

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

RECURRENTES: ROBERTO FRANKLIN FLORES SÁNCHEZ Y OTROS

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

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: RODOLFO ARCE CORRAL y LIZZETH CHOREÑO RODRÍGUEZ

Ciudad de México, a veintinueve de marzo de dos mil diecisiete

Sentencia definitiva que: **a) sobresee** en los recursos interpuestos por Roberto Franklin Flores Sánchez, Berenice Vázquez Andrade, Teresita de Jesús Sotelo Arroyo y Antonio Bautista Gama en contra de la resolución que dictó la Sala Regional Ciudad de México, en el juicio SDF-JDC-4/2017 y acumulados, al estimarse que la materia de las impugnaciones no corresponde a la materia electoral y, **b) confirma** la sentencia reclamada respecto del recurso presentado por Eduardo Horacio López Castro, al considerarse que: **i)** el actor no impugnó de forma oportuna la disposición legal que le canceló el derecho a recibir aguinaldo y, **ii)** que tal y como lo consideró la responsable, las dietas no forman parte de la remuneración, ya que tienen por objeto apoyar a la comunidad

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

y realizar gestión social y no ingresar al patrimonio del entonces funcionario municipal.

GLOSARIO

Ayuntamiento:	Órgano de gobierno del municipio de Temixco, Morelos
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Juicio ciudadano:	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley del Servicio:	Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos
Tribunal Local:	Tribunal Electoral del Estado de Morelos

1. ANTECEDENTES

1.1. Elección. El primero de julio de dos mil doce, las y los demandantes fueron electos para integrar el Ayuntamiento por el período de 2013-2015.

1.2. Acuerdo. El cuatro de enero de dos mil trece, el Ayuntamiento aprobó, entre otros aspectos, las dietas de sus integrantes.

1.3. Juicio ciudadano local. En su momento, quienes demandaron promovieron juicios locales, a fin de impugnar la

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

omisión de pago de diversas prestaciones derivadas del ejercicio del cargo.

El nueve de diciembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Local emitió sentencia en los juicios TEE/JDC/002/2016-3 y acumulados, en la que absolvió al Ayuntamiento del pago de las prestaciones reclamadas.

1.4. Juicio ciudadano federal. El dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis, quienes demandaron promovieron juicios ciudadanos ante la Sala Regional, para controvertir la sentencia del Tribunal Local.

El treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, la Sala Regional emitió sentencia en los juicios SDF-JDC-4/2017 y acumulados, en la que determinó: **a)** devolver el asunto al Tribunal Local para que valorará las pruebas aportadas respecto al pago de prima vacacional, vacaciones y remuneraciones; **b)** confirmar la absolución del Ayuntamiento del pago por concepto de dietas y aguinaldos.

1.5. Recurso de reconsideración. El tres de febrero de dos mil diecisiete, la parte actora interpuso ante esta Sala Superior juicios ciudadanos en contra de la sentencia que dictó la Sala Regional.

Mediante un acuerdo plenario firmado por los magistrados de esta Sala Superior los juicios ciudadanos fueron reencauzados a recursos de reconsideración por ser este el medio impugnativo idóneo para combatir las sentencias de fondo de una sala regional.

2. COMPETENCIA

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente formalmente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de recursos de reconsideración interpuestos para controvertir el fallo dictado por una Sala Regional de este Tribunal Electoral en un juicio ciudadano. El conocimiento de este recurso compete en forma exclusiva a este órgano jurisdiccional, en términos de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso b); 4; 61 y 64 de la Ley de Medios.

3. ACUMULACIÓN

De la lectura integral de las demandas, se advierte que la parte recurrente impugna la sentencia de treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, dictada por la Sala Regional Ciudad de México, en el juicio ciudadano SDF-JDC-4/2017 y acumulados.

Por lo tanto, al haber conexidad en la causa, dada la coincidencia tanto en el acto impugnado como en la autoridad responsable, y a fin de resolver en forma conjunta, congruente y completa los medios de impugnación al rubro indicados, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley de Medios; y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **lo procedente es decretar la acumulación** de los expedientes del SUP-REC-116/2017 al SUP-REC-119/2017, al diverso SUP-REC-115/2017, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

En consecuencia, se deberá agregar una copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

4. CUESTIÓN PREVIA. CONTROVERSIA DISTINTA A LA MATERIA ELECTORAL.

Para esta Sala Superior, a partir de una nueva reflexión, la materia de controversia del recurso de reconsideración al rubro identificado, del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SDF-JDC-4/2017, así como del diverso juicio ciudadano TEE/JDC/002/2016-3 y acumulados, del cual conoció y resolvió el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, rebasan el ámbito de la materia electoral.

Este órgano jurisdiccional especializado ha considerado, en diversas ejecutorias, que cualquier órgano del Estado, previo a emitir un acto de autoridad, debe verificar si tiene competencia para ello, es decir, debe analizar las facultades que le concede la normativa aplicable, a efecto de cumplir el principio constitucional de debida fundamentación y motivación, el cual, entre otros aspectos, consiste en requerir que el acto sea emitido por autoridad competente.

Al caso cabe precisar que la competencia del órgano jurisdiccional constituye un presupuesto procesal, *sine qua non*, para la adecuada instauración de toda relación jurídico-procesal, de tal suerte que si carece de competencia el órgano jurisdiccional, ante el cual se ejerce una acción para hacer valer una pretensión, es claro que ese juzgador está impedido jurídicamente para conocer del juicio o recurso respectivo y, por

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

supuesto, para examinar y resolver el fondo de la *litis* planteada por los promoventes.

La existencia de facultades para actuar, con las cuales deben estar investidos los respectivos órganos del poder público, en este particular, los órganos jurisdiccionales del Estado, es congruente con el principio de legalidad previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución federal, conforme al cual la autoridad sólo puede actuar si está facultada para ello, emitiendo inclusive actos de molestia para los gobernados.

En este orden de ideas, dada la naturaleza, esencia y trascendencia de los presupuestos procesales, entre los que está, indiscutiblemente, la competencia del órgano jurisdiccional, ésta debe ser analizada de manera previa al examen de la procedibilidad del promovido medio de impugnación local.

En este contexto, para este órgano jurisdiccional se debe analizar, en primer lugar, la esencia de la materia de la controversia planteada en el recurso de reconsideración al rubro identificado, a fin de determinar si es o no competente para conocer y resolver esa controversia, a partir de la naturaleza jurídica de la pretensión expresada jurisdiccionalmente, pues de concluir que en el caso concreto la *litis* no es de naturaleza electoral, resultaría evidente que no es competente para conocer y resolver la cuestión planteada por los recurrentes.

Es de destacar que ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que la omisión en el pago de las prestaciones de los

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

funcionarios que son electos por mandato popular puede constituir una violación al derecho a ser votado en su vertiente del ejercicio y desempeño del cargo.

Al caso, se tiene en cuenta lo previsto en el artículo 127, de la Constitución Federal, en el sentido que todos los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, tienen derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que debe ser proporcional a sus responsabilidades.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior **de un nuevo análisis estima que las controversias vinculadas con la probable violación al derecho de los servidores públicos, de elección popular, de recibir las remuneraciones que en Derecho correspondan, no inciden necesariamente en la materia electoral** de manera inmediata y directa, como ocurre en los casos en los que los demandantes ya no tienen la calidad de servidores públicos, derivado de la conclusión del encargo de elección popular.

Para esta Sala Superior, la sola promoción de un medio de defensa o de impugnación, para lograr el pago de tales remuneraciones no implica necesariamente, que deban ser del conocimiento y resolución de algún tribunal electoral, cuando ya se ha concluido el cargo de elección popular.

Lo anterior es así porque, este tipo de controversias se constriñen, única y exclusivamente, a la demanda de pago de las mencionadas remuneraciones, lo cual no es materia

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

electoral, porque la falta de pago no está directamente relacionada con el impedimento a los demandantes de acceder y/o desempeñar el cargo de elección popular, para el cual resultaron electos, dado que el periodo para ello concluyó. Por esta razón ya no están en oportunidad temporal de sufrir lesión alguna en su derecho de voto pasivo, en la vertiente de desempeño del cargo, por la falta de pago de las remuneraciones respectivas.

En términos de lo expuesto, no deben ser del conocimiento de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni de otros tribunales electorales, las controversias **vinculadas con la probable violación al derecho de los servidores públicos, de elección popular, de recibir las remuneraciones que en Derecho les correspondan por el desempeño de un encargo de elección popular, cuando el periodo de su ejercicio ya ha concluido.**

Distinta es la situación con relación a las impugnaciones en materia de remuneraciones de funcionarios de elección popular que se presenten durante el desempeño del encargo seguirán siendo objeto de pronunciamiento por parte de esta autoridad ya que, tal y como se estableció en la diversa tesis de jurisprudencia 21/2011 de rubro: **“LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO”**, la remuneración de los 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

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

retribución vulnera el derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo.

5. SOBRESEIMIENTO.

Para esta Sala Superior conforme con lo expuesto en la consideración precedente, así como con lo previsto en los artículos 9, párrafo 3, relacionado con lo dispuesto por el artículo 11, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se debe sobreseer en el recurso de reconsideración, por las razones que a continuación se precisan.

En términos de lo establecido en el artículo 9, párrafo 3 de la mencionada Ley, se concluye que los medios de impugnación, en materia electoral, son notoriamente improcedentes y, por ende, las demandas se deben desechar de plano cuando, entre otras causales, la improcedencia derive de las disposiciones contenidas en la Ley.

Asimismo, conforme con lo ordenado en el artículo 11, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios se advierte que, cuando ha sido admitida la demanda de un medio de impugnación, sobrevenga o se advierta la existencia de una causal de improcedencia, se actualiza la institución jurídica del sobreseimiento, ello porque queda acreditada la ausencia o falta de alguno de los presupuestos o requisitos de procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral.

Ahora bien, como se ha expuesto en el apartado precedente, la controversia planteada por los recurrentes rebasa el ámbito de

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

la materia electoral, que corresponde a la competencia atribuida a este Tribunal Electoral.

En el particular, como se ha precisado en el apartado de antecedentes, los ahora recurrentes, Roberto Franklin Flores Sánchez, Berenice Vázquez Andrade, Teresita de Jesús Sotelo Arroyo y Antonio Bautista Gama, fueron electos el primero de julio de dos mil doce, como integrantes del Ayuntamiento de Temixco, Estado de Morelos, para el período de 2013-2015, con el carácter de regidores.

Ahora bien, a fin de impugnar, ante el Tribunal local, la omisión de pago de la remuneración correspondiente a diversas prestaciones derivado del ejercicio del cargo que desempeñaron en ese Ayuntamiento, los ahora recurrentes promovieron juicio ciudadano local.

Esas demandas de juicio ciudadano local fueron presentadas **en su calidad de ex funcionarios** municipales ya que su encargo concluyó el treinta y uno de diciembre de dos mil quince y fue hasta el año dos mil dieciséis¹ que acudieron a reclamar el pago de las prestaciones.

En este orden de ideas, al momento de promover el juicio ciudadano local, la pretensión de los demandantes ya rebasaba el ámbito de la materia electoral, porque la falta de pago no

¹ Roberto Franklin Flores Sánchez, Teresita de Jesús Sotelo Arroyo y Antonio Bautista Gama presentaron su medio de impugnación ante el Tribunal Electoral Local el 9 de febrero de 2016, en tanto que, Berenice Vázquez Andrade lo presentó hasta el 26 de abril de 2016. Lo anterior consta en las constancias de la recepción y publicitación de los medios de impugnación correspondientes realizada por el Tribunal Local, mismas que son consultables en la página de internet oficial del Tribunal Local: <http://www.teem.gob.mx/impugnaciones/2016/impug2016.html>

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

estaba directamente relacionada con el impedimento a los enjuiciantes de acceder y/o desempeñar el cargo de elección popular, para el cual resultaron electos, dado que el periodo para ello había concluido.

Lo anterior porque ya no estaban en oportunidad temporal de sufrir lesión alguna en su derecho de voto pasivo, en la vertiente de desempeño del cargo, por la falta de pago de las remuneraciones respectivas.

En ese contexto, esta autoridad jurisdiccional no es competente para revisar la sentencia de la Sala Regional, pues como se dijo, en el caso particular de estos actores, al tratarse de ex funcionarios, resulta inviable la actualización de una violación al derecho de ser votado en su vertiente del ejercicio del cargo, por lo que tal situación genera la imposibilidad de que esta autoridad se pronuncie respecto del fondo de la impugnación de los ahora recurrentes.

En este sentido, la pretensión de los ahora recurrentes no puede ser analizada por este órgano jurisdiccional, porque como se ha precisado, evidentemente no es materia electoral, por lo que, dado que el medio de impugnación ha sido admitido, lo procedente conforme a Derecho es sobreseer en el recurso de reconsideración.

Ahora bien, en el caso se considera que deben subsistir los efectos de todo lo actuado en instancias anteriores, pues no escapa del conocimiento de esta Sala Superior el hecho de que

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

ambas autoridades conocieron de estos asuntos por virtud de los criterios que ahora son objeto de una nueva reflexión.”

Lo anterior, toda vez que la tesis de jurisprudencia 22/2014, de rubro “DIETAS Y RETRIBUCIONES. EL PLAZO DE UN AÑO CONTADO A PARTIR DE LA CONCLUSIÓN DEL ENCARGO DE ELECCIÓN POPULAR, ES RAZONALBE PARA EXTINGUIR EL DERECHO DE ACCIÓN PARA RECLAMARLAS” estableció una condición de seguridad jurídica para los servidores públicos de elección popular que hubieran sido afectados en sus retribuciones de dietas u otras prestaciones durante el desarrollo del cargo, consistente en la posibilidad de poder reclamarlas una vez concluido el cargo y hasta un año después de ello.

En esta tesitura, quedan subsistentes las determinaciones dictadas por el Tribunal Local en el juicio ciudadano TEE/JDC/002/2016-3 y acumulados, en lo que hayan beneficiado a los actores, así como por la Sala Regional responsable en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SDF-JDC-4/2017, a fin de no vulnerar los principios de certeza, seguridad jurídica, recurso efectivo y *non reformatio in pejus*, en tanto que los ahora recurrentes con motivo de esos fallos han obtenido efectos favorables, los cuales no deben ser desconocidos por virtud de una nueva postura de esta Sala Superior.

Asimismo, se dejan a salvo los derechos de los recurrentes, para que, en su caso, los hagan valer en la vía y términos que resulten procedentes.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

Ahora bien, como se dijo en el apartado que precede, las impugnaciones en materia de remuneraciones de funcionarios de elección popular que se presenten **durante el desempeño del encargo seguirán siendo objeto de pronunciamiento por parte de esta autoridad** ya que la remuneración de los 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 cargo.

En ese tenor, esta autoridad jurisdiccional advierte que la impugnación presentada por **Eduardo Horacio López Castro** sí fue interpuesta ante el Tribunal Local durante el ejercicio del encargo, pues de conformidad con la sentencia del Tribunal Local, el medio impugnativo fue presentado el veintinueve de diciembre de dos mil quince.

Por ello, de no actualizarse una causal de improcedencia, lo pertinente es resolver de fondo los planteamientos alegados por el actor en contra de la sentencia emitida por la Sala Regional.

6. PROCEDENCIA

Se tienen por satisfechos los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62; 63, 65 y 66, de la Ley de Medios, ya que quien fue parte en el juicio al que recayó la sentencia que por esta vía se impugna, presentó oportunamente su demanda, identificó el acto impugnado, los

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

hechos en que se basa la impugnación, los agravios que supuestamente se le causan y los preceptos presuntamente violados. Se destaca que la ley no prevé algún otro recurso que deba ser agotado previamente a la tramitación de este medio de impugnación.

Asimismo, se cumple con el requisito especial de procedencia, puesto que el recurrente controvierte una sentencia de fondo dictada por una Sala Regional de este tribunal, en la que se realizó una interpretación del artículo 127 constitucional para definir el concepto de dieta.

Al respecto, es criterio de esta Sala Superior ampliar la procedencia del recurso de reconsideración en los casos en los que se interpreten directamente preceptos constitucionales. Con base en la jurisprudencia 26/2012, cuyo rubro es **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES"**²

De igual forma quien demanda alega que la Sala Regional omitió pronunciarse sobre la inaplicación de los artículos 2 y 42 de la Ley del Servicio.

En ese sentido, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 10/2011, de rubro: **"RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITIÓ EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS**

² Consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Volumen 1, fojas 629 a 630.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA
INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.”³

De esta manera, se advierte que existen planteamientos de constitucionalidad, por lo que se surte la procedencia del presente recurso.

7. ESTUDIO DE FONDO

7.1. Planteamiento del caso.

Eduardo Horacio López Castro es un ex regidor del municipio de Temixco, Morelos, que fue electo para el periodo 2013-2015, mismo que acudió ante el Tribunal Local para exigir al Ayuntamiento el pago de las prestaciones a las que en su juicio tenía derecho con motivo del encargo (sueldo, aguinaldo, vacaciones y dietas). Para la parte actora la omisión de pago de estas prestaciones vulnera su derecho de ser votado en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo.

El Tribunal Local decidió declarar infundadas las pretensiones de la parte actora pues estimó que en el caso de los sueldos y las vacaciones no se demostró la omisión de pago por parte del Ayuntamiento, en tanto que, en lo relativo a los aguinaldos y las dietas, no tenía derecho a recibir tales prestaciones.

El Tribunal Local señaló que por lo que hacía al concepto de aguinaldo, los artículos 2 y 42 de la Ley del Servicio expresamente excluían del pago de tal prestación a los regidores. En lo referente al pago de dietas el Tribunal Local estimó que éstas no podían ser consideradas como una

³ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 38 y 39.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

remuneración que debiera ingresar al patrimonio de los regidores, pues su finalidad era la de apoyar a la comunidad y realizar gestión social de conformidad con el acuerdo por el cual el Ayuntamiento estableció el monto de las dietas.

Por tanto, el Tribunal Local concluyó que la parte actora no tenía derecho a las dietas ya que el encargo para el cual fue electo concluyó y, por tal motivo, era innecesario el pago de las mismas pues dichos recursos no podrían ser aplicados para los fines que fueron previstos.

Inconforme con lo resuelto, el actor acudió ante la Sala Regional de este Tribunal Electoral a través del juicio ciudadano federal. Como consecuencia, la Sala Regional revocó parcialmente la decisión del Tribunal Local pues consideró que, por concepto de sueldos y vacaciones, el Tribunal Local indebidamente impuso la carga de la prueba al actor, por tanto, ordenó devolver el expediente al Tribunal Local para que analizara de nueva cuenta los hechos denunciados.

Ahora bien, por lo que hace a los conceptos de dietas y aguinaldos, la Sala Regional resolvió confirmar la sentencia del Tribunal Local, al estimar que efectivamente la parte actora no tenía derecho a tales prestaciones.

Para la Sala Regional las disposiciones de la Ley del Servicio que cancelan el derecho a aguinaldo de los regidores son constitucionales y encuentran su justificación en la libertad de configuración legislativa.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

En igual sentido, la Sala Regional estimó que las dietas no deben ser consideradas como remuneraciones, pues el objetivo de éstas es el de apoyo a la comunidad y gestoría social.

La parte actora manifiesta los siguientes motivos de agravio en contra de la determinación de la Sala Regional de confirmar la negativa del pago de dietas y aguinaldos:

Aguinaldo

- a. La Sala Regional omitió pronunciarse sobre la aplicación retroactiva de los artículos 2 y 42 de la Ley del Servicio, reformados con posterioridad a la fecha en que fue electo como regidor, a pesar de que dicho planteamiento fue realizado en su escrito de demanda.
- b. La citada reforma, aparte de que le genera perjuicio, no es aplicable a su caso porque el aguinaldo que se le dejó de pagar constituía un derecho adquirido, generado a partir del momento en que inició su cargo como regidor⁴.
- c. Es incorrecta la interpretación que hizo la Sala Regional de los artículos constitucionales 116, fracción VI y 115. Si bien el artículo 116 permite la libertad de configuración legislativa a las entidades federativas, lo cierto es que dicha libertad no es absoluta. En el caso concreto se encuentra limitada por la autonomía municipal prevista en el artículo 115 constitucional.
- d. La reforma a los artículos 2 y 42 de la Ley del Servicio Civil es inconstitucional porque el legislador local no tiene facultades para legislar sobre el aguinaldo, en razón de

⁴ La reforma se publicó el 31 de julio de 2013, con inicio de vigencia hasta el 1 de enero de 2014. El actor fue electo para el periodo 2013-2015. Menciona que el aguinaldo correspondiente al periodo 2012-2013 sí le fue debidamente pagado.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

que: a) es un derecho humano reconocido a nivel constitucional y b) es una prestación incluida dentro de la remuneración de los salarios públicos.

Dietas

- a. La responsable realizó una interpretación restrictiva, y *no pro persona*, del artículo constitucional 127, ya que efectuó una indebida distinción entre remuneración y dietas, que ni el propio poder reformador hizo.
- b. La responsable indebidamente condiciona el pago de las dietas reclamadas a la comprobación de su gasto, bajo el argumento de que, en el acta de la primera sesión extraordinaria del Ayuntamiento, las dietas se etiquetan por el concepto de apoyos a la comunidad, asesoría y gestoría social. Dicha comprobación no está prevista en ningún precepto constitucional, legal o reglamentario y es contraria a la autonomía hacendaria de los municipios porque éstos tienen la libertad de establecer las percepciones de sus funcionarios.
- c. La Sala Regional parte de la idea equivocada de que dicho acuerdo de cabildo se rige por el principio de anualidad, cuando de éste no se infiere vigencia alguna, por lo que su vigencia se extiende a toda la administración.
- d. La Sala Regional indebidamente argumenta que, si bien la dieta no fue proporcionada en su oportunidad, ya no tendría ningún sentido ordenarla ya que el actor carece de la calidad de integrante del Ayuntamiento por lo que los recursos ya no cumplirán con el objetivo para el que fueron destinados. El hecho de que las prestaciones

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

constitucionales prescriban porque ya no se esté ejerciendo el cargo cae en el absurdo. La Jurisprudencia 22/2014 aprobada por la Sala Superior⁵, claramente establece que el plazo para ordenar el pago de dietas es de un año.

- e. Califica las dietas como no ordinarias cuando son retribuciones complementarias. Deja de tomar en cuenta los recibos de pago por concepto de dietas que se ofrecieron como pruebas.

Como puede advertirse los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto consisten en: **1)** determinar si existió la omisión por parte de la Sala Regional de estudiar la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 42 de la Ley del Servicio; **2)** en su caso, resolver si el demandante tenían un derecho adquirido y, por tanto, si se le aplicó la Ley del Servicio de forma retroactiva; **3)** establecer si los artículos referidos vulneran la autonomía municipal establecida en el artículo 115 constitucional y; **4)** dilucidar si la Sala Regional interpretó correctamente el artículo 127 constitucional al estimar que las dietas de los regidores no formaban parte de sus remuneraciones.

7.2. Los agravios respecto de la inaplicación de los artículos 2 y 42 de la Ley del Servicio son ineficaces porque el actor no impugnó oportunamente

Como se dijo en el apartado anterior, el Tribunal Local resolvió que, en cuanto al pago de aguinaldos, los artículos 2 y 42 de la Ley del Servicio expresamente excluían del pago de tal

⁵ “DIETAS Y RETRIBUCIONES. EL PLAZO DE UN AÑO CONTADO A PARTIR DE LA CONCLUSIÓN DEL ENCARGO DE ELECCIÓN POPULAR, ES RAZONABLE PARA EXTINGUIR EL DERECHO DE ACCIÓN PARA RECLAMARLAS”

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

prestación a los regidores, por lo que concluyó que el actor no tenía derecho a recibir esa prestación.

El actor se inconformó por la resolución del Tribunal Local ante la Sala Regional y argumentó la inconstitucionalidad de las disposiciones legales que le excluían del derecho a recibir los aguinaldos

Como resultado, la Sala Regional resolvió la demanda por el concepto de aguinaldo y concluyó que los artículos que cancelaban el derecho a tal prestación eran constitucionales. Sin embargo, esta Sala Superior advierte que la Sala Regional se pronunció innecesariamente sobre este concepto, pues la constitucionalidad de los referidos artículos no podía impugnarse casi dos años después de que la Ley del Servicio entró en vigor.⁶

En ese sentido, la Sala Regional debió advertir que la demanda de inconstitucionalidad de los artículos que le negaba el derecho al aguinaldo se presentó de forma extemporánea.

En efecto, de la demanda que el actor presentó ante la Sala Regional, se desprende que los motivos de inconformidad, derivan de la reforma a la Ley de Servicio Civil y no de la omisión o incumplimiento del Ayuntamiento en el pago de una prestación.

En ese contexto, no podía considerarse que se estaba ante el presunto incumplimiento del pago de aguinaldos por parte del Ayuntamiento ya que no existía una omisión de tracto sucesivo que pudiera impugnarse en cualquier momento a causa de que

⁶ La Ley de Servicio entró en vigor el 1 de enero de 2014 y la primera impugnación ante el Tribunal Local se presentó el 29 de diciembre de 2015.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

la afectación se estaba actualizando día con día en tanto subsistiera la falta de pago.

Lo anterior es así, ya que la cancelación del derecho al aguinaldo de regidores se generó en un acto legislativo y con éste, a partir del ejercicio de dos mil catorce, se extinguió la obligación del Ayuntamiento.

En ese sentido, resulta artificioso que el actor alegara una omisión del Ayuntamiento en el pago de aguinaldos (que podía combatirse en cualquier momento dentro del periodo de gestión de los regidores) cuando en realidad existía una ley que les negaba el derecho a recibir aguinaldos y la cual debió impugnarse en el momento oportuno. Es decir, al momento de la expedición de la ley o al surtir sus efectos.

De igual forma, se estima que, una vez que terminó el periodo del encargo, tampoco era reclamable el pago del aguinaldo en el plazo de un año que establece la jurisprudencia 22/2014, cuyo rubro es **“DIETAS Y RETRIBUCIONES. EL PLAZO DE UN AÑO CONTADO A PARTIR DE LA CONCLUSIÓN DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR, ES RAZONABLE PARA EXTINGUIR EL DERECHO DE ACCIÓN PARA RECLAMARLAS”**⁷, pues es evidente que no se trataba de una prestación exigible al municipio, en razón de la reforma legal.

En consecuencia, se estima que los motivos de inconformidad del actor son ineficientes para lograr la inaplicación de los artículos 2 y 42 de la Ley del Servicio pues la normativa

⁷ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 36, 37 y 38.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

controvertida no fue impugnada en el momento oportuno y el actor consintió el contenido de la misma.

En efecto, para esta Sala Superior la impugnación que realizó el actor por inconstitucionalidad de los artículos referidos ante la Sala Regional es notoriamente extemporánea, por tanto, con independencia de si existió omisión por parte de la Sala Regional en el estudio de la inaplicación, los agravios son inoperantes para revocar la sentencia impugnada, pues el actor no tiene derecho a tal prestación ya que no impugnó y consintió la norma que le excluyó del pago de aguinaldos.

En efecto, en el caso concreto, el actor parte de la premisa incorrecta de que la supuesta omisión del pago de aguinaldos por parte del Ayuntamiento es de tracto sucesivo, por lo que la supuesta violación se fue actualizando día con día hasta el último de la administración municipal en la que ejercieron el cargo, por lo que incluso, con base en la jurisprudencia 22/2014, puede reclamar el pago un año después de que concluyó el encargo.

Al respecto, esta Sala Superior considera que la referida jurisprudencia no resulta aplicable pues el supuesto previsto en la misma está relacionado al **incumplimiento** del pago de prestaciones, y no a la **cancelación** o supresión de las mismas por una ley aprobada por el Congreso Local. El incumplimiento del pago de una prestación implica la existencia previa de un derecho, no obstante, la cancelación o supresión de esa prestación, conlleva a que no exista un derecho exigible.

En el caso, se insiste en que el actor parte del supuesto equivocado de que existe una omisión por parte de la autoridad

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

responsable y que las prestaciones que se reclaman son las inherentes al cargo, elementos que en la especie no se actualizan, pues la falta de pago de aguinaldo no derivó de una omisión atribuible al Ayuntamiento, sino de la reforma a la Ley del Servicio.

De manera que en sujeción al principio de legalidad la autoridad municipal no tenía la obligación de pagarle aguinaldos al actor, por tanto, no existió omisión ni tampoco puede considerarse que el pago de aguinaldos era una prestación inherente al cargo de conformidad con la Ley del Servicio.

Como puede advertirse de la lectura de la demanda el acto que en realidad combate el actor no es la omisión del Ayuntamiento sino la validez de la Ley del Servicio y en específico de los artículos 2 y 42, de ahí que reclame su inconstitucionalidad. Por tanto, el momento para impugnar la constitucionalidad de dichos artículos aconteció cuando entró en vigencia la referida norma, esto es así, pues la sola entrada en vigor causaba un perjuicio a los actores, es decir, **se trata de una norma general autoaplicativa.**

En efecto, el artículo 2, párrafo segundo, de la Ley del Servicio, excluye a quienes integran los ayuntamientos de la definición de trabajadores al servicio del estado. Lo anterior por la naturaleza de su función, al ser depositarios de un poder y carecer de la condición de subordinación. En consecuencia, el artículo 42, párrafo segundo, del ordenamiento citado, también

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

limita la posibilidad de recibir aguinaldo, entendido éste como una prestación de carácter laboral.⁸

De la lectura de los dos artículos controvertidos se advierte que los regidores de forma expresa se ubican en el supuesto previsto por la norma, de manera que su sola entrada en vigor excluía al actor automáticamente del pago de aguinaldo vulnerando con ello su esfera jurídica, pues expresamente se extinguían situaciones concretas de derecho como lo es el pago del aguinaldo.

En ese contexto, las normas autoaplicativas no requieren de un acto de aplicación para ser impugnadas pues la entrada en vigor de la norma es en sí misma el acto de aplicación que

⁸ **Artículo *2.- El trabajador al servicio del Estado**, es la persona física que presta un servicio subordinado en forma permanente o transitoria, en virtud de nombramiento expedido a su favor por alguno de los Poderes del Estado, por un Municipio, o por una Entidad Paraestatal o Paramunicipal. Tienen ese mismo carácter quienes laboran sujetos a lista de raya o figuran en las nóminas de las anteriores instituciones. Dado que por la naturaleza de su función, al ser depositarios de un poder, u ostentar la representación de un organismo y por carecer de la condición de subordinación, **quedan excluidos de la definición prevista en el párrafo que antecede**, el Gobernador, los Magistrados Numerarios, Supernumerarios e integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, así como los Magistrados integrantes del Tribunal Estatal Electoral; los Diputados locales, los Presidentes Municipales, Síndicos y **Regidores integrantes de los 33 Cabildos de la Entidad**, los Titulares de las Dependencias que integran la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal.

Artículo *42.- Los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado o de los Municipios, tendrán derecho a un aguinaldo anual de 90 días de salario. El aguinaldo estará comprendido en el presupuesto anual de egresos y se pagará en dos partes iguales, la primera a más tardar el 15 de diciembre y la segunda a más tardar el 15 de enero del año siguiente. Aquéllos que hubieren laborado una parte del año, tendrán derecho a recibir la parte proporcional de acuerdo con el tiempo laborado. Dado que por la naturaleza de su función, al ser depositarios de un poder u ostentar la representación de un organismo y por carecer de la condición de subordinación, **quedan excluidos para gozar de esta prerrogativa de Ley**, el Gobernador, los Magistrados Numerarios, Supernumerarios e integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, así como los Magistrados integrantes del Tribunal Estatal Electoral; los Diputados locales, los Presidentes Municipales, Síndicos y **Regidores integrantes de los 33 Cabildos de la Entidad**, los Titulares de las Dependencias que integran la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

podría vulnerar directamente la esfera jurídica del gobernado y desde ese momento debe impugnarse su constitucionalidad.⁹

En el caso concreto la reforma a la **Ley del Servicio se publicó el treinta y uno de julio de dos mil trece**, con inicio de vigencia hasta el uno de enero de dos mil catorce. Por lo que debió ser impugnada por la vía electoral dentro de los cuatro días¹⁰ posteriores a su entrada en vigor, o en su caso al surtir efectos, y no dos años después como acontece en la especie.¹¹

Lo anterior considerando que como lo han determinado otros tribunales federales que establecen que tratándose de disposiciones jurídicas autoaplicativas hay casos en los cuales la afectación que se produce en la esfera jurídica de los

⁹ Véase la tesis de jurisprudencia sustentada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: **LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.**

Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a **las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho.** El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. **De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada;** en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, julio de 1997, Tesis: P./J. 55/97, página: 5.

¹⁰ Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

Artículo 328. Los recursos de revisión, apelación, reconsideración y juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, deberán interponerse dentro del término de cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquel que se tenga conocimiento o se hubiera notificado el acto o resolución que se impugne (...).

¹¹ El primer juicio ciudadano local interpuesto por los promoventes fue el 29 de diciembre de 2015, esto es, casi dos años después de la entrada en vigor de la Ley de Servicios, el resto de los promoventes interpuso el juicio ciudadano hasta los primeros meses de 2016.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

justiciables no surge por el solo inicio de su vigencia, como ocurre cuando: i) la eficacia de la ley se supedita a la posterior expedición de un acto normativo que desdoble o pormenore su contenido; ii) la disposición posterior modifique el inicio de su vigencia; o, **iii) el gobernado se coloque en el supuesto previsto por la norma con posterioridad al momento en que entre en vigor.**¹²

Así, en la interpretación más favorable para el actor podría decirse que los regidores se colocaron en el supuesto de la norma en el momento en que no recibieron el aguinaldo, esto es, el quince de diciembre de dos mil catorce, ya que el artículo 42 de la Ley del Servicio dispone que el aguinaldo estará comprendido en el presupuesto anual de egresos y se pagará en esa fecha (quince de diciembre). En todo caso pudo impugnarse la constitucionalidad de la norma en ese momento y no un año después, por tanto, para esta autoridad, no es procedente estudiar la validez de una norma que entró en vigor hace más de tres años y que el actor consintió al no inconformarse en los plazos legalmente establecidos cuando entró en vigor la norma y cuando, en diciembre de dos mil catorce, no recibió el pago del aguinaldo al que presuntamente tenía derecho.

Así, ante la validez de los artículos controvertidos, con independencia de lo expuesto por la Sala Regional, resulta innecesario el estudio de los agravios del actor que tienen por

¹² Véase tesis aislada de rubro: **LEYES AUTOAPLICATIVAS. SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A LA REGLA RELATIVA AL PLAZO PARA SU IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO.** Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del, Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo IV, Tesis: I.1o.A.E.64 K, página: 2811.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

objeto cuestionar la constitucionalidad de las normas aplicables, pues su impugnación resulta extemporánea.

En ese sentido, los órganos revisores si advierten una causal de improcedencia del medio de impugnación que revisan, están facultados para revisarla. En el caso, esta Sala Superior advierte que la Sala Regional no se percató de que el reclamo del actor, en cuanto a los aguinaldos, era improcedente pues no controvertía el incumplimiento de pago sino la constitucionalidad de una norma autoaplicativa que no impugnó y además consintió.¹³

¹³ Sirve como criterio orientador la jurisprudencia identificada con el número **2ª. /J. 30/97**, publicada en la Novena Época, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del siguiente epígrafe y texto:

REVISIÓN. ESTUDIO OFICIOSO DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA NO EXAMINADAS POR EL JUZGADOR DE PRIMER GRADO. Si se trata de una causal de improcedencia diferente a las ya estudiadas y declaradas inoperantes por el juzgador de primer grado, no existe obstáculo alguno para su estudio de oficio en la revisión, ya que en relación con ella sigue vigente el principio de que siendo la improcedencia una cuestión de orden público, su análisis debe efectuarse sin importar que las partes la aleguen o no ante el Juez de Distrito o ante el tribunal revisor, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo.

También cobra aplicación en la especie la jurisprudencia **VI.2o.C. J/235** del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, localizable en la Novena Época, que estatuye:

SOBRESEIMIENTO. PUEDE DECRETARSE DE OFICIO EN REVISIÓN, AUNQUE LA SENTENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO HAYA CONCEDIDO O NEGADO EL AMPARO.- El artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo prevé únicamente la posibilidad de que el Tribunal Colegiado confirme el sobreseimiento decretado en la primera instancia, cuando siendo infundada la causa de improcedencia que se invoque, apareciere probado otro motivo legal; sin embargo, aun cuando expresamente no se incluye el supuesto de sobreseer en segunda instancia al actualizarse alguna causal de improcedencia, sea que lo aleguen o no las partes, revocando la sentencia recurrida que concedió o negó el amparo, dicho precepto debe interpretarse armónicamente con el último párrafo del artículo 73 del mismo ordenamiento legal, que consagra el principio de oficiosidad que rige en el examen de las causas de improcedencia, de lo que se concluye que también es posible que el tribunal revisor revoque la sentencia recurrida en la que el Juez de amparo no advirtió la improcedencia de la acción constitucional.

Similar criterio se encuentra contenido en la diversa jurisprudencia del Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, publicada en la Octava Época, de clave **IX.2o. J/7**:

AMPARO INDIRECTO. DECLARACIÓN DE IMPROCEDENCIA DEL, EN SEGUNDA INSTANCIA.- La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que debe examinarse previamente la improcedencia del juicio de garantías, sea que las partes la aleguen o no, por ser una cuestión de orden público (tesis 158 Apéndice de 1985, Común al Pleno y a las Salas), es de obligatoria observancia, en tratándose del juicio de amparo indirecto, no solamente para los Jueces de Distrito al dictar sentencia en la audiencia constitucional, sino también para los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando a través del recurso de revisión conocen de tales juicios. De esta suerte, aun cuando el artículo 91 fracción III de la Ley de Amparo, establece que si al conocer de los asuntos en revisión, los Tribunales Colegiados estiman

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

En esos términos, el sentido de la sentencia impugnada es correcto y debe confirmarse, aunque por diversas razones, pues finalmente el actor efectivamente no tiene derecho a recibir aguinaldo en términos de los artículos 2 y 42 de la Ley del Servicio.

7.3. Fue correcta la interpretación que realizó la Sala Regional del artículo 127 constitucional

La Sala Regional resolvió que el actor no tiene derecho a recibir el pago por concepto de dietas. Estimó que éstas no formaban parte de las remuneraciones de los regidores, pues el objetivo de ese recurso era el apoyo a la comunidad y la gestoría social, y no como lo afirma el actor, el de entrar en su patrimonio. De esta manera, no existe el derecho de recibir las dietas una vez que ha concluido el encargo, ya que esos recursos no podrían ser aplicados al objetivo para el que fueron destinados.

Ante esta instancia el actor alega que la Sala Regional realizó una interpretación restrictiva, y *no pro persona*, del artículo constitucional 127, ya que efectuó una indebida distinción entre remuneración y dietas, que ni el propio poder reformador hizo.

El actor aduce que la Sala Regional, a partir del acta de la primera sesión extraordinaria del Ayuntamiento, donde se hace

infundada la causa de improcedencia expuesta por el Juez de Distrito podrán confirmar el sobreseimiento si apareciere otro motivo legal, el precepto no debe interpretarse en forma restrictiva para determinar que sólo es factible el sobreseimiento en segunda instancia, cuando en primera se ha sobreseído y se estima infundado el motivo, sino que el dispositivo debe interpretarse en concordancia con el principio de oficiosidad en el estudio de las causales de improcedencia por parte del órgano judicial que conoce del juicio de amparo en cualquiera de sus instancias, derivado de la jurisprudencia aludida. De consiguiente, es dable y aun obligatorio para este Tribunal Colegiado analizar previamente en los asuntos de que conoce en revisión, si existe una causal de improcedencia, independientemente de que el Juez de Distrito haya decretado el sobreseimiento por la misma causa o por una diversa, o de que hubiere concedido o negado la protección federal, y con independencia también de que la causal que se advierta haya sido o no alegada por las partes en la primera instancia o en los agravios.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

referencia a las dietas como un concepto de apoyos a la comunidad, asesoría y gestoría social, condiciona el derecho a recibir el pago de las dietas reclamadas a la carga de comprobar los gastos relacionados a las mismas.

Finalmente, el actor manifiesta que la Sala Regional indebidamente decidió que, si la dieta no fue proporcionada en su oportunidad, ya no tendría ningún sentido ordenarla, ya que el actor carece de la calidad de integrante del Ayuntamiento por lo que los recursos ya no cumplirán con el objetivo para el que fueron destinados.

Lo que contradice lo dispuesto en la citada Jurisprudencia 22/2014¹⁴, ya que en ella claramente se establece que el plazo para ordenar el pago de dietas es de un año.

A juicio de esta Sala Superior no le asiste la razón al actor pues se comparte la interpretación que realizó la Sala Regional al estimar que en el caso concreto el concepto de dieta no podía ser entendido como la remuneración o salario de los regidores.

En efecto, la Sala Regional reconoció la posibilidad de que la palabra “remuneración” puede ser sinónimo de “dieta”, en tanto ambas significan el pago por la prestación de un servicio. Sin embargo, consideró que en el contexto de la fracción I del artículo 127 de la Constitución, esas palabras tienen una connotación distinta.

Para la Sala Regional la correcta comprensión del citado precepto permite concluir que **remuneración o retribución es**

¹⁴ “DIETAS Y RETRIBUCIONES. EL PLAZO DE UN AÑO CONTADO A PARTIR DE LA CONCLUSIÓN DEL ENCARGO DE ELECCIÓN POPULAR, ES RAZONALBE PARA EXTINGUIR EL DERECHO DE ACCIÓN PARA RECLAMARLAS”

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

el pago fijo por la labor prestada por el servidor público. Es decir, la cantidad en dinero correspondiente por la sola razón de ocupar el cargo.

Por su parte, las **dietas, son ingresos distintos a la remuneración derivados de cumplir ciertos requisitos** establecidos en la normativa legal o reglamentaria correspondiente.

Esta autoridad comparte la interpretación realizada por la Sala Regional en atención a las circunstancias particulares del caso, ya que se advierte que los regidores recibían simultáneamente remuneración y dietas, y ambos conceptos atendían a finalidades distintas. Incluso el actor reconoce la existencia de dos rubros: sueldo (remuneración) y dieta (apoyo para gastos de asesoría y gestoría).

Tal situación se corrobora, con la copia certificada del acta de la primera sesión extraordinaria del Ayuntamiento, celebrada el cuatro de enero de dos mil trece. A esta constancia le fue otorgado valor probatorio pleno, tanto por el Tribunal Local como por la Sala Regional, al ser una documental pública, expedida por una autoridad municipal en ejercicio de sus funciones, cuyo contenido y autenticidad están reconocidos y además no fue controvertida por los actores.

En esa sesión, uno de los temas a tratar fue el **“ACUERDO QUE ESTABLECE LA CANTIDAD DE RECURSOS ECONÓMICOS QUE SERÁ OTORGADA MENSUALMENTE A LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO, POR CONCEPTO DE APOYOS A LA COMUNIDAD, ASESORÍA Y GESTORÍA**

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

SOCIAL”, para lo cual se aprobó la cantidad de \$75,000.00 (setenta y cinco mil pesos 00/100 MN).

Con base en lo anterior, la cantidad denominada, por quien demanda, como dieta corresponde a un rubro distinto a la remuneración o retribución otorgada por ocupar el cargo. Esto es así, porque esos recursos tienen una finalidad distinta, a saber, como apoyo a la comunidad, asesoría y gestoría social.

Es decir, ese capital en modo alguno tenía el propósito de ser parte del patrimonio de los integrantes del Ayuntamiento, sino que se les proporcionaba para que se utilizara en las actividades antes mencionadas.

Así, contrario a lo afirmado por el actor, las dietas aprobadas por el Ayuntamiento nunca han sido parte de la remuneración o retribución pues sirven para cubrir los gastos derivados del apoyo, la asesoría y gestión municipal.

En ese sentido fue correcto que la Sala Regional, a la luz del artículo 127 constitucional, interpretara que en el caso concreto la dieta no es parte de la remuneración, pues tal situación fue corroborada con el contenido del acuerdo en el que se estableció que el objetivo de la dieta es muy distinto al de la remuneración.

En esas circunstancias, no resulta procedente conceder el pago de las denominadas dietas, ya que el fin por el cual se otorgaban ya no puede ser alcanzado en virtud de la terminación del encargo, por lo que no le asiste la razón al actor cuando manifiesta que se condiciona el derecho a recibir el

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

pago de las dietas reclamadas a la carga de comprobar los gastos relacionados a las mismas.

En efecto, el derecho a recibir las dietas no está condicionado a comprobar los gastos de la aplicación sino a que se esté en posibilidad de aplicar los recursos para los fines que se previeron por la integración del Ayuntamiento, situación que ya no se actualiza por el término de la administración municipal sin que se advierta que quien recurre acredite un gasto realizado durante la gestión que, en consecuencia, sea susceptible de ser reembolsado.

Finalmente debe señalarse que, contrario a lo expuesto por los actores, esta interpretación no es incongruente con lo dispuesto en la Jurisprudencia 22/2014 aprobada por la Sala Superior¹⁵, en la que se establece que el plazo para reclamar el pago de dietas es de un año.

Esto porque la jurisprudencia presupone como dieta aquella que se encuentra vinculada con los recursos que deben ingresar al patrimonio de los funcionarios como paga por sus servicios. Por tanto, las dietas otorgadas a los regidores de Temixco cuya finalidad es apoyo a la comunidad y gestión social no es reclamable con posterioridad al término del encargo pues esos recursos no se encuentran dentro de aquellos a los que los regidores tienen derecho por la retribución de sus servicios.

De ahí que resulte útil y funcional la distinción que realizó la Sala Regional para diferenciar en qué casos los recursos de las

¹⁵ “DIETAS Y RETRIBUCIONES. EL PLAZO DE UN AÑO CONTADO A PARTIR DE LA CONCLUSIÓN DEL ENCARGO DE ELECCIÓN POPULAR, ES RAZONALBE PARA EXTINGUIR EL DERECHO DE ACCIÓN PARA RECLAMARLAS”

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

dietas son exigibles por los ex funcionarios y en qué casos, dada su finalidad, no es posible la reclamación con posterioridad al término del desempeño de las funciones municipales.

Por todo lo anterior, esta autoridad estima que debe confirmarse la interpretación del artículo 127 constitucional realizada por la Sala Regional.

Ahora bien, por cuanto hace al resto de los agravios hechos valer por el actor, esta Sala Superior advierte que están encaminados a cuestionar la legalidad de lo resuelto por la Sala Regional y no son planteamientos de constitucionalidad, por lo que deben declararse inoperantes.¹⁶

Esto, porque el recurso de reconsideración es de carácter extraordinario y sirve para revisar los estudios de constitucionalidad que hayan elaborado las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y no como una segunda instancia para evaluar la legalidad de las sentencias.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de reconsideración SUP-REC-116/2017, SUP-REC-117/2017, SUP-REC-118/2017 y SUP-REC-119/2017, al diverso SUP-REC-115/2017, en consecuencia, deberá agregarse una copia certificada de los puntos de acuerdo de esta resolución a los expedientes acumulados.

¹⁶ Resulta aplicable el razonamiento contenido en la jurisprudencia 1a./J. 56/2007 de rubro "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE ADUZCAN CUESTIONES DE MERA LEGALIDAD", consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época, 1ª Sala, Tomo XXV, mayo de 2007, página, 730.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

SEGUNDO. Se **sobresee** en el recurso de reconsideración al rubro indicado por lo que hace a las impugnaciones de Roberto Franklin Flores Sánchez, Berenice Vázquez Andrade, Teresita de Jesús Sotelo Arroyo y Antonio Bautista Gama.

TERCERO. Se **confirma** la sentencia impugnada por lo que hace a la impugnación de Eduardo Horacio López Castro.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-REC-115/2017 Y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

Al respecto, coincido con el proyecto, en la parte relativa a que las controversias vinculadas con la probable violación al derecho de los servidores públicos de elección popular, de recibir las remuneraciones que en Derecho correspondan, no inciden necesariamente en la materia electoral de manera inmediata y directa, en los casos en los que los actores ya no tienen la calidad de servidores públicos.

Ciertamente, concuerdo con la mayoría en el sentido de que la promoción de un medio de defensa o de impugnación, para lograr el pago de tales remuneraciones, no implica necesariamente, que deban ser del conocimiento y resolución de algún tribunal electoral, cuando ya se ha concluido el cargo de elección popular.

En efecto, estimo que este tipo de controversias se constriñen a reclamar el pago de las mencionadas remuneraciones, lo cual no es materia electoral, porque el que no se les cubran aquellas, ya no está relacionado con el derecho de acceso o desempeño del cargo de elección popular para el cual resultaron electos, dado que su periodo constitucional concluyó, por lo que es evidente que, tal y como se razona en la sentencia, ya no están en oportunidad de sufrir lesión alguna

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

sobre su derecho de voto pasivo, en la vertiente de desempeño del cargo.

Como puede verse, al señalar que no se trata de un tópico de naturaleza electoral, dicho pronunciamiento tiene como consecuencia inmediata y directa, una interrupción de la jurisprudencia; y si bien, la misma se refiere al plazo de un año para el reclamo de diversas prestaciones por parte de servidores públicos electos popularmente que hayan concluido su encargo, el criterio fue construido bajo el razonamiento imbibido de que la Sala Superior era competente para conocer de tales juicios.

Sobre estas premisas es que en el caso y de forma respetuosa, me separo de la mayoría pues en mi concepto, se debe realizar una interrupción con efectos diferidos, imprimiendo a ésta una condición ex nunc o pro futuro, con base en una interpretación constitucional y convencionalmente adecuada del artículo 234 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de privilegiar los principios de seguridad jurídica, tutela judicial y recurso efectivo, tal como razono en seguida.

Al respecto, conviene tener presente que el artículo 234 de la referida Ley Orgánica, prevé que la jurisprudencia de este Tribunal Electoral se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio, siempre y cuando:

Haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

En la resolución respectiva se expresen las razones en que se funde el cambio de criterio, el cual constituirá jurisprudencia cuando se den los supuestos previstos por las fracciones I y III del artículo 232 de la ley.

De esta guisa, toda vez que la sentencia alcanzó la votación necesaria, sus efectos prácticos serían una interrupción, la cual surtiría efectos inmediatos en relación con los nuevos casos en los que se presentaran controversias similares.

Sin embargo, a mi entender, esta jurisprudencia estableció una condición de seguridad jurídica para los servidores públicos de elección popular que hubieran sido afectados en sus retribuciones de dietas u otras prestaciones durante el desarrollo del cargo, pueden reclamarlo una vez concluido y hasta un año antes de la votación de esta ejecutoria.

Luego, al momento en que la jurisprudencia que nos ocupa es interrumpida, todos aquellos servidores públicos electos popularmente que hubieran dejado el encargo con anterioridad de un año o menor a la emisión de esta ejecutoria y que antes de la interrupción estaban en aptitud de preparar su defensa y hacer la reclamación del pago correspondiente, ya no podrán controvertir tales cuestiones, con lo que se genera una condición que puede llegar a extinguir el término para ejercer el derecho de acción para el pago de las prestaciones que consideren no fueron cubiertas.

Al respecto, considero que puede colocarse en estado de indefensión a los servidores públicos electos popularmente,

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

quienes al verse privados de la posibilidad de instar durante el año que precisa la jurisprudencia, muy probablemente han perdido toda posibilidad de acudir a alguna otra vía.

Así es, desde mi óptica, un servidor público que considere que le adeudan algunas prestaciones inherentes al ejercicio del cargo de elección popular que ya concluyó, y que en este momento aún se encuentra dentro del plazo de un año que le confería la jurisprudencia que se interrumpe, al no haber instado la acción antes de la interrupción de dicho criterio, pierde en automático su derecho de defensa, sin que exista la posibilidad de acceder a la justicia a través de otras vías.

En ese sentido, si bien es cierto que se podría considerar que los medios establecidos para el derecho burocrático pueden ser los idóneos para conocer de las controversias como las que se analizaron en el presente recurso, no menos cierto es que, los funcionarios públicos de elección popular no pueden ser encuadrados en tal ámbito del derecho laboral.

Lo anterior, ya que en términos del artículo 3º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el servidor público emanado de un proceso de elección popular no es un trabajador burocrático del Estado, pues su función no la desarrolla a partir de algún nombramiento expedido por alguna autoridad.

Asimismo, en términos de los artículos 2, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, se puede apreciar lo siguiente:

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

Un funcionario público de elección popular no puede ser encuadrado en el ámbito del derecho burocrático, ya que refiere que serán trabajadores del Estado las personas físicas que prestan sus servicios en virtud de nombramiento expedido a su favor por alguno de los Poderes del Estado.

El gobierno del municipio se ejercerá por un Ayuntamiento de elección popular directa que se renovará cada tres años.

Como se ve, de la normativa referida, los funcionarios emanados de un proceso electivo popular no pueden ser considerados como trabajadores del estado en sentido estricto, ya que a si favor no se les expide un nombramiento por alguna autoridad en el ámbito de sus competencias.

Al respecto, debo mencionar que los funcionarios emanados de procesos electivos populares no guardan relación con el ámbito burocrático en tanto que tales funcionarios son electos mediante las formas previstas constitucionalmente, como en los presentes casos, en donde se trata de regidores y síndicos, a los que se les entrega una constancia de mayoría, la cual debe ser entendida como el documento expedido por el presidente del Consejo Local o Distrital, según el caso, de la elección de las fórmulas de candidatos que obtuvieron la mayoría de votos conforme al cómputo y declaración de validez realizada por el propio Consejo, que genera el derecho de ejercer el cargo público.

Por lo expuesto, considero que estos funcionarios públicos cuyo encargo ya concluyó, no pueden accionar el sistema jurídico

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

mexicano a través de algún medio previsto en el derecho burocrático a fin de reclamar las remuneraciones que estimen no se les han pagado, en virtud de que no cuentan con la calidad de trabajador burocrático del estado, en estricto sentido.

Bajo estas premisas, a mi juicio, la vía posible para que un funcionario público electo constitucionalmente que ya concluyó su cargo pueda reclamar el pago de las remuneraciones que considere le adeudan, es a través del amparo indirecto en materia administrativa, al vincularse estrictamente con la función del estado en relación con la administración de sus recursos, haciendo valer posibles violaciones a los artículos 5° y 127 de la Constitución Federal, los cuales prevén, por un lado, la libertad de trabajo, y percepción de la retribución respectiva y, por otro, que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función.

Sin embargo, en términos del artículo 17 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los funcionarios públicos tendrían únicamente el término de quince días, en caso de que los actos controvertidos emanen de un acto de autoridad, o de un acto concreto de aplicación de una norma, o bien, de treinta días, en caso de que la afectación surja con motivo de la aprobación o reforma de un ordenamiento legal de naturaleza auto aplicativa, para promover el amparo referido, lo que evidencia que a la fecha en que se interrumpe la jurisprudencia ya pudo haberse extinguido su derecho de acción de amparo.

SUP-REC-115/2017 y ACUMULADOS

Por lo expuesto, considero que lo que debimos hacer en el presente caso, era imprimir un efecto de interrupción diferida a la jurisprudencia, a través de una clausula pro futuro para que esta interrupción se materializara el treinta y uno de diciembre del presente año, dando con ello un plazo razonable para que los ciudadanos que encuadraran en la hipótesis en comento y que no hayan solicitado el amparo indirecto, no se vean privados de la posibilidad de reclamar los posibles adeudos en relación con las dietas y demás remuneraciones, siempre que hubieren concluido su encargo dentro del plazo otorgado por la jurisprudencia, con lo cual se potencializaría a mi entender, la eficiente concretización y materialización de los principios de tutela judicial efectiva y seguridad jurídica contemplados en los artículos 16 y 17 de la Norma Suprema, y del derecho al recurso efectivo previsto en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En virtud de las consideraciones que han queda expuestas, me aparto respetuosamente del criterio aprobado por la mayoría en la parte que he detallado y emito el presente voto razonado.

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

JFCM