobre la constitucionalidad de una norma.

Sin embargo, si no se actualiza alguno de los supuestos de procedibilidad reconocidos, el medio de impugnación se debe considerar improcedente y, por ende, se debe desechar de plano el recurso respectivo.

³⁰ El artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone que: 1. El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes: a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En ese tenor, de conformidad con los artículos 41, 99 constitucional, 195, 232, fracción II, 234 de la Ley Orgánica, 44, párrafo 1, inciso b), 53, párrafo 1, inciso b), 83, párrafo 1, inciso b) y 87, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Salas Regionales, en términos de su competencia, respecto a las sentencias definitivas que emitan en su respectiva circunscripción, al reiterar algún criterio en cinco de esos fallos, pueden solicitar a la Sala Superior su ratificación para integrar jurisprudencia.

Lo anterior, con la consideración que la jurisprudencia que emite esta Sala Superior les resulta obligatoria a las Salas Regionales, en atención al ejercicio de la actividad unificadora jurisprudencial reconocida constitucional y legalmente, ya que se precisó, respecto a todos los métodos o sistemas que existen para integrar jurisprudencia, entre ellos la ratificación, para el otorgamiento del elemento de obligatoriedad, se necesita la declaración formal de esta Sala Superior.

Aunado a que se tiene la facultad de interrumpirla cuando exista un solo pronunciamiento contrario, por la mayoría de cinco votos de las Magistradas y Magistrados que integran la Sala Superior.

Así, existe un sistema jerarquizado de emisión de la jurisprudencia, en el cual la Sala Superior es el órgano ulterior, encargado de dotar de vigencia y obligatoriedad a la jurisprudencia.

3.2. La aplicación de jurisprudencia

Tal como ya se señaló, la jurisprudencia es el resultado de la función y desempeño de la labor interpretativa y jurisdiccional, y su obligatoriedad tiene como finalidad el preservar la unidad en la interpretación de las normas que conforman, en este caso, la materia electoral, fijando su verdadero sentido y alcance, garantizando el principio constitucional de seguridad jurídica.

Además, de dotar de vigencia al artículo 1o. constitucional, en su vertiente de igualdad en la aplicación de la ley, esto es, en el deber de aplicar la misma solución jurídica a casos sustancialmente iguales.

El carácter obligatorio de la jurisprudencia no se agota con la transcripción o síntesis del criterio de que se trate, sino que es necesario que el asunto de que conozcan los órganos jurisdiccionales obligados a aplicarla se resuelva tomando en cuenta el criterio que contiene³¹, siempre y cuando ello implique esa solución jurídica a un caso igual.

Por otro lado, la jurisprudencia es una institución de carácter dinámico, lo que significa que debe ajustarse al contexto jurídico, social, político y económico, siendo esta la razón por la que se prevé que pueda interrumpirse³², modificarse e incluso sustituirse³³.

Ese dinamismo no está encontrado con la certeza que brinda la obligatoriedad, pues deben observarse mecanismos que permitan identificar los ajustes a un nuevo contexto, en el que pueden surgir, incluso, diferencias o aspectos novedosos de los elementos que en su momento se estudiaron, que permitan aplicar una solución adecuada a tal contexto, pues ya no se estaría exactamente en un caso igual.

De esta manera, puede resolverse con un criterio diferenciador tales asuntos que, en su momento, de generar cierto número de precedentes, serían objeto de un análisis de ratificación.

En cuanto a esa posibilidad, en el sistema interamericano, existe la premisa principal consiste en que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, es

³¹ Tesis aislada CXVII/2016 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONSECUENCIAS DE SU OBLIGATORIEDAD.

³² En el ámbito electoral esta Sala Superior emitió la jurisprudencia 1/2019, de rubro: INTERRUPTIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA SUPERIOR. SU ÁMBITO TEMPORAL DE APLICACIÓN, en la que se indica que las Salas Regionales de este Tribunal se encuentran constreñidas a conocer y resolver tales medios de impugnación cuando la cadena impugnativa en la jurisdicción electoral inició previo al abandono del criterio jurisprudencial en cuestión. Lo anterior, a efecto de salvaguardar los fines de la jurisprudencia y garantizar los principios de certeza, seguridad jurídica, igualdad en el tratamiento jurisdiccional y acceso efectivo a la jurisdicción.

³³ Tesis CIII/2016 de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LA IMPOSIBILIDAD DE IMPUGNARLA A TRAVÉS DEL RECURSO DE REVISIÓN RESULTA ACORDE CON EL TEXTO CONSTITUCIONAL (CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO).

obligatoria para los jueces mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona³⁴.

En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente:

- (i)** Cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento;
- (ii)** En todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional, y
- (iii)** De ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

La Suprema Corte ha señalado que cuando se trate de la aplicación de un criterio emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un caso en el que el Estado Mexicano no ha sido parte, los operadores jurídicos se encuentran obligados a analizar si el precedente resulta aplicable al ordenamiento jurídico mexicano.

Este paso previo depende de que el marco normativo analizado, el contexto fáctico y las particularidades del caso sean análogas y, por tanto, idóneas para la aplicación del precedente interamericano.

En esos casos, el operador jurídico deberá analizar si las razones que motivaron el pronunciamiento son las mismas, para entonces poder determinar si el criterio jurisprudencial interamericano es aplicable.

Lo mismo ocurre a nivel interno cuando un criterio jurisprudencial emitido, por ejemplo, con base en la legislación de un Estado se utiliza para resolver un caso nacido al amparo de una legislación similar de otro Estado³⁵.

³⁴ Jurisprudencia 21/2014 emitida por el Pleno de la SCJN, de rubro: JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

La aplicabilidad del criterio debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones, puesto que, de no darse exactamente y enfrentarse a un contexto nuevo, el juzgador señalando la motivación y fundamentación para ello, puede argumentar que la jurisprudencia no es aplicable.

Ahora bien, con las reservas de las instituciones y características propias que existen en distintos sistemas jurídicos, otro ejemplo, lo encontramos en algunos países pertenecientes a la familia jurídica del *common law*, cuya fuente principal es el precedente³⁶, que son las decisiones a casos análogos al examinado que contienen el derecho vigente de manera no codificada.

La regla que atribuye fuerza jurídica a los precedentes judiciales y obliga a su observancia en todos los casos futuros similares se le denomina *stare decisis*³⁷.

Respecto del precedente se ha desarrollado la doctrina conocida como *stare decisis et non quieta movere*, es decir, estar a lo resuelto y no perturbar lo que está firme, lo que en términos generales se considera el principal sustrato doctrinal sobre el que se construye la estructura del *common law*.

En Inglaterra, por ejemplo, los tribunales están organizados según una jerarquía que se refleja también en la doctrina del precedente. Todo tribunal vincula al inferior y está vinculado a sus propios criterios.

La excepción a la regla de *stare decisis* se da cuando el tribunal superior decide no atenerse a un precedente formulado, el precedente será *overruled* (anulado) y sustituido por uno nuevo, más adecuado al momento histórico que se vive.

³⁵ Contradicción de tesis 293/2011.

³⁶ A diferencia de la familia neorrománica, a la que pertenece México, cuya fuente principal es la Ley.

³⁷ Sirvent Gutiérrez, Consuelo. *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. Editorial Porrúa. 12ª edición. 2010. P.p. 91-93.

Asimismo, un tribunal inferior puede argumentar que el precedente no es aplicable, solamente cuando establece las diferencias (*distinction*) entre el caso en examen y el caso objeto del precedente³⁸.

En el caso de la materia electoral, si bien las Salas Regionales están obligadas a atender la jurisprudencia declarada por la Sala Superior —en asuntos sustancialmente iguales—, cuando en el desempeño de su función jurisdiccional adviertan que no aplica el criterio obligatorio, al no ser el caso similar, pueden argumentar las razones por las cuales la jurisprudencia no es aplicable, sin que ello se considere propiamente una inaplicación en contravención del principio de igualdad y seguridad jurídica.

Resulta indispensable que exista el análisis de cada uno de los elementos que hacen diferente el caso, sin que ello, de ninguna manera pueda entenderse como un ejercicio enunciativo, sino que debe implicar el estudio de la naturaleza jurídica de cada uno de los componentes del asunto a resolver.

En el supuesto que, los razonamientos encuentren apoyo en figuras o razonamientos jurídicos extraídos de otras materias, deberá observar y estudiar todos sus componentes, determinando si resultan idóneos a las

³⁸ Respecto a las distinciones del caso, selección de hechos y descripción de reglas, Geoffrey Marshall precisa que en el Reino Unido existió un caso famoso, determinante en el desarrollo de la responsabilidad civil por negligencia a lo largo de mancomunidad. Este caso fue *Donoghue v. Stevenson* (1932). La señora Donogue visitó el Café Wellmeadow, en Paisley, Escocia, con un amigo que compró para ella una bebida helada, proporcionada por el propietario, el señor Minghella, quien puso helado en un vaso y vertió sobre él parte del contenido de una botella opaca de cerveza de jengibre; más tarde, en la mesa del café, la señora Donogue vació el contenido restante de la botella en su vaso, en ese punto descubrió que la botella también contenía los restos de un caracol en descomposición. Ella sufrió un shock y gastroenteritis, demandó a los fabricantes de cerveza *Stevenson&Co*. Los fabricantes argumentaron que no había contrato entre ellos y la señora Donogue, por tanto, no eran responsables frente a ella por algún defecto en el producto; pero la Cámara de los Lores sostuvo que ello, de hecho, tenían un deber frente a ella de tener cuidado razonable en la preparación y el embotellado de la cerveza de jengibre, como consecuencia eran responsables si se podía demostrar que incumplieron con ese deber. Refiere Marshall que hoy en día se considera el caso como autoritario respecto de la proposición consistente en que un fabricante de productos tiene el deber de tener cuidado razonable para evitar causar daño a la seguridad y salud del consumidor final, pues a lo largo del tiempo surgieron una serie de preguntas en casos posteriores, como si se pudo haber argumentado que solamente resultaba aplicable a bebidas fabricadas; el precedente se constreñía solamente a alimentos o bebidas o a cualquier artículo fabricado. La mayoría de dichas interrogantes emergieron en sentencias de casos posteriores, y es difícil decir que las Cortes de Decisión no pudieron haber distinguido el caso *Donogue* de alguno de ellos o de todos sobre la base de situaciones fácticas genuinas, de tal modo que el precedente no se aplicase a los asuntos bajo análisis. Consultable en *MacCormick Neil*, y otro. La interpretación del precedente. Un estudio comparativo. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. pp. 468 y 469.

instituciones y principios que rigen la materia electoral, a fin de buscar coherencia en el propio sistema.

Los criterios que pretendan incorporarse sin el análisis sistémico citado se entienden como excepciones llanas que, sin la debida fundamentación y motivación, en realidad contravienen la obligatoriedad de una jurisprudencia existente³⁹.

TERCERA. Improcedencia de la ratificación. La Sala Superior estima que el criterio de jurisprudencia propuesto por la Sala Ciudad de México no puede ser ratificado, al no ser relevante.

Lo anterior, se justifica bajo las siguientes consideraciones:

El criterio que se somete en la solicitud de ratificación tiene que ver con una cuestión de legalidad, ya que la Sala Ciudad de México plantea una cuestión excepcional para considerar que las autoridades responsables cuentan con legitimación para impugnar determinaciones en materia electoral.

Cabe indicar que, el conocimiento de las Salas Regionales de este tipo de casos se dio a partir del Acuerdo General 3/2015, emitido por la Sala Superior, mediante la cual fijó la competencia de las Salas Regionales para

³⁹ Tal fue el caso analizado en la SUP-RDJ-1/2017 en el cual esta Sala Superior consideró que no había lugar a ratificar el criterio, de rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO CONOCER DE SANCIONES IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES ELECTORALES, DERIVADAS DEL EJERCICIO DE SU FUNCIÓN. (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUERRERO Y SIMILARES), pues sobre el tema existe la jurisprudencia identificada con el número 16/2013, aprobada por la Sala Superior, de rubro: RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL, en las que se fijó un criterio general, en el sentido de que las resoluciones en que se imponen sanciones administrativas a los servidores públicos por responsabilidad en el desempeño de sus funciones no son de índole electoral; motivo por el cual aquellas resoluciones no pueden ser controvertidas a través de los medios de impugnación en esa materia. En dicha resolución, se mencionó que en la jurisprudencia no se estableció ningún supuesto de excepción a la regla general ahí establecida; por esa razón, debía considerarse que el criterio fijado por la Sala Superior resulta aplicable a todos los casos en que se impugne una resolución que impone una sanción administrativa a un servidor público, incluso en los casos en que la sanción derive de la inobservancia de normas electorales. Resulta relevante señalar que, para sustentar la negativa de ratificación, se identificó que la jurisprudencia 16/2013 resultaba aplicable incluso en aquellos en que se impugne una resolución en que se impone una sanción a un servidor público por la inobservancia de leyes electorales, supuesto en el que la Sala Regional planteaba imponer otro criterio. De ahí que, en ese tipo de solicitudes, se considere como una excepción llana.

conocer de las controversias relacionadas con las remuneraciones de los integrantes de los ayuntamientos.

Lo anterior, a partir de que, en términos del artículo 189, fracción XVII de la Ley Orgánica, en tales asuntos se había establecido jurisprudencia, entre otras:

- **Jurisprudencia 12/2009.** ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL.
- **Jurisprudencia 19/2010.** COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR.
- **Jurisprudencia 21/2011.** CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).
- **Jurisprudencia 5/2012.** COMPETENCIA. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES CONOCER DE IMPUGNACIONES VINCULADAS CON LOS DERECHOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO (LEGISLACIÓN DE YUCATÁN Y SIMILARES)
- **Jurisprudencia 19/2013.** DIETAS. LA SUSPENSIÓN O AFECTACIÓN EN EL PAGO, DERIVADA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, NO TRANSGREDE EL DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO.

Por otra parte, es necesario recordar que la Sala Superior ha sostenido diversos requisitos para que una jurisprudencia se vuelva obligatoria, estos son, formales y materiales⁴⁰.

Los requisitos formales se identifican con aquellos que son necesarios para verificar la reiteración de un criterio. Es decir, las normas legales han establecido que:

⁴⁰ Véase los asuntos SUP-RDJ-3/2017 y SUP-RDJ-1/2017.

- a.** La solicitud provenga de una Sala Regional;
- b.** La existencia de cinco ejecutorias;
- c.** Que todas las ejecutorias contengan el mismo criterio de decisión, y
- d.** Que no exista una ejecutoria en contra de ese criterio.

Asimismo, las propuestas de jurisprudencias de las Salas Regionales también deben satisfacer ciertos requisitos materiales para ser ratificadas por la Sala Superior y que alcancen el grado de criterio obligatorio.

Esos requisitos tienen su justificación normativa en los acuerdos que regulan la función de creación de jurisprudencia, y también derivan de las características intrínsecas de la función del sistema de precedentes judiciales y de la formación de la propia jurisprudencia.

De conformidad con el artículo 4, fracción V, del Acuerdo de este Tribunal Electoral⁴¹, las jurisprudencias deben contener o reflejar criterios sobre la aplicación, la interpretación o la integración de las normas jurídicas que reúnan, cuando menos, tres características:

- a.** Ser relevante;
- b.** No ser obvios, y
- c.** No ser reiterativos.

También la Sala Superior sostuvo que el acto de ratificación se debe a la importancia de sus efectos, consistente en la obligatoriedad para ciertos órganos, por ello el acto de ratificación tiende a lograr que la emisión de criterios del Tribunal dé lugar a una “actividad unificadora más eficiente.”

Por consiguiente, el acto jurídico de ratificación de propuestas de jurisprudencia no sólo requiere un examen sobre los requisitos formales para su creación, sino también implica el análisis de diversos requisitos materiales, bastando la ausencia de cualquiera de ellos para negar la

⁴¹ Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

propuesta de ratificación⁴². Ello para lograr que el sistema de jurisprudencia sea congruente y unificado.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 232, párrafo primero, fracción II, de la Ley Orgánica, y 10 del referido Acuerdo de este Tribunal Electoral, la Sala Ciudad de México remitió la certificación de la siguiente propuesta de jurisprudencia:

LEGITIMACIÓN ACTIVA, EN CASOS EXCEPCIONALES LA TIENEN LOS AYUNTAMIENTOS, NO OBSTANTE SU CALIDAD DE AUTORIDADES RESPONSABLES EN LA INSTANCIA LOCAL. En términos de la jurisprudencia 4/2013 emitida por la Sala Superior de este Tribunal, de rubro “LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL”, quienes actuaron como autoridades responsables están impedidas para interponer recursos o medios de defensa. Sin embargo, en aras de garantizar el acceso a la justicia, conforme a lo dispuesto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe concederse legitimación a los ayuntamientos a pesar de que tengan la calidad de autoridades responsables cuando: 1) alegan violaciones procesales que trascienden al sentido del fallo impugnado o a las formalidades esenciales del procedimiento, dado que actúan en un plano de igualdad con los demandantes, y 2) acuden en defensa de los intereses patrimoniales del municipio, cuando los actos o resoluciones impugnados significan una afectación material a los derechos de la institución misma, tomando en cuenta que los bienes y recursos del ayuntamiento están destinados a la prestación de servicios públicos, por lo que una afectación indebida a estos podría incidir en los derechos de los habitantes del municipio y perjudicar el régimen de libre administración hacendaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 fracciones III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; máxime que su pretensión no es el incumplimiento de las

⁴² Ver sentencia SUP-RDJ-3/2017.

determinaciones controvertidas, sino que se ponderen más elementos o se analicen las imposibilidades materiales o jurídicas para su cumplimiento.

La cual, fue aprobada por la Sala Ciudad de México, el pasado veintiuno de abril de dos mil diecisiete⁴³, por lo que, esta Sala Superior acredita que la solicitud proviene de una Sala Regional, así como la existencia de cinco ejecutorias.

Ahora bien, la Sala Superior estima conveniente precisar las consideraciones de los asuntos que dieron sustento a los criterios de la Sala Ciudad de México, así como los argumentos en que se basó, atinentes, únicamente, al tema de la legitimación activa de las autoridades.

En la totalidad de los asuntos, la materia de controversia estaba vinculada con la omisión de pago, reducción o retención de diversas remuneraciones y prestaciones inherentes al cargo que desempeñaban servidores públicos electos por el voto popular, correspondientes a diversos ayuntamientos⁴⁴.

La Sala Ciudad de México, analizó diversos casos en los cuales el órgano jurisdiccional local dictó sentencias condenatorias, en las que ordenaban a los ayuntamientos el pago de alguna remuneración a los servidores públicos electos por el voto popular.

Asimismo, para reconocer la legitimación a los ayuntamientos en la presentación de medios de impugnación en materia electoral, en esencia, expuso las siguientes consideraciones:

- a.** Aunque existe una regla general que impide reconocer la legitimación procesal de las personas morales oficiales que actuaron con el carácter de autoridad responsable, dicha regla permite excepciones;
- b.** El Ayuntamiento acude en defensa del patrimonio del municipio que gobierna, esto es, acude en defensa del patrimonio y en un plano de

⁴³ Ello, tomando en cuenta los juicios electorales de claves: SDF-JE-10/2016; SDF-JE-14/2016; SDF-JE-20/2016 y acumulado; SDF-JE-24/2016; SDF-JE-27/2016; SDF-JE-48/2016; SDF-JE-50/2016; SDF-JE-86/2016, y SDF-JE-4/2017.

⁴⁴ Ayuntamientos de Tlaquiltenango, Morelos; Eduardo Neri, Guerrero; Coyuca de Catalán, Guerrero; Ahuacutzingo, Guerrero; Atlixac, Guerrero; Nativitas, Tlaxcala, y Tlapa de Comonfort, Guerrero.

igualdad con los particulares, colocado en una situación de supraordinación a subordinación frente al órgano jurisdiccional local;

- c.** La controversia se encuentra vinculada con posibles actos que pudieran implicar alguna violación procesal, o bien, alguna afectación a la esfera jurídica del Ayuntamiento, de manera particular, de índole patrimonial.
- d.** El Ayuntamiento cuestiona una resolución que pudiera implicar una afectación en su ámbito individual de derechos;
- e.** A fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye el derecho de acceso a la justicia, el respeto a las garantías mínimas procesales, así como el derecho a un recurso efectivo, de conformidad con lo previsto en los artículos 1º y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen los derechos a las garantías judiciales; las autoridades sí tienen legitimación cuando ciertos actos o resoluciones significan una afectación material al espectro de derechos de la institución misma y, por tanto, del ejercicio pleno de los derechos, atribuciones y obligaciones de sus integrantes, esto es, que se alegue la afectación al patrimonio del municipio y la existencia de reglas presupuestales que lo afectan en su ejercicio, no como una razón para no cumplir una determinación judicial, sino para que se ponderen más elementos y se abone al cumplimiento de un fallo, sin violar normas presupuestales municipales;
- f.** No debe perderse de vista que los bienes y recursos del Ayuntamiento están destinados a la prestación de servicios públicos, por lo que una afectación indebida en los recursos económicos podría incidir, no sólo en el correcto ejercicio de las funciones que conciernen a la entidad pública, sino que también afectaría inmediata y directamente los derechos humanos de los habitantes del municipio de que se trate, al poner en riesgo la prestación de los servicios públicos previstos en la fracción III del artículo 115 de la Constitución, de los cuales son destinatarios;
- g.** Podría afectarse el régimen de libre administración hacendaria del cual gozan los ayuntamientos conforme a lo previsto en la fracción IV

del referido artículo 115, constitucional el cual le permite disponer y aplicar sus recursos para satisfacer sus necesidades y cumplir con sus fines públicos, o incluso, podrían afectarse recursos que si bien integran el patrimonio municipal no participan de dicho régimen, como es el caso de las participaciones federales, las cuales no pueden desviarse para fines distintos a las que fueron previstas;

- h.** Dejar de analizar el tema planteado en estos casos, bajo el único argumento de que el Ayuntamiento de que se trate actuó como autoridad responsable en la instancia local, impone dejar vedada la posibilidad de revisar actos que pudieran resultar ilegales y además provocarían algún detrimento en el presupuesto de los ayuntamientos, mermando el ejercicio eficaz de sus funciones constitucionales y legales, repercutiendo en el interés y beneficio público de sus habitantes;
- i.** Cabe mencionar que el artículo 7 de la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que la Federación, las entidades federativas, los municipios o cualquier persona moral pública pueda solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares, esto es, la legitimación activa de las autoridades responsables, no ha sido concebida como una premisa absoluta en el contexto de todos los medios de control constitucional, puesto que, en otros ámbitos del derecho, como en el caso del amparo, se ha establecido la posibilidad de que éstas controviertan los actos que de ellas se reclaman cuando afecten en su patrimonio;
- j.** Los ayuntamientos tendrán legitimación, siempre y cuando, el ejercicio de la acción intentada, no se realice con el único propósito de que prevalezca su determinación;
- k.** Los argumentos del Ayuntamiento están encaminados a evidenciar supuestas violaciones procesales cometidas por el órgano jurisdiccional local en su perjuicio y no, propiamente, a sostener la legalidad de su actuación original, y

- I. La regla general no es aplicable cuando concurren los siguientes elementos (i) que un ayuntamiento acuda en defensa de su patrimonio, (ii) en un plano de igualdad procesal con los particulares y (iii) se advierta una posible violación a las formalidades esenciales del procedimiento.

De lo anterior, la Sala Superior advierte que, todas las ejecutorias contienen el mismo criterio de decisión, y que no existe una ejecutoria en contra de ese criterio.

Ahora bien, debe emprender el análisis de los requisitos materiales, esto es: **(i)** ser relevante; **(ii)** no ser obvio, y **(iii)** no ser reiterativo.

En el entendido que la relevancia es un criterio fundamental para evaluar si la reiteración de un criterio por un órgano del Tribunal Electoral es susceptible en convertirse en un criterio obligatorio para todos los tribunales y autoridades electorales del país. Por lo cual, es primordial que, el procedimiento de creación de jurisprudencias tenga como un motivo principal, crear criterios que puedan ser utilizados, probados o razonados en casos futuros, que requieran por su importancia, necesidad o urgencia ser publicitados y que tiendan a su consolidación⁴⁵.

Siendo que es obvio o reiterativo cuando: **(i)** se limita a reproducir sustancialmente el texto de una norma jurídica que no ofrece mayor dificultad para su aplicación o interpretación, o **(ii)** replica el criterio sustancial contenido en una diversa jurisprudencia que ya se encuentra aprobada⁴⁶.

Al respecto, con la finalidad de analizar el cumplimiento de los requisitos materiales, la Sala Superior reconoce lo siguiente:

- a. La Sala Ciudad de México se vio en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, y

⁴⁵ Ver SUP-RDJ-3/2017.

⁴⁶ Ver SUP-RDJ-1/2017.

- b.** Los precedentes señalados por la Sala Ciudad de México, como sustento del criterio de jurisprudencia que propone sean ratificado, giran en torno a un mismo problema jurídico, esto es, en cada caso, con una mediana similitud la Sala Ciudad de México consideró que la regla general contenida en la jurisprudencia 4/2013 de esta Sala Superior, de rubro: LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL, no es aplicable cuando un ayuntamiento acude en defensa de su patrimonio planteando alguna cuestión en la que hubiese actuado en un plano de igualdad de los justiciables, o cuando hacen valer alguna violación procesal que trascienda al resultado del fallo.

Sin embargo, como se adelantó, del análisis emprendido por la Sala Superior, es posible concluir que el criterio de jurisprudencia propuesto por la Sala Ciudad de México no puede ser ratificado, al no ser relevante.

- i. Respecto del tema sobre el que versa la propuesta de jurisprudencia existe criterio obligatorio aprobado por esta Sala Superior.**

La Sala Superior ha reconocido que, la legitimación activa consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado, la cual deriva, por regla, de la existencia de un derecho sustantivo, atribuible al sujeto que acude, por sí mismo o por conducto de su representante, ante el órgano jurisdiccional competente a exigir la satisfacción de una pretensión.

Es claro que constituye un requisito indispensable de procedibilidad o presupuesto procesal, para que se pueda iniciar un juicio o proceso⁴⁷.

Al respecto, esta Sala Superior ha emitido la jurisprudencia identificada con el número 4/2013, de rubro y texto siguientes:

⁴⁷ Ver jurisprudencia 75/97 de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.

LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.—

De lo dispuesto en los artículos 13 y 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en la instancia local, no están legitimadas para promover un juicio de revisión constitucional electoral. Lo anterior, pues dicho medio de impugnación está diseñado para que los partidos o agrupaciones políticas puedan defender sus derechos, no así para las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en un proceso previo. Esto es, cuando una autoridad electoral estatal o municipal, participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, demandado o responsable, de conformidad con el sistema de medios de impugnación federal, carece de legitimación activa para promover juicio de revisión constitucional electoral, pues éste únicamente tiene como supuesto normativo de legitimación activa, a los partidos políticos cuando hayan concurrido con el carácter de demandantes o terceros interesados.

En este sentido, es posible advertir que en la jurisprudencia 4/2013, la Sala Superior fijó un criterio general al establecer que las autoridades que actuaron como responsables ante la instancia jurisdiccional local, carecen de legitimación, esto es, cuando una autoridad electoral estatal o municipal haya participado en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, demandado o responsable.

La referida jurisprudencia no estableció algún supuesto de excepción a la regla general establecida, por lo cual, debe considerarse que el criterio de esta Sala Superior resulta aplicable a todos los casos en que una autoridad responsable en la instancia local pretenda presentar algún medio de impugnación.

Sin pasar por alto, la excepción configurada por esta Sala Superior en la diversa jurisprudencia 30/2016, de rubro y texto siguientes:

LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS

RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL.— En el ámbito jurisdiccional se ha sostenido el criterio de que no pueden ejercer recursos o medios de defensa, quienes actúan en la relación jurídico-procesal de origen con el carácter de autoridades responsables, al carecer de legitimación activa para enderezar una acción, con el único propósito de que prevalezca su determinación; sin embargo, existen casos de excepción en los cuales, el acto causa una afectación en detrimento de los intereses, derechos o atribuciones de la persona que funge como autoridad responsable, sea porque estime que le priva de alguna prerrogativa o le imponga una carga a título personal, evento en el cual sí cuenta con legitimación para recurrir el acto que le agravia, en tanto se genera la necesidad de salvaguardar el principio de tutela judicial efectiva o acceso pleno a la jurisdicción, ante el interés de la persona física para defender su derecho.

- ii. La argumentación soporte de la jurisprudencia propuesta carece de la debida motivación que, en el caso, justifique la legitimación de las autoridades responsables para la presentación de medios de impugnación en materia electoral.**

Con la finalidad de evidenciar la falta de motivación, resulta necesario recordar las directrices trazadas por la Suprema Corte en esta temática.

La Primera Sala de la Suprema Corte ha emprendido el análisis del artículo 7, de la Ley de Amparo, en los términos siguientes⁴⁸:

Artículo 7o. La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares [...].

La ley prevé una hipótesis de legitimación para acudir al juicio de amparo, al facultar a las personas morales oficiales a reclamar afectaciones que les

⁴⁸ Ver contradicción de tesis 289/2017.

puede ocasionar otra autoridad mediante un acto, una norma o una omisión.

Esto es, resulta ser un presupuesto procesal que exige a las autoridades acreditar una afectación patrimonial dentro de una relación en la que se encuentra en un plano de igualdad.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte expuso que, estas exigencias se justifican en atención a que la Federación, los Estados, la Ciudad de México, los Municipios o cualquier persona moral pública, no pueden considerarse titulares de derechos humanos, por ser entidades estatales que gozan de competencias y facultades para cumplir con su función.

Por lo que, no podrían considerarse legitimadas, en un primer momento, para reclamar una afectación derivada de la transgresión a un derecho humano.

Se recordó que el juicio de amparo fue concebido como un medio de defensa constitucional para proteger a los particulares contra la acción del Estado que sea perjudicial a los derechos del hombre, sus garantías individuales y ahora sus derechos humanos, las cuales constituyen auténticas restricciones al poder público para salvaguardar los valores fundamentales de la dignidad humana.

En esas condiciones, consideró que los órganos del Estado, por regla general, no se encuentran legitimados para promover juicio de amparo, en virtud de que no gozan de ese tipo de prerrogativas, es decir, no son titulares de garantías individuales o derechos humanos, susceptibles de ser afectados por la actuación de alguna autoridad.

Sin embargo, la Primera Sala de la Suprema Corte señaló que la Ley de Amparo reconoce que existen casos en los que se requiere la intervención de la Justicia Federal para evitar la imposición arbitraria de actos por parte de ciertas autoridades que transgredan ciertos derechos de otras autoridades.

De esta manera, se evidencian los elementos expuestos en la ley:

- a. La existencia de una afectación patrimonial, y
- b. Que dicha afectación se actualice dentro de una relación en la que la autoridad se encuentre en un plano de igualdad con los particulares.

Por lo que hace a la existencia de un plano de igualdad, para identificar sus alcances, puede recurrirse a la doble personalidad del Estado, esto es, en ciertas circunstancias las autoridades dejan de actuar con imperio y, por tanto, se asemejan a los particulares.

Lo anterior sin desconocer que la doble personalidad del Estado debe referirse a la calificación de la naturaleza del acto en cuestión y, a partir de ello, se atribuyen distintas consecuencias (de derecho privado o de derecho público).

En razón de ello, las personas morales oficiales, sólo tienen una personalidad, la cual es en todos los casos de derecho público, pues se encuentra sometido a la Constitución y a las leyes aplicables, y si bien puede realizar determinados actos regidos por el derecho civil o mercantil o incluso puede colocarse en una situación de desventaja frente a otra autoridad; ello no implica que por esa simple circunstancia, se modifique su naturaleza jurídica, se bifurque su personalidad, o que a los atributos de la personalidad se le puedan aplicar las normas del derecho privado.

La situación a la que se refiere el artículo 7o. de la Ley de Amparo obliga a advertir una condición de supra-subordinación de una autoridad frente a otra, en atención a la imposición unilateral de un acto.

Motivo por el cual, de acuerdo a la naturaleza vertical del juicio de amparo y a su objeto protector de derechos humanos –que permite reclamar actos emitidos por una autoridad responsable que actúe de manera unilateral y obligatoria– debe considerarse que la posibilidad de una autoridad para acudir al juicio, se da cuando sufre una afectación derivada de un acto impuesto por una autoridad que actúa de manera unilateral, con imperio, por lo que su pretensión es defender sus derechos en dicha situación de subordinación.

En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte concibió una acción de amparo que permite a ciertas autoridades defenderse de otras autoridades.

De ahí que se trate de un mecanismo de control excepcional, que limita su acceso para garantizar la defensa de una autoridad, respecto de los actos de otra frente a la cual no tiene posibilidad de defensa, por lo que requiere de un órgano jurisdiccional que intervenga para solucionar la controversia.

La Primera Sala de la Suprema Corte, recordó ciertos precedentes en donde la legitimación para acudir al amparo de las personas morales oficiales está condicionada a la existencia de una afectación patrimonial dentro de relaciones jurídicas en las que la autoridad, se encuentre subordinada a la autoridad que emite el acto que se reclama.

Al respecto, en relación con la legitimación de las autoridades estatales para acudir al juicio de amparo, debe distinguirse entre los actos que realizan los órganos del Estado como entidad soberana, esto es, en un nivel de supra-subordinación, por medio de dictados imperativos, cuya observancia es obligatoria, de los actos que realizan en un nivel de coordinación con los particulares, sin atributos de autoridad.

La razón de ser de dicha distinción radica en la naturaleza del juicio de amparo, como medio de control del poder público a favor de los gobernados, por lo que no puede el propio poder público, acudir al amparo para defender la legalidad de actos de autoridad.

En cambio, consideró que los órganos del Estado sí están legitimados para promover juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva que resuelve una acción civil ejercida por alguno de ellos para reclamar prestaciones de carácter patrimonial que corresponden al erario público, pues en esta hipótesis se colman los requisitos de legitimación que establece la Ley de Amparo.

Igualmente, se recordó que: "a pesar de que las personas morales de derecho público no son titulares de derechos fundamentales, el legislador consideró conveniente que en los casos en que éstas actúen como

personas morales de derecho privado puedan promover juicio de amparo. Esto se explica, porque en estos casos el Estado no actúa con potestad, sino que se relaciona en un plano de igualdad con los particulares, por lo que el legislador recurre a una ficción y otorga los mismos derechos a las personas morales oficiales que a las personas de derecho privado"⁴⁹.

En ese mismo asunto, se concluyó que, para determinar la legitimación en el amparo, es intrascendente si la persona moral oficial actúa dentro de un procedimiento jurisdiccional (como podría ser un juicio contencioso administrativo), sino que es preciso atender y analizar la relación subyacente a dicho procedimiento.

Es decir, que la igualdad procesal que puede advertirse en un procedimiento jurisdiccional no implica que se actúe en un plano de coordinación con los particulares, sino que la igualdad que se requiere para que una autoridad pueda promover juicio se trata de una igualdad en la que no haya relación de supra-subordinación.

En este contexto, "lo que delimita, la procedencia del juicio de amparo no es la participación que se tenga dentro de un procedimiento, sino la pretensión que se relaciona con el mismo; y dicha pretensión, necesariamente, debe ser la tutela de derechos fundamentales y no la defensa de un acto emitido dentro de las funciones públicas encomendadas".

La Sala Superior advierte que, entre otras cuestiones, la Primera Sala de la Suprema Corte ha reconocido la legitimación de las autoridades para presentar el juicio de garantías, tomando en cuenta lo siguiente:

- a.** Los órganos del Estado no son titulares de garantías individuales o derechos humanos, susceptibles de ser afectados por la actuación de alguna autoridad;
- b.** Como excepción las personas morales oficiales están en aptitud de reclamar afectaciones que les puede ocasionar otra autoridad

⁴⁹ Ver amparo directo en revisión 2823/2012.

mediante un acto, una norma o una omisión, ello, para evitar la imposición arbitraria de ciertos actos;

- c.** Como requisito debe de acreditarse una afectación patrimonial dentro de una relación que se encuentra en un plano de igualdad;
- d.** Respecto al plano de igualdad, para identificar sus alcances, puede recurrirse a la doble personalidad del Estado, esto es, en ciertas circunstancias las autoridades dejan de actuar con imperio y, por tanto, se asemejan a los particulares;
- e.** Como requisito debe existir una afectación derivada de un acto impuesto por una autoridad que actúa de manera unilateral, con imperio, por lo que, la pretensión de la autoridad que presenta un medio de impugnación radica en defender sus derechos en dicha situación de subordinación;
- f.** La legitimación de las autoridades está condicionada a la existencia de una afectación patrimonial dentro de relaciones jurídicas en las que la autoridad se encuentre subordinada a la autoridad que emite el acto que se reclama;
- g.** Debe distinguirse entre los actos que realizan los órganos del Estado como entidad soberana, esto es, en un nivel de supra-subordinación, por medio de dictados imperativos, cuya observancia es obligatoria, de los actos que realizan en un nivel de coordinación con los particulares, sin atributos de autoridad. Por lo que, no puede acudir al amparo para defender la legalidad de actos de autoridad, y
- h.** Es intrascendente si la persona moral oficial actúa dentro de un procedimiento jurisdiccional, sino que es preciso atender y analizar la relación subyacente a dicho procedimiento, esto es, lo que delimita la procedencia del juicio no es la participación que se tenga dentro de un procedimiento, sino la pretensión que se relaciona con el éste.

Tales directrices resultan orientadoras en la función electoral, puesto que, los tribunales en la materia, a través de los medios de impugnación, tutelan los derechos político-electorales mediante el control de constitucionalidad y convencionalidad, frente a los actos de autoridades partidistas, o bien, autoridades del Estado.

La estructura constitucional y legal del sistema de medios de impugnación en materia electoral, tanto en el ámbito federal como local está orientada a la defensa de los citados derechos de la ciudadanía, ya sea en forma individual o colectiva, cuando han ejercido su derecho de asociación en la creación de agrupaciones políticas o de partidos políticos.

Cabe tener presente que, a la Sala Superior le corresponde resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se promuevan ante la posible violación a los derechos de acceso al cargo de elección popular, así como a las remuneraciones inherentes a éste⁵⁰.

En este contexto, respecto de la negativa del pago total o parcial de las remuneraciones a servidores públicos que ocupan cargos de elección popular, ante su indebida reducción, o bien, diversos supuestos derivados del acceso y ejercicio del cargo, tratándose de diputados en las entidades federativas o miembros de los ayuntamientos, esta Sala Superior estimó conveniente la remisión de los medios de impugnación que se presenten a las Salas Regionales de este Tribunal Electoral para su resolución.

Lo cual, garantiza el derecho de los justiciables a una tutela judicial efectiva, así como un acceso eficaz a los órganos de impartición de justicia, al permitir que se beneficien de la cercanía con las Sala Regionales, evitando gastos excesivos⁵¹.

En el entendido que, respecto del derecho que tienen los servidores públicos a recibir una remuneración por el cargo que desempeñan, esta Sala Superior ha sostenido, entre otros, los siguientes criterios:

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).—De la interpretación de los artículos 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 138 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, se advierte que la remuneración de los

⁵⁰ En términos de los artículos 99, párrafo cuarto, de la Constitución federal; 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 83, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁵¹ Ver Acuerdo General 3/2015 de esta Sala Superior.

servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular, es un derecho inherente a su ejercicio y se configura como una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación, por lo que toda afectación indebida a la retribución vulnera el derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo⁵².

COMPENSACIÓN. SU DISMINUCIÓN ES RECURRIBLE A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.—En términos de los artículos 35, fracción II, 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como del contenido de la jurisprudencia de rubro CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA), la retribución es una consecuencia jurídica derivada del ejercicio de las funciones atribuidas legalmente; por tanto, obedece al desempeño efectivo de una función pública, necesaria para el cumplimiento de los fines de la institución pública respectiva, y la compensación forma parte de ese concepto, de ahí que su disminución resulta impugnabile a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de que se analice la legalidad o ilegalidad de la medida decretada⁵³.

DIETAS. DIFERENCIA ENTRE DESCUENTO Y REDUCCIÓN (LEGISLACIÓN DE OAXACA).—De la interpretación de los artículos 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y 84 de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad, se advierte que todos los servidores públicos tienen el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, misma que será determinada anualmente y de manera equitativa en los presupuestos de egresos correspondientes. Ahora, el descuento de las dietas se refiere a aquellas disminuciones a las remuneraciones de los servidores públicos por el incumplimiento de sus

⁵² Jurisprudencia 21/2011 de esta Sala Superior.

⁵³ Jurisprudencia 45/2014 de esta Sala Superior.

labores, propias de los gobiernos municipales y sólo son reclamables a través de la vía administrativa; mientras que su reducción implica su modificación durante la vigencia del presupuesto, lo cual afecta el derecho inherente al ejercicio del cargo de elección popular⁵⁴.

En este sentido, la Sala Superior ha sostenido que los servidores públicos tienen derecho a recibir una remuneración por el ejercicio de las responsabilidades que tienen encomendadas, en términos de lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución federal; lo anterior, como una cuestión inherente al derecho a ser votado en su vertiente del ejercicio en el encargo.

Cabe recordar que, las remuneraciones de los servidores públicos integrantes del Ayuntamiento no se encuentran sujetas a las disposiciones del derecho laboral, sino a un esquema diferenciado.

Asimismo, las afectaciones a la remuneración que reciben los servidores públicos por el desempeño de su encargo pueden ser impugnadas de dos formas:

- a.** En materia electoral, de manera específica, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando la afectación a la remuneración se traduzca en una reducción indebida, o en la falta de pago, y
- b.** En sede administrativa, cuando la remuneración se vea afectada con motivo de algún descuento derivado del incumplimiento del servidor público a sus obligaciones⁵⁵.

Ahora bien, de la reflexión emprendida por esta Sala Superior de los precedentes que dieron origen a la jurisprudencia que ahora nos propone sea ratificada la Sala Ciudad de México, es posible advertir una falta de motivación en la justificación para acreditar sus extremos.

⁵⁴ Tesis LXX/2015 de esta Sala Superior.

⁵⁵ Ver SUP-RDJ-1/2017.

SUP-RDJ-2/2017

Lo anterior, teniendo como punto de partida las directrices trazadas por la Suprema Corte respecto de los juicios de garantías, aplicadas y desarrolladas en materia electoral.

La nota distintiva del pronunciamiento de la Primera Sala de la Suprema Corte, respecto a la legitimación de las autoridades es que se diriman derechos de naturaleza patrimonial y que el ente público participe en el juicio en igualdad de condiciones que su contraparte.

En este sentido, si la Sala Ciudad de México, entre otras consideraciones, sostuvo que no resultaba aplicable a los casos resueltos la jurisprudencia 4/2013 de esta Sala Superior, de rubro: LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL, pues el Ayuntamiento actuó en un plano de igualdad jurídica procesal, por lo que las partes tenían derecho a ofrecer las pruebas que estimaran pertinentes y a refutar o realizar manifestaciones en relación a las ofrecidas por la contraparte; la Sala Superior estima que ello no resulta ser una razón suficiente para dotar de legitimación a la citada autoridad.

El hecho de que una autoridad acuda a un proceso en el que debe respetarse la igualdad procesal, de ninguna manera elimina la potestad de la autoridad involucrada.

En todo caso, lo expuesto representa una igualdad procesal y no la igualdad que se requiere para que una autoridad pueda promover un medio de impugnación, esto es, que no haya relación de supra-subordinación.

A juicio de la Sala Superior, en los casos bajo análisis la autoridad debía ubicarse en un plano de derecho equiparable al de cualquier persona del derecho privado e, incluso, ante otros entes jurídicos oficiales, lo cual, no aconteció, pues mantuvo sus facultades de imperio.

Lo anterior, pues la posible afectación aducida por la autoridad solo puede hacerse valer ante los tribunales en la materia electoral, cuando aquéllas realicen actividades con el carácter de personas de derecho privado, pero

no cuando lo hacen en ejercicio de sus atribuciones propias investidas de imperio, o bien, cuando resultan omisas en el cumplimiento de sus funciones públicas que tiene encomendadas.

En este punto, tal como lo reconoció la Primera Sala de la Suprema Corte, es permitido que una autoridad acuda a los tribunales cuando exista una afectación patrimonial, es decir, una vulneración a alguna de las facultades, competencias o derechos que se comprendan dentro de su patrimonio, lo que puede traducirse en términos monetarios.

Además, dicha afectación debe darse dentro de una situación jurídica en que la autoridad se encuentre en un plano de igualdad con los particulares, es decir, de manera subordinada frente a otra autoridad que le impone un acto de forma unilateral, lo que se asemeja a que un particular pudiera ocupar su sitio en la relación jurídica que hace valer como causa de su acción.

En similar sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte precisó lo siguiente⁵⁶:

Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, cuando el acto o la ley que se reclame afecte sus intereses patrimoniales, esto es, cuando esa afectación tenga como origen la actuación del organismo público dentro de una relación de coordinación, o sea, cuando realiza actividades como persona moral particular o de carácter privado, pero no cuando están íntimamente relacionadas con el quehacer público que la Constitución y leyes le encomiendan.

De acuerdo con lo anterior, una persona moral oficial cuenta con legitimación para promover juicio de amparo en contra de normas generales o actos de autoridad, siempre y cuando la afectación a sus intereses patrimoniales sean derivados o tengan su origen en actos jurídicos que realiza como particular o gobernado, bajo un plano de igualdad en una relación de coordinación frente a otro gobernado; distinguiéndose así dicha actuación con la que realiza en despliegue de sus atribuciones propias de gobierno, porque en éstas últimas, el organismo público crea, modifica o revoca, unilateralmente, una situación que afecta la esfera legal del particular.

⁵⁶ Ver contradicción de tesis 41/2007-SS.

Por ello, en cada caso, debe analizarse la relación que subyace y los derechos que se pretenden defender.

Del análisis de los precedentes formulados por la Sala Ciudad de México, es posible advertir que las autoridades responsables –personas morales oficiales—, en cada caso, expusieron agravios encaminados a revocar la determinación del órgano jurisdiccional local que, de manera general, los condenó al pago de remuneraciones reclamadas por servidores públicos electos por el voto popular, o bien, sustentaban argumentos con los cuales pretendían condicionar dicha determinación.

Entre otras cuestiones, la Sala Superior destaca las siguientes:

- El Ayuntamiento cuestionó que el órgano jurisdiccional local no admitió la prueba pericial que ofreció en los incidentes de liquidación con el propósito de fijar con claridad las cantidades que corresponden a cada uno de los servidores públicos⁵⁷.
- El Ayuntamiento impugnó la resolución del órgano jurisdiccional local que determinó que no había lugar al cumplimiento del pago de dietas ordenado mediante pagos amortizados, sino que el pago debía hacerse en una sola exhibición, por lo que, señalaron que el órgano jurisdiccional local realizó una deficiente integración de la causa de pedir y de las razones para proponer el cumplimiento de la resolución mediante pagos amortizados⁵⁸.
- El Ayuntamiento pretendió que la Sala Ciudad de México revocara la sentencia del órgano jurisdiccional local, al considerar que, la violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y

⁵⁷ Ver SDF-JE-10/2016. La Sala Ciudad de México concluyó que, como lo razonó el órgano jurisdiccional local, si la base probatoria para realizar la liquidación consistió en los recibos de pago expedidos en su momento por el Ayuntamiento, en los cuales se advierten con claridad las cantidades que quincenalmente corresponderían a cada uno de los actores primigenios por concepto de dietas y despensa, así como en un Acta de Cabildo en la que se advierte que se autorizó una compensación quincenal para cada uno de los integrantes del Ayuntamiento; y por otra parte, se tiene con precisión el número de quincenas que se adeudan, las operaciones aritméticas a realizarse para obtener el monto de las cantidades adeudadas eran sencillas y no requerían de un perito. De ahí que, la pericial contable resultaba innecesaria e inconducente.

⁵⁸ Ver SDF-JE-14/2016. Al respecto, la Sala Ciudad de México precisó que, el acto impugnado por el Ayuntamiento estaba indebidamente fundado y motivado, ya que el órgano jurisdiccional local debió realizar un estudio integral de las diversas actuaciones que se presentaron en relación al cumplimiento de sentencia, así como de la normativa en materia de presupuesto de egresos y, con base en ello, sustentar por qué no era viable aceptar el cumplimiento de la sentencia primigenia.

exhaustividad, así como la garantía de audiencia, al cometer diversas violaciones procesales en su perjuicio⁵⁹.

- El Ayuntamiento señaló que la resolución del órgano jurisdiccional local afectó el patrimonio y presupuesto del Municipio, por lo que, solicitó a la Sala Ciudad de México revocar tal determinación y absolver al Ayuntamiento del pago ordenado, manifestando que no tenía conocimiento del juicio local, puesto que los integrantes del ente de gobierno rindieron protesta con posterioridad a la presentación de la demanda⁶⁰.
- El Ayuntamiento cuestionó la determinación del órgano jurisdiccional local que, en esencia, determinó que no procedía el cumplimiento en pagos amortizados en mensualidades de las remuneraciones a diversos servidores públicos⁶¹.
- El Ayuntamiento contravirtió la determinación del órgano jurisdiccional local que, en esencia, ordenó a la Secretaría de Finanzas del Estado, para que, de conformidad a sus facultades, retuviera alguna de las partidas presupuestales correspondientes al Ayuntamiento, a fin de dar cumplimiento al fallo que ordenó el pago de remuneraciones a servidores públicos, así como la multa impuesta al Ayuntamiento, en virtud de su incumplimiento⁶².

⁵⁹ Ver SDF-JE-20/2016 y acumulado. En donde la Sala Ciudad de México advirtió que, como lo señalaba el Ayuntamiento, sin haber desahogado una prueba aportada por éste, ni haber llevado a cabo todas las gestiones necesarias tendentes a su obtención, el órgano jurisdiccional local determinó el cierre de instrucción y emitió la resolución en perjuicio del Ayuntamiento. Lo cual, atentó en contra del derecho al debido proceso de su oferente.

⁶⁰ Ver SDF-JE-24/2016. Al respecto, la Sala Ciudad de México sostuvo que, la renovación de los integrantes de un ayuntamiento no implica por sí la pérdida o modificación de las relaciones jurídicas que tiene como órgano de gobierno municipal. Aunado a que, de las constancias se acreditó que el Ayuntamiento no dio el trámite de ley al correspondiente medio de impugnación primigenio y que el órgano jurisdiccional notificó a las partes por estrados los requerimientos realizados. Finalmente, la Sala Ciudad de México señaló que el órgano jurisdiccional local debió de haber notificado de manera personal al Ayuntamiento la solicitud del dictamen grafoscópico respecto de las firmas de los actores primigenios asentadas en la nómina de aguinaldo, en consecuencia, se ordenó reponer el procedimiento para este último efecto.

⁶¹ Ver SDF-JE-27/2016. La Sala Ciudad de México reconoció, entre otras cuestiones, que si bien el órgano jurisdiccional local vinculó a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, en caso de incumplimiento por parte del Ayuntamiento para el pago de remuneraciones, y dejó de señalar cuáles recursos económicos podrían o deberían ser afectados, ello no implicaba que el órgano jurisdiccional local otorgara una facultad discrecional o la autorización para que la citada Secretaría actuara de manera arbitraria. Por otra parte, la Sala Ciudad de México declaró fundado el agravio expuesto por el Ayuntamiento atinente a la indebida valoración probatoria, pues a su juicio, el órgano jurisdiccional local había pasado por alto, al menos, indicios en el sentido de que el Ayuntamiento se había ubicado en situación de insolvencia, siendo necesario requerir información financiera del Municipio.

⁶² Ver SDF-JE-48/2016. La Sala Ciudad de México, de manera central calificó de fundado el agravio apuntado por el Ayuntamiento, respecto de la falta de fundamentación y motivación de

- El Ayuntamiento cuestionó la sentencia del órgano jurisdiccional local que ordenó el pago de ciertas remuneraciones a servidores públicos de éste, síndica y regidores. Al respecto, expuso el deber de la autoridad jurisdiccional local de valorar la totalidad de pruebas, entre estas, el presupuesto de egresos⁶³.
- El Ayuntamiento impugnó la resolución del órgano jurisdiccional local que, confirmó el incidente de nulidad de actuaciones presentado por éste⁶⁴.
- El Ayuntamiento impugnó la determinación del órgano jurisdiccional local que, entre otras cuestiones, acordó imponer al Ayuntamiento una multa por el incumplimiento reiterado del fallo que ordenó el pago de las remuneraciones a servidores públicos. Ello, al estimarse que la multa resultaba excesiva⁶⁵.

Lo anterior, evidencia que la autoridad actora en los juicios electorales, en realidad, actuó con la finalidad de cuestionar la determinación del órgano jurisdiccional local que condenó al pago de remuneraciones a servidores públicos, que como síndicos y regidores les fueron retenidos, o bien, pugnar por diversas formas de cumplir con lo ordenado, lo cual, condicionaba la determinación jurisdiccional⁶⁶.

la cuantificación de la multa impuesta a éste, al advertir que no se exponían los parámetros necesarios para su cuantificación. Lo anterior, por el incumplimiento reiterado del fallo que ordenó el pago de las remuneraciones a servidores públicos.

⁶³ Ver SDF-JE-50/2016. La Sala Ciudad de México señaló que, el órgano jurisdiccional local había sido omiso en pronunciarse en relación a todos los elementos probatorios que integraban el expediente, a efecto de determinar cuál era el presupuesto de egresos del Ayuntamiento.

⁶⁴ Ver SDF-JE-86/2016. La Sala Ciudad de México sostuvo que, contrario a lo expresado por el Ayuntamiento, no existe la indebida falta de motivación alegada, dado que el órgano jurisdiccional local proporcionó razones para desestimar los supuestos vicios alegados por el Ayuntamiento.

⁶⁵ Ver SDF-JE-4/2017. La Sala Ciudad de México señaló que el órgano jurisdiccional local debió de allegarse de los elementos que le permitieran determinar la capacidad socioeconómica del Ayuntamiento, e imponga la medida de apremio consistente en una multa que corresponda, puesto que, al momento de determinar el monto de la multa no atendió el principio de proporcionalidad ni verificó la capacidad económica del actor.

⁶⁶ Como ya ha sido criterio de esta Sala Superior, la relación con el pago de dietas con el Ayuntamiento no es de carácter laboral, adquieren una connotación distinta respecto de los trabajadores, cuya designación corresponde a un superior jerárquico o por cuestiones de índole colectiva o sindical.

Al respecto, también puede servir como criterio complementario la tesis de la Segunda Sala de la SCJN, con registro digital 332734, Quinta Época, Tomo LIII, materias constitucional y administrativa, página 1876, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, que establece: DIPUTADOS, DIETAS DE LOS (LEGISLACIÓN DE DURANGO).-Como el artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Durango, dice que no es renunciable la remuneración que reciban los diputados, se infiere que éstos no pueden ser privados de ella por las autoridades, en razón de que las dietas no son pago del trabajo desempeñado, sino

No resulta acertado referir que, en tales asuntos, las personas morales oficiales actuaron a fin de cuestionar la alegación al patrimonio del municipio y la existencia de reglas presupuestales que inciden en su ejercicio, no como una razón para no cumplir una detención judicial sino para que se ponderaran más elementos y se abonara al cumplimiento de un fallo, sin violar normas presupuestales del municipio.

Si bien el Ayuntamiento cuenta con plena libertad para administrar sus recursos, en el entendido que, los bienes y recursos están destinados a la prestación de servicios públicos; ello no implica que, ante una posible determinación de un órgano jurisdiccional que ordene el pago de remuneraciones a servidores públicos electos mediante elecciones populares, actúen de manera arbitraria, excediendo sus facultades.

De esta manera, si la relación que subyace en los precedentes sustentados por la Sala Ciudad de México versa sobre el derecho de ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de elección popular, el cual fue afectado por la actuación u omisión en el cumplimiento de las funciones públicas que tiene encomendadas la autoridad como ente de derecho público, resulta que su actuación impide que éstos presenten algún medio de impugnación ante los tribunales en materia electoral.

Esto es, el actuar de los diversos ayuntamientos (con la calidad de actores en los juicios que sustentan la solicitud de ratificación de jurisprudencia propuesta por la Sala Ciudad de México), en todo momento resultó del carácter de autoridad, en ejercicio de su potestad, como consecuencia de una relación de supra-subordinación, la cual no se transforma en una relación de coordinación o conducta realizado como ente privado.

Pues la determinación que adopten los órganos jurisdiccionales en contra de tales autoridades solo afecta al organismo en el ejercicio de su función pública, pues aun y cuando el acto reclamado no le haya favorecido a sus intereses, no pierden su calidad de autoridad.

remuneración por la representación política que se ostenta, de suerte que sería indebido fundarse para no pagar las dietas, en el hecho de que no se desempeñaron las funciones.

Lo anterior evidencia que, en tal situación, las autoridades no obran en condiciones similares que los particulares, esto es, contrayendo obligaciones y adquiriendo derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos.

El hecho de haber actuado como demandado en los juicios ante los tribunales locales en la materia electoral no le da interés suficiente para reclamar la sentencia dictada, o bien, alguno de los efectos contenidos en ésta, pues el ente público oficial se encuentra vinculado al cumplimiento de una determinación judicial, siempre apegado a las normas que regulan su actuar, y bajo los mecanismos que se encuentren a su alcance.

Es ilustrativa la contradicción de tesis 4/2003-SS, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte, en la cual fue analizado “si las autoridades demandadas en el procedimiento administrativo por actos relativos a servidores públicos miembros de cuerpos de seguridad pública tienen o no legitimación activa para promover el juicio de amparo directo”⁶⁷.

Al respecto, entre otras cuestiones, se concluyó que, tratándose de personas morales oficiales que fueron parte demandada en un juicio ordinario, la única posibilidad de que puedan promover juicio de amparo directo es cuando lo hagan en defensa de sus intereses patrimoniales, había cuenta que lo que les otorga legitimación en el procedimiento constitucional es el perjuicio que les ocasione el acto o la ley que reclamen.

Es decir, la circunstancia de haber actuado en el procedimiento respectivo como autoridad demandada no les da la legitimación necesaria para acudir a la vía de amparo directo, pues lo único que les otorga interés suficiente

⁶⁷ En la citada contradicción se precisó que, “en la contradicción de tesis 62/99-SS, resuelta por esta Sala el catorce de enero de dos mil nueve, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, se examinó lo relativo a la legitimación del Registro Agrario Nacional para promover juicio de amparo, tema que aun cuando no es del todo igual al que aquí se trata, permite su solución”. Al respecto, en la contradicción de tesis 62/99-SS, se reconoció que, “el Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuyas funciones primordiales son registrales, de asistencia técnica y catastral, con el objeto de contar con un control de la tenencia de la tierra y de seguridad respecto de la documentación de los predios rústicos. Ahora bien, tomando en consideración que en los juicios ordinarios agrarios se le demandó como autoridad registral, a fin de cancelar los registros de actos de esa naturaleza, es por demás evidente que no puede promover juicio de amparo, porque no lo hace en defensa de sus intereses patrimoniales, única hipótesis en que ello es posible, acorde con lo establecido por el artículo 9º. De la Ley de Amparo”.

para ello es que defiendan sus derechos patrimoniales, ya que en este supuesto no actúan en funciones de autoridad, sino como personas morales de derecho privado.

Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte señaló que, la excepción prevista en la Ley de Amparo radica en que el Estado, por conducto de las personas morales oficiales, puede obrar con un doble carácter: como entidad pública y como persona moral de derecho privado.

En el primer caso, su acción proviene del ejercicio de las facultades de que se haya investido como poder público.

En el segundo caso, actúa en las mismas condiciones que los particulares, esto es, contrae obligaciones y adquiere derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos.

Por ello, si la controversia, en todos los casos, surgió ante la actuación u omisión en el cumplimiento de las funciones públicas que tiene encomendadas la autoridad como ente de derecho público, y la autoridad pretendía cuestionar la determinación del órgano jurisdiccional local que le condenó al pago de remuneraciones a servidores públicos electos por el voto popular, tal actuación impide que éstas presenten algún medio de impugnación ante los tribunales en materia electoral.

Máxime que, la posible afectación patrimonial solo puede hacerse valer ante los tribunales, cuando aquéllas realicen actividades con el carácter de personas de derecho privado, pero no cuando lo hacen en ejercicio de sus atribuciones propias investidas de imperio, o bien, cuando resultan omisas en el cumplimiento de sus funciones públicas que tiene encomendadas.

Por tanto, no es posible ratificar la jurisprudencia propuesta por la Sala Ciudad de México, pues en los precedentes bajo análisis la autoridad careció de legitimación para presentar medios de impugnación en materia electoral, puesto que, no podía prescindir de la calidad autoritaria que a su parte ha correspondido en la controversia y adoptar la de un particular afectado en sus derechos fundamentales.

SUP-RDJ-2/2017

Lo anterior, en el entendido que, la presente resolución no transgrede las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se hubiesen emitido las sentencias que sirvieron de sustento a la Sala Ciudad de México para solicitar la ratificación de jurisprudencia.

Asimismo, no implica el desconocimiento de asuntos en los cuales, de manera excepcional, las autoridades se encuentran en aptitud de evidenciar cuestiones que afecten al debido proceso, como es la competencia de los órganos jurisdiccionales, pues en tales cuestiones no se pugna por la subsistencia de un acto u omisión de la persona moral oficial.

En consecuencia, la Sala Superior reconoce que el carácter obligatorio de la jurisprudencia no se agota con la transcripción o síntesis del criterio de que se trate, sino que es necesario que el asunto de que conozcan los órganos jurisdiccionales obligados a aplicarla se resuelva tomando en cuenta el criterio que contiene, siempre y cuando ello implique esa solución jurídica a un caso igual, reconociendo además que, la jurisprudencia es una institución de carácter dinámico.

En el caso particular, el criterio de jurisprudencia propuesto por la Sala Ciudad de México no puede ser ratificado, al no ser relevante.

Ello, pues si la controversia expuesta por la Sala Ciudad de México, en todos los casos, surgió ante la actuación u omisión en el cumplimiento de las funciones públicas que tiene encomendadas la autoridad como ente de derecho público (investida de imperio), y la autoridad pretendía cuestionar la determinación del órgano jurisdiccional local que le condenó al pago de remuneraciones a servidores públicos electos por el voto popular, tal actuación impide que éstas presenten algún medio de impugnación ante los tribunales en materia electoral, por lo cual, carecen de legitimación.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

RESUELVE

ÚNICO. Es improcedente la ratificación de la tesis de jurisprudencia propuesta por la Sala Ciudad de México de este Tribunal Electoral.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** lo resolvieron las Magistradas y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del Magistrado José Luis Vargas Valdez. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADO

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-RDJ-2/2017.

Con la debida consideración de las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulamos **voto concurrente** con relación a la sentencia emitida en el expediente de ratificación de jurisprudencia, toda vez que, si bien compartimos el sentido de la misma, de no ratificar la propuesta de jurisprudencia proveniente de la Sala Regional correspondiente a la Cuarta

Circunscripción Electoral con sede en la Ciudad de México⁶⁸, no coincidimos en cuanto a la totalidad de las consideraciones que se utilizan para justificar tal sentido.

CONTENIDO

1. ANTECEDENTES DEL CASO.
2. DECISIÓN DE LA MAYORÍA.
3. CONSIDERACIONES DEL DESACUERDO.
4. CONCLUSIÓN.

1. ANTECEDENTES DEL CASO.

A. Resolución de juicios electorales. En sesiones de veintiuno de abril, dieciséis y veintitrés de junio, cuatro y once de agosto, veinte de octubre, veintitrés de septiembre, veintinueve de diciembre, todos de dos mil dieciséis, y dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, la Sala Regional de este Tribunal Electoral correspondiente a la Cuarta Circunscripción Electoral, con sede en la Ciudad de México resolvió, respectivamente, los juicios electorales: SDF-JE-10/2016, SDF-JE-14/2016, SDF-JE-20/2016, SDF-JE-24/2016, SDF-JE-27/2016, SDF-JE-48/2016, SDF-JE-50/2016, SDF-JE-86/2016 y SDF-JE-4/2017.

B. Aprobación de propuesta jurisprudencia. En sesión pública celebrada el veintiuno de abril de dos mil diecisiete, el Pleno de la Sala Regional Ciudad de México aprobó la propuesta de jurisprudencia de rubro: *“LEGITIMACIÓN ACTIVA. EN CASOS EXCEPCIONALES LA TIENEN LOS AYUNTAMIENTOS, NO OBSTANTE SU CALIDAD DE AUTORIDADES RESPONSABLES EN LA INSTANCIA LOCAL”*.

⁶⁸ Bajo el rubro: *“LEGITIMACIÓN ACTIVA. EN CASOS EXCEPCIONALES LA TIENEN LOS AYUNTAMIENTOS, NO OBSTANTE SU CALIDAD DE AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA INSTANCIA LOCAL”*.

C. Remisión de certificación. El mismo día, el Magistrado Presidente de la mencionada Sala remitió a la Presidencia de esta Sala Superior la certificación de la propuesta de jurisprudencia antes aludida, a efecto de que la Sala Superior, de ser el caso, la ratifique y acuerde su procedencia y publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis Relevantes en Materia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2. DECISIÓN DE LA MAYORÍA.

En la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno, se considera que el criterio de jurisprudencia propuesto por la Sala Ciudad de México no puede ser ratificado, porque:

1. Si bien la propuesta cumple con los requisitos formales para su ratificación, lo cierto es que no satisface el requisito material de ser relevante, pues ya existe jurisprudencia de esta Sala Superior sobre el tema; en particular, la Jurisprudencia 4/2013 de rubro LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL; y
2. La argumentación soporte del criterio propuesto carece de la debida motivación para establecer un diverso criterio.

Respecto del primer aspecto, se señala que el criterio aprobado por la Sala Regional Ciudad de México no es relevante porque sobre el tema que versa existe el criterio obligatorio aprobado por esta Sala Superior mediante la Jurisprudencia 4/2013 bajo el rubro: *“LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL”*, la cual estableció una regla general en el sentido de que las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en la instancia local no están legitimadas para promover el medio de impugnación correspondiente.

De esta manera la referida jurisprudencia no estableció algún supuesto de excepción a la regla general establecida, por lo que el criterio de esta Sala Superior resulta aplicable a todos los casos en que una autoridad responsable en la instancia local pretenda presentar algún medio de impugnación, sin pasar por alto, la excepción configurada por esta Sala Superior en la diversa jurisprudencia 30/2016, de rubro: *“LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL”*.

En cuanto al segundo aspecto, porque en todos los casos que sustentan la propuesta de jurisprudencia de la Sala Regional Ciudad de México, las autoridades municipales pretendían que se les reconociera legitimación para impugnar determinaciones del órgano jurisdiccional local que les condenaban a pagar las remuneraciones de servidores públicos electos por el voto popular. Es decir, en los precedentes bajo análisis la autoridad careció de legitimación para presentar medios de impugnación en materia electoral porque si bien promovieron en defensa del patrimonio público, lo cierto es que no se encontraban actuando con el carácter de personas de derecho privado, sino en el ejercicio de atribuciones propias investidas de imperio.

3. CONSIDERACIONES DEL DESACUERDO.

Coincidimos con el primer argumento porque la propuesta de jurisprudencia que remite la Sala Regional Ciudad de México propone otorgar legitimación a los municipios para promover medios de impugnación electorales en contra de determinaciones que afecten su patrimonio y adolezcan de violaciones procesales que trasciendan el sentido del fallo.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Sala Superior 4/2013⁶⁹ establece una regla general en el sentido de que las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en la instancia local no están legitimadas para promover medios de impugnación electoral.

La única excepción a esta regla, la propia Sala Superior la ha contemplado en la Jurisprudencia 30/2016⁷⁰, de conformidad con la cual las autoridades responsables sí están legitimadas para promover los correspondientes medios de impugnación cuando el acto impugnado cause una afectación personal y directa a quien funge como autoridad responsable.

Incluso, la regla general prevista en la Jurisprudencia 4/2013 ya era vigente y, por tanto, obligatoria al momento en que la Sala Regional Ciudad de México resolvió las sentencias que sustentan la propuesta de jurisprudencia.

A juicio de los suscritos, estos argumentos por sí mismos son suficientes para sostener el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría, sin necesidad de alguna otra consideración.

En ese entendido, no compartimos las demás razones contenidas en la decisión mayoritaria, relativas a que la argumentación soporte de la propuesta de jurisprudencia en cuestión carece de la debida motivación para establecer un diverso criterio al contenido en la Jurisprudencia 4/2013. Basamos nuestro diferendo en los siguientes argumentos:

En primer lugar, es de destacar lo que la sentencia señala en el sentido de que la aplicabilidad de un criterio de interpretación (jurisprudencia) debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones, y que de no darse exactamente, así como al advertir un nuevo contexto, el juzgador puede argumentar que dicha jurisprudencia no es

⁶⁹ De rubro: "LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL".

⁷⁰ "LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL".

aplicable. Si bien se comparte esta afirmación, ello de ninguna manera autoriza a las Salas Regionales a establecer criterios que modifiquen los alcances de la jurisprudencia de la Sala Superior, lo que implicaría desconocer su obligatoriedad y sujetarla al arbitrio de cada juez.

En segundo lugar, de acuerdo con la sentencia aprobada por mayoría de quienes integran esta Sala Superior, no procede ratificar la propuesta de la Sala Regional Ciudad de México porque su argumentación carece de la debida motivación para establecer un supuesto distinto al previsto por la Jurisprudencia 4/2013, ya que en todos los precedentes que soportan la propuesta de criterio jurisprudencial la controversia surgió ante la actuación u omisión en el cumplimiento de las funciones públicas que tiene encomendadas la autoridad municipal como ente de derecho público (investida de imperio).

Esta afirmación, desde nuestro punto de vista, contiene de manera implícita la posibilidad de que las Salas Regionales sí puedan establecer modificaciones a los alcances de la jurisprudencia de la Sala Superior siempre que las motiven adecuadamente.

Es decir, desde la perspectiva de la mayoría, la Sala Regional Ciudad de México debió considerar que las autoridades municipales que actuaron en los juicios que sustentan la propuesta de jurisprudencia se encontraban en igualdad de circunstancias frente a sus contrapartes, y de haber sido así, se justificaba adoptar una posición distinta al criterio contenido en la jurisprudencia de la Sala Superior⁷¹.

Respetuosamente diferimos de esta interpretación, bajo las consideraciones siguientes:

⁷¹ Para arribar a esta conclusión, la sentencia mayoritaria acoge las directrices que sobre el tema ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 289/2017, relacionada con la interpretación a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Amparo; criterio en el que se establece que las autoridades están legitimadas para promover juicios de amparo en contra de actos derivados de procedimientos en los que actuaron en igualdad de circunstancias frente a sus contrapartes (es decir, sin imperio) y que les causaron una afectación patrimonial.

La jurisprudencia 4/2013 de esta Sala Superior, como ya lo mencionamos, no prevé excepciones ni condiciones para la aplicación de la regla general relativa a que las autoridades responsables carecen de legitimación para promover medios de impugnación electorales. La única salvedad a esta regla es la prevista por esta propia Sala Superior mediante la Jurisprudencia 30/2016, que otorga legitimidad procesal a las autoridades en aquellos casos en los que el acto impugnado cause una afectación personal directa a quien ejerce las funciones de autoridad.

Por otra parte, porque una Sala Regional no está facultada para modificar la jurisprudencia emitida por la Sala Superior con base en el principio de jerarquía orgánica que existe entre las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en donde la Sala Superior se encuentra en la cúspide.

En efecto, tal jerarquía orgánica se advierte de la lectura e interpretación sistemática de lo previsto en los artículos 99 de la Constitución Federal; 185, 186, 187, 189, 189 bis, 193, 195, 232, 233 y 234 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 10 fracciones I, inciso b), y II, así como 119 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de los que se obtiene:

- Dentro del sistema de competencias para conocer y resolver los medios de impugnación en materia electoral entre las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior se constituye en órgano revisor de las resoluciones de las Salas Regionales, respecto de algunos asuntos que deciden las Salas Regionales.
- La Sala Superior ejerce jurisdicción en toda la República Mexicana, a diferencia de las Regionales que asumen jurisdicción sólo en las circunscripciones electorales;

- La Sala Superior tiene competencia originaria y residual, mientras que las Regionales sólo pueden conocer de aquellos supuestos expresamente previstos en la ley⁷²;
- La Sala Superior tiene la posibilidad de delegar asuntos de su competencia en las Salas Regionales, así como puede asumir el conocimiento de otros que por su relevancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, ameriten sean analizados por la Superior.
- En particular, tratándose de la emisión de la jurisprudencia:
 - La Sala Superior crea jurisprudencia con tres precedentes en el mismo sentido, sin alguno en contrario; en cambio las Salas Regionales pueden crear jurisprudencia con cinco precedentes en el mismo sentido sin ninguno en contrario, pero para constituirse en criterio jurisprudencial requieren de la ratificación de la Sala Superior; con lo cual, si bien ambos tipos de órganos tienen la posibilidad de crear jurisprudencia, los requisitos legales son mayores para las Salas Regionales, pues además de exigírseles asumir un mismo criterio en cinco asuntos no interrumpido por otro en contrario, se necesita el aval de la Sala Superior sobre dicho criterio; es decir, la Sala Superior tiene la posibilidad jurídica de avalar, o no, los criterios jurisprudenciales emitidos por las Salas Regionales, quienes no son órganos autónomos para efectos de crear jurisprudencia.
 - En caso de conflicto de criterios asumidos por las Salas Regionales o de uno emitido por Sala Superior y uno de la Sala Regional, resuelve la Sala Superior.

En ese sentido, al margen del sistema competencial que existe entre las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior se encuentra en una posición cúspide respecto de las Salas Regionales, por lo que, bajo ese esquema, a dicha Sala le corresponde dar sistematicidad y coherencia a la totalidad de criterios jurisprudenciales que emitan todas las Salas del Tribunal Electoral.

⁷² Tal como lo estableció esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-CDC-5/2009.

Así, desde nuestra óptica, las Salas Regionales no podrían válidamente apartarse de la jurisprudencia creada por la Sala Superior, como sucede en el caso con el criterio que ahora nos ocupa, en el que la Sala Regional Ciudad de México propone un cambio a la regla prevista en la Jurisprudencia 4/2013 que, aunque no conlleva a su total inaplicación, sí la limita en supuestos específicos.

No obsta a lo anterior que las Salas Regionales puedan definir la aplicabilidad de un criterio de jurisprudencia mediante la verificación de las mismas razones, pues esa posibilidad sólo significa que, si la jurisprudencia no es exacta y estrictamente aplicable al caso concreto, dichas Salas no están obligadas a aplicarla, aunque sí a justificar su inaplicación. Sin embargo, esta regla de ninguna manera autoriza a las Salas Regionales a establecer criterios que modifiquen la jurisprudencia de la Sala Superior, lo que implicaría desconocer su obligatoriedad y sujetarla al arbitrio de cada juez.

En este sentido, consideramos que sólo la Sala Superior puede modificar o establecer alcances a los criterios jurisprudenciales emitidos por ella misma. Por tal razón, si en el futuro esta Sala Superior conoce de asuntos en los que deba pronunciarse sobre los alcances de la regla de interpretación que contiene la jurisprudencia 4/2013, este órgano jurisdiccional resolverá lo conducente atento a las circunstancias de los casos que se presenten en su momento. De ahí que, mientras no se delimiten los alcances de la mencionada regla por la propia Sala Superior, la misma resulta obligatoria para las Salas Regionales en todos sus términos.

Asimismo la sentencia aprobada por mayoría, a nuestro juicio, genera un mal precedente sobre la posibilidad de que las Salas Regionales pudieran, vía interpretativa, modificar los criterios jurisprudenciales de esta Sala Superior, en tanto que con el argumento de verificar los supuestos de aplicabilidad de los criterios jurisprudenciales, dichos órganos jurisdiccionales regionales estarían habilitados para resolver casos concretos en contravención a la jurisprudencia vigente de la Sala Superior,

en detrimento de la sistematicidad y coherencia del sistema jurisprudencial en materia electoral.

Además de que tal posibilidad operaría en detrimento de la obligatoriedad de la jurisprudencia de esta Sala prevista en los artículos 232 y 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero sobre todo afectaría la certeza y seguridad jurídicas del sistema de justicia electoral.

Acorde con lo anterior, no debe perderse de vista que conforme a lo establecido en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número 64/2014⁷³, en la que el alto tribunal constitucional precisa que, “aun partiendo del nuevo modelo de interpretación constitucional [pro derechos humanos], no es posible determinar que la jurisprudencia del Máximo Tribunal del país pueda ser objeto de la decisión de un órgano de menor grado que tienda a inaplicarla, como resultado del ejercicio de control de convencionalidad *ex officio*, porque permitirlo daría como resultado que perdiera su carácter de obligatoria, ocasionando falta de certeza y seguridad jurídica [SIC] [énfasis añadido]”.

Más aún, la misma Suprema Corte ha establecido que, cuando un Tribunal Colegiado de Circuito estime que la jurisprudencia emitida por la Corte es inexacta, imprecisa o incluso incorrecta, deberá solicitar su modificación conforme al procedimiento establecido en la normativa aplicable, pero en ningún momento autoriza a los órganos jurisdiccionales inferiores a inaplicar esa jurisprudencia.

En este sentido, creemos que en el caso no es procedente ejercer nuestra atribución de analizar en el fondo la propuesta de la Sala Regional Ciudad de México, pues sentaríamos un precedente en detrimento de la obligatoriedad de nuestra propia jurisprudencia y en perjuicio de la certeza y seguridad jurídicas de los justiciables.

⁷³ Tesis P./J. 64/2014, de rubro: “*JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA*”.

Finalmente, debe resaltarse la incongruencia interna que contiene la sentencia de la mayoría al determinar la improcedencia de la ratificación que nos ocupa basada en dos razones: 1) por no contener un criterio novedoso pues ya existe jurisprudencia de esta Sala Superior aplicable al caso -la 4/2013- y 2) el criterio asumido por la Sala Regional Ciudad de México no se encuentra debidamente motivado; lo anterior, porque mientras que en el análisis del punto 1 la sentencia reconoce que la jurisprudencia de la Sala Superior 4/213 no tiene excepciones y aplica en todos los casos (como lo hace en la página 30 de la sentencia), en el estudio del punto 2 admite que las Salas Regionales sí pueden adoptar otra posición respecto de la jurisprudencia de la Sala Superior, pero que no está debidamente motivado el criterio asumido por la Sala Regional Ciudad de México.

4. CONCLUSIÓN.

Por lo anterior, si bien coincidimos con el sentido de la sentencia aprobada por mayoría de quienes integramos esta Sala Superior, respetuosamente nos apartamos de las consideraciones relativas a que la argumentación soporte de la jurisprudencia propuesta carece de la debida motivación para establecer un supuesto distinto pues, como ya lo hemos explicado, consideramos que las Salas Regionales carecen de atribuciones para separarse de la jurisprudencia de la Sala Superior y, por ende, resulta improcedente realizar el análisis de fondo de la propuesta de la Sala Regional Ciudad de México.

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ