



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: SCM-JDC-76/2023

PARTE ACTORA:
INÉS CAMARILLO BALCÁZAR Y
OTRAS PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE GUERRERO

MAGISTRADO PONENTE:
LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA

SECRETARIADO:
GERARDO RANGEL GUERRERO Y
LIZBETH BRAVO HERNÁNDEZ

Ciudad de México, veintinueve de junio de dos mil veintitrés.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en esta ciudad, en sesión pública **confirma** –en lo que fue materia de impugnación– la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero en el juicio de la ciudadanía TEE/JEC/016/2023, de conformidad con lo siguiente.

ÍNDICE

GLOSARIO	
ANTECEDENTES	2
RAZONES Y FUNDAMENTOS	
PRIMERA. Jurisdicción y competencia.	4
SEGUNDA. Pronunciamiento sobre los escritos de personas terceras interesadas.	5
TERCERA. Procedencia.	6
CUARTA. Síntesis de agravios, pretensión, controversia y metodología.	8
QUINTA. Estudio de fondo.	17
RESOLUTIVOS	53

GLOSARIO

Ayuntamiento	Ayuntamiento de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Juicio local	Juicio electoral ciudadano, previsto en los artículos 5 fracción III y 97 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Medios local	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero
Ley de Presupuesto	Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero
Ley Orgánica Municipal	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero
Parte actora, accionante o promovente	Inés Camarillo Balcázar, Reyna Pablo de la Cruz, María de los Ángeles Vázquez Pastor, Guadalupe Aguilar Alcocer, Ricardo Iván Galíndez Díaz y Antonio Guzmán Ruiz
Resolución impugnada o controvertida	Resolución dictada en el juicio TEE/JEC/016/2023
Suprema Corte o SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal local o responsable	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero

A N T E C E D E N T E S

De la narración de hechos que la parte actora hace en su demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los antecedentes siguientes:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

- I. **Instalación del Ayuntamiento.** El treinta de septiembre de dos mil veintiuno, se instaló formalmente el Ayuntamiento para el periodo constitucional 2021- 2024.

- II. **Juicio local y emisión de la resolución controvertida.** En su oportunidad, quienes integran la parte actora presentaron escrito de demanda ante el Tribunal responsable, para controvertir la indebida retención de sus remuneraciones por diversos conceptos, con el que se formó el juicio TEE/JEC/016/2023, en el cual se emitió la resolución impugnada, en el sentido de declarar infundado el juicio local, al no acreditarse el derecho a recibir las remuneraciones extraordinarias que se reclamaban.

- III. **Juicio de la ciudadanía.**
 1. **Demanda.** Inconforme con la resolución impugnada, el diecinueve de abril del año en curso la parte accionante presentó demanda ante el Tribunal responsable.
 2. **Remisión y turno.** El veinticinco de abril posterior, el secretario general de acuerdos del Tribunal local remitió la demanda y demás documentación atinente, mientras que en esa misma fecha se ordenó integrar el expediente SCM-JDC-76/2023 y turnarlo a la ponencia del magistrado Luis Enrique Rivero Carrera.
 3. **Radicación y admisión.** En su oportunidad, el magistrado instructor ordenó radicar el expediente en su ponencia y admitir a trámite la demanda.

- 4. Cierre de instrucción.** Al estimar que no existían más diligencias por desahogar, en su oportunidad se decretó el cierre de la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, pues fue promovido por seis personas regidoras del Ayuntamiento, a fin de combatir la resolución impugnada, en la que el Tribunal local declaró infundado el juicio local, al no acreditarse el derecho de la parte actora a recibir las remuneraciones extraordinarias que se reclamaban; supuesto de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41 tercer párrafo Base VI; y 99 párrafo cuarto fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 166 fracción III inciso c), 173, primer párrafo y 176 fracción IV.

Ley de Medios. Artículos 79, numeral 1, 80, numeral 1, inciso f) y 83, numeral 1, inciso b).

Acuerdos INE/CG329/2017 e INE/CG130/2023, emitidos por el Consejo General del INE que aprobó el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y su ciudad cabecera¹.

¹ Esto, pues en términos de lo determinado por la Sala Superior al resolver el asunto general SUP-AG-155/2023 [párrafo 22], la vigencia de las modificaciones realizadas en el acuerdo INE/CG130/2023 a las circunscripciones, quedó condicionada al inicio del proceso electoral federal 2023-2024.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

SEGUNDA. Pronunciamiento sobre los escritos de personas terceras interesadas. Al presente juicio pretenden comparecer como personas terceras interesadas Andrei Yasef Marmolejo Valle, quien es regidor en el Ayuntamiento, así como Noé Ortiz Romero, en carácter de ciudadano del municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, por lo que a continuación se analizará la procedencia de sus escritos.

En el caso de Andrei Yasef Marmolejo Valle, como ya se mencionó, se trata de una persona que forma parte del Ayuntamiento, en tanto cuenta con el carácter de regidor en dicho órgano de gobierno municipal.

En ese sentido, no ha lugar a concederle la calidad de persona tercera interesada, ya que las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en la instancia local no cuentan con legitimación para acudir a un juicio en el que se revise la determinación adoptada en dicha instancia, tal como se desprende del criterio establecido en 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 CONSTITUCIONAL².**

Por tal motivo, si en su calidad de persona regidora el compareciente forma parte del Ayuntamiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 46, párrafo primero de la Ley Orgánica Municipal, no es posible concederle legitimación activa

² Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 15 y 16.

para que comparezca como persona tercera interesada, pues del análisis de su escrito es posible advertir que acude en defensa de los actos de ese órgano de gobierno.

Además, no sería posible que en esta instancia cuente con acción tuitiva para comparecer a nombre de la población, pues en todo caso la función de representar legalmente al Ayuntamiento y a su población corresponde a la persona titular de la presidencia municipal, conforme a lo dispuesto en los artículos 19, 26 y 72 de la Ley Orgánica Municipal.

Por otra parte, en el caso de Noé Ortiz Romero, éste acude en su carácter de ciudadano del municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero –como se refirió–, manifestando su interés de que prevalezca la decisión contenida en la resolución impugnada.

No obstante, esta Sala Regional advierte que el mencionado ciudadano no cuenta con interés jurídico para acudir en defensa de la resolución controvertida, pues no fue parte en el juicio que resolvió el Tribunal responsable ni se advierte que dicha resolución le provoque alguna lesión en sus derechos.

Además, no resulta suficiente con que el compareciente refiera tener un derecho incompatible con el de la parte accionante, en tanto buscan obtener el pago de remuneraciones no previstas en los presupuestos correspondientes a los ejercicios de dos mil veintiuno, dos mil veintidós y el año que transcurre, pues en todo caso debió acreditar que cuenta con interés para tutelar un interés difuso de la población del municipio.

TERCERA. Procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7 numeral 2,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

8 numeral 1, 9 numeral 1, 13 numeral 1 inciso b) y 79 numeral 1 de la Ley de Medios, como se explica enseguida.

- a. **Forma.** La demanda se presentó por escrito, haciendo constar el nombre y firma autógrafa de la parte actora, además de señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, identificar el acto impugnado, exponer hechos, agravios y ofrecer pruebas.
- b. **Oportunidad.** Se cumple, pues la demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley de Medios³.
- c. **Legitimación.** La parte actora está legitimada para promover el juicio, pues acude para controvertir la resolución impugnada, al considerar que afecta sus derechos político-electorales.
- d. **Interés jurídico.** Está acreditado, pues los agravios de la demanda de la parte accionante están encaminados a controvertir la resolución controvertida, la cual estima le causa un perjuicio, siendo el presente medio la vía apta para que, de asistirle razón, se le restituya en los derechos que señala vulnerados, aunado a que se trata de la parte que promovió el juicio del que deriva dicha resolución.
- e. **Definitividad.** El requisito está satisfecho, pues de conformidad con la normativa electoral no existe otro

³ Toda vez que la resolución controvertida se notificó a la parte promovente el trece de abril de la anualidad que transcurre –como consta de la cédula correspondiente visible a foja 1661 del cuaderno accesorio 3–, mientras que el juicio de la ciudadanía se presentó el diecinueve siguiente, debiéndose descontar del cómputo del plazo los días sábado quince y domingo dieciséis de abril del año en curso, al ser inhábiles en términos del artículo 7 numeral 2 de la Ley de Medios, pues no es una controversia en la que la violación reclamada se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local.

medio de defensa que la parte actora deba agotar antes de acudir a esta instancia.

En consecuencia, al actualizarse los requisitos de procedencia del medio de impugnación y dado que no se advierte alguna razón que impida a esta Sala Regional llevar a cabo su análisis, deben estudiarse los agravios expresados por la parte promovente.

CUARTA. Síntesis de agravios, pretensión, controversia y metodología. Conforme a la regla de suplencia prevista en el artículo 23, numeral 1 de la Ley de Medios, esta Sala Regional hará la síntesis de los agravios que plantea la parte accionante, en los términos siguientes.

A. Síntesis de agravios.

1. Que el Tribunal local partió de una premisa incorrecta al determinar que las prestaciones reclamadas no formaban parte de las remuneraciones a las que tienen derecho, ya que estas comprenden toda percepción en efectivo o en especie que reciban, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de aquellos apoyos y gastos sujetos a comprobación por el desarrollo del trabajo, así como gastos de viaje para actividades oficiales, en términos del artículo 127 constitucional.

Lo anterior pues a su juicio el Tribunal local partió de una interpretación literal de la norma, conforme a la cual consideró que para ser exigibles las prestaciones reclamadas debían corresponder a los conceptos de pago



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

antes mencionados, siendo que de una interpretación sistemática y funcional su procedencia no está sujeta a una denominación específica, sino a una compensación en términos genéricos.

2. Considera que el Tribunal responsable perdió de vista que durante el juicio se aceptó el pago de una compensación extraordinaria mensual por veinte mil pesos (\$20,000.00), por lo que debió considerar que formaba parte de las remuneraciones de quienes integran el cabildo del Ayuntamiento.

Al respecto, estima que el Tribunal afirmó erróneamente como un hecho reconocido por las partes que la compensación extraordinaria mensual por veinte mil pesos (\$20,000.00) –otorgada por el Ayuntamiento– había sido temporal, pues su pretensión es que tal prestación se reconozca como permanente y no solamente por las tres ocasiones en que se entregó, ya que la afirmación de que las tres entregas de la prestación derivaron de un acuerdo verbal entre las personas integrantes del cabildo, en atención a las consecuencias y efectos de la pandemia provocada por el Covid-19 –lo que encierra el carácter temporal del que se duelen– conlleva una afirmación que requería ser probada; sin embargo, a su juicio el Ayuntamiento no ofreció prueba alguna de sus dichos.

3. Que el Tribunal local hizo una indebida valoración de las pruebas, pues una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales de la acción debió agotar todos y cada uno de los planteamientos formulados para emitir el pronunciamiento respectivo, conforme a la jurisprudencia 12/2001, de rubro: **EXHAUSTIVIDAD EN**

LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE⁴. No obstante, violentó el principio de congruencia interna, conforme al cual debe atenderse a lo planteado por las partes sin omitir o añadir cuestiones ajenas ni introducir consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, ya que deben resolver conforme a lo argumentado, tal como se establece en la jurisprudencia 28/2009, de rubro: **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA⁵**, así como en la tesis XXI.2º.12K, con el rubro: **SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA⁶**.

Esto pues considera que el Tribunal local no valoró adecuadamente el informe que rindió el Ayuntamiento⁷, del que a su juicio se desprende lo siguiente: **a)** La aceptación sobre la existencia de una prestación denominada “compensación extraordinaria”; **b)** La aceptación de su pago, de la que surge el derecho a exigirla; **c)** La afirmación que envuelve la negativa del Ayuntamiento a considerar procedente la prestación, lo que exige prueba de por medio; **d)** La aceptación de que se han aprobado compensaciones de manera verbal, lo que a su juicio implica que dichas compensaciones no necesariamente deben estar incluidas en el respectivo presupuesto de egresos; **e)** La aceptación tácita de que el Ayuntamiento efectuó depósitos por veinte mil pesos (\$20,000.00), bajo el concepto señalado en los estados de

⁴ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

⁵ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

⁶ Sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo primer Circuito, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo VI, agosto de 1997, página 813.

⁷ El uno de marzo del año en curso.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

cuenta que ofrecieron; y, **f)** Que el Ayuntamiento no emite recibos de pago timbrados en los que conste el pago de las prestaciones que aceptó haber otorgado.

Por tales consideraciones estima que, si bien originalmente les correspondía probar el derecho a exigir la entrega de las prestaciones reclamadas, la negativa del Ayuntamiento les relevó de esa carga, al encerrar una afirmación, además de que atendiendo a los criterios contenidos en las tesis: I. 5o.T. J/4 L (11ª.), así como X. 2º. T.3 L (11ª.), de rubros: **PRESTACIONES EXTRALEGALES. SU PROCEDENCIA DEBE SER ACREDITADA POR EL ACTOR, SALVO CUANDO EL PATRÓN O TERCEROS SE ENCUENTREN EN MEJOR POSICIÓN PARA DEMOSTRAR SU FUNDAMENTO Y LOS HECHOS CONTROVERTIDOS, CONFORME A LA CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA QUE OPERA EN MATERIA LABORAL⁸ y PRESTACIONES EXTRALEGALES. SUPUESTOS EN LOS QUE CORRESPONDE AL PATRÓN DEMOSTRAR SU PAGO, CUANDO IMPLÍCITAMENTE ACEPTA SU EXISTENCIA⁹.**

Ello pues, al negar su derecho a recibir la prestación reclamada, el Ayuntamiento no acreditó su afirmación de que los pagos efectuados en octubre, noviembre y diciembre de dos mil veintidós se aprobaron para atender las consecuencias y efectos de la pandemia provocada por el Covid-19 ni que extendió el correspondiente recibo

⁸ Sustentada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima época, Libro 21, enero de 2023, Tomo VI, página 6093.

⁹ Sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Circuito, consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima época, Libro 9, enero de 2022, Tomo IV, página 3039.

de pago. Lo anterior atendiendo a que la documentación sobre los pagos de remuneraciones y transacciones es el Ayuntamiento –en términos de lo previsto en los artículos 95 Bis 1, 98, fracción II y 106 de la Ley Orgánica Municipal–, a través de sus áreas de Secretaría General y Tesorería.

Por tal motivo, para la parte actora no es posible sostener –como lo hizo el Tribunal local– que todo pago debe estar contenido en un acuerdo de cabildo y que debe estar presupuestado, pues existe la posibilidad de efectuar pagos siempre que estos se autoricen por el Ayuntamiento, en términos de lo previsto en el artículo 107 de la Ley Orgánica Municipal¹⁰, de ahí la contradicción en la que a su juicio incurrió el Tribunal local cuando inicialmente aceptó la existencia de un acuerdo verbal para acreditar los tres pagos efectuados durante el último trimestre de dos mil veintidós, para luego señalar que las compensaciones reclamadas debían estar contenidas en el presupuesto municipal, aunado a que resulta ilógico e inverosímil que la justificación de dichos pagos hubiera sido la pandemia provocada por el Covid-19, pues esta superó su etapa más crítica desde junio de dos mil veintidós.

Desde la perspectiva de la parte accionante, el Tribunal local debió adminicular los elementos que se desprenden de las afirmaciones que hizo el Ayuntamiento –en el informe que rindió– con los estados de cuenta bancarios

¹⁰ El cual establece:

ARTÍCULO 107. El Tesorero no podrá en ningún caso efectuar pago alguno que no esté contemplado en el presupuesto de egresos correspondiente o que no cuente con la aprobación del Ayuntamiento. Los tesoreros que no cumplieran con esta prevención incurrirán en responsabilidad oficial en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

que aportó y con la circunstancia de que ese órgano municipal no señaló en su informe que hubiera expedido recibos de pago por las compensaciones extraordinarias ni que tales recibos se les hubieran entregado, es su caso.

Por tales motivos, argumenta que no era viable exigirles pruebas documentales para comprobar su pretensión, pues el Ayuntamiento no señaló haber expedido recibos de pago ni que tres las compensaciones entregadas hubieran estado presupuestadas, de ahí que la exigencia probatoria fue diabólica, pues implicaba la demostración de que algo “no ha ocurrido” o bien su “inexistencia”.

4. En otro orden de ideas, la parte promovente sostiene que el Tribunal responsable dejó de observar el contexto del problema, pues ignoró su planteamiento de que la cancelación de remuneraciones a las personas representantes populares podía suponer una forma de represalia por el desempeño de sus funciones, de la cual responsabilizan a la presidenta municipal y a una de las personas titulares de una sindicatura, por haber expresado inconformidades en su contra, lo que consideran hechos notorios, al haberse difundido en medios de comunicación.

Por ello, consideran que el Tribunal local debió valorar el hecho de que están siendo víctimas –a su decir– de represalias por no votar favorablemente diversas propuestas de la presidenta municipal y, en consecuencia, no debió exigirles documentar la retención de las prestaciones reclamadas.

En contrapartida, estiman que el Tribunal responsable debió requerir y valorar las actas de las sesiones en las que han expresado su disenso con las propuestas de la presidenta municipal, en términos de lo previsto en la jurisprudencia 10/97, de rubro: **DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER**¹¹, ya que de estas podría desprenderse, a su juicio, un hecho conocido que lógicamente permitiría prever el hecho desconocido consistente en saber la razón por la que no se documenta adecuadamente el pago de sus remuneraciones, para impedirles acreditar su reclamo.

A este respecto, la parte promovente sostiene que es un hecho notorio que al uno de marzo del año en curso no se había aprobado el presupuesto del año que transcurre, mientras que el gasto público ya se está ejerciendo, lo que a su juicio pone de manifiesto el pago de recursos que no están presupuestados, ya que fue hasta el veinticuatro posterior que se aprobaron las modificaciones a dicho presupuesto, así como a la respectiva Ley de Ingresos, lo que es un acto negligente que no debe afectar sus derechos.

5. Por último, la parte actora se inconforma respecto de la decisión del Tribunal local de estimar infundados los agravios relacionados con los pagos del bono anual de fin de año por cien mil pesos (\$100,000.00), así como del apoyo mensual para personal que no se encuentra en nómina por diez mil pesos (\$10,000.00).

¹¹ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 1, Año 1997, páginas 20 y 21.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

Ello sobre la base de que –en el caso del bono anual de fin de año– se trata de una prestación constitucional para las personas trabajadoras del Ayuntamiento que –por tal motivo– no requiere de prueba alguna, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Medios local.

Aunado a lo anterior, la parte promovente sostiene que el Tribunal responsable pasó por alto la circunstancia de que en el informe que rindió el Ayuntamiento se reconoce la existencia de pactos verbales para el pago de prestaciones extraordinarias, de ahí que al existir una presunción de pago no era posible –a su juicio– exigir que la prestación constara en un acuerdo de cabildo para poder reclamarla, ya que ello implica suplir la deficiencia de los planteamientos defensivos del Ayuntamiento, vulnerando el principio de congruencia interna de la sentencia.

Ahora, en el caso del apoyo para personal que no se encuentra en nómina, la parte accionante argumenta que dicho gasto no es comprobable, al resultar equiparable a una compensación, por lo que debe entenderse como parte de la remuneración, además de que si bien no está incluido en el presupuesto, le resulta aplicable la excepción prevista en los artículos 107 y 146 de la Ley Orgánica Municipal, conforme a la cual basta con que esté aprobado por el Ayuntamiento, lo que a su juicio ocurre en el caso, al estar acreditada la existencia de este tipo de acuerdos.

Aunado a lo anterior, la parte actora refiere que se hizo un pago por este concepto al regidor Ricardo Iván Galíndez

Díaz –lo que a su juicio se acredita con el respectivo estado de cuenta–, situación que concatenada con el informe del Ayuntamiento demuestra que se han efectuado pagos a integrantes del cabildo sin estar debidamente presupuestados.

Luego, si en términos de lo establecido en el artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal quienes integran el Ayuntamiento gozan de iguales derechos y sus percepciones deben ser las mismas, tendría que revocarse la resolución controvertida y ordenar que se les paguen las cantidades reclamadas por tal concepto, pues de lo contrario se estaría ante una discriminación.

Ello a pesar de que, como lo refirió el Tribunal responsable, la parte actora no tenga un vínculo laboral con el Ayuntamiento, ya que los acuerdos en el cabildo son aprobados por mayoría, de ahí que su participación en dicho órgano municipal no garantiza la aprobación de acuerdos para el pago de prestaciones.

B. Pretensión y controversia. La parte accionante pretende que se revoque la resolución controvertida, al considerar –sustancialmente– que no se debió exigir que las prestaciones reclamadas estuvieran incluidas en los respectivos presupuestos de egresos del Ayuntamiento. En tal sentido, se analizará si la resolución impugnada se emitió o no conforme a Derecho.

C. Metodología. Con base en lo expuesto, el estudio de los agravios se hará en el orden propuesto, lo que no causa perjuicio alguno a la parte accionante, como se establece en la jurisprudencia 4/2000, de rubro: **AGRAVIOS, SU**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN¹².

QUINTA. Estudio de fondo. A continuación, se analiza el fondo de la controversia planteada, a la luz de los agravios hechos valer por la parte actora. Para ello, en primer término, es necesario exponer el marco constitucional y legal relacionado con la naturaleza y el derecho de las personas titulares de los cargos públicos representativos a contar con una remuneración, así como el relacionado con la libertad hacendaria y autonomía de los ayuntamientos¹³.

1. Naturaleza de las personas integrantes de los órganos de gobierno de los ayuntamientos y su derecho a recibir una remuneración.

Ha sido criterio reiterado por las Salas de este Tribunal Electoral que las personas integrantes de los ayuntamientos –así como titulares de cualquier cargo público representativo que ha sido electo a través del sufragio popular– tienen el derecho a recibir una remuneración adecuada al ejercicio de su encomienda.

De esta manera, la Sala Superior ha sostenido que las remuneraciones o retribuciones de quienes ostentan un cargo de presidencia municipal, regiduría o sindicatura, se encuentran sometidas a un esquema diferenciado al de las personas trabajadoras de los ayuntamientos¹⁴. Así, este tipo de cargos públicos representativos se encuentran regidos por las bases

¹² Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

¹³ Conforme al precedente aprobado por esta Sala Regional en la sentencia del juicio SDF-JDC-144/2016.

¹⁴ Entre otros, en los expedientes SUP-JDC-2697/2014, SUP-JDC-974/2013, SUP-JDC-434/2014 y SUP-JDC-1698/2014.

contenidas en los artículos 115, fracciones I y IV, penúltimo párrafo, así como 127, fracciones I y VI, de la Constitución¹⁵.

Tal como lo establece la Constitución, los municipios serán gobernados por ayuntamientos de elección popular directa, integrados por una presidencia municipal, así como por las regidurías y sindicaturas que la legislación local establezca.

Asimismo, teniendo como base las normas constitucionales antes referidas, la Sala Superior sostuvo que quienes desempeñen la titularidad de una presidencia municipal, regiduría o sindicatura, tienen el carácter de personas servidoras públicas de los ayuntamientos, en virtud de que tal relación deriva del procedimiento a través del cual se les eligió.

¹⁵ Los cuales refieren:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(...)

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

(...)”.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

De esta manera, al tratarse de cargos públicos a los que se accede mediante el voto popular, este tipo de personas servidoras públicas no pertenecen a la categoría de personas trabajadoras de los ayuntamientos, sino que –por el contrario– la presidencia municipal, regidurías y sindicaturas forman parte íntegra del ayuntamiento, de ahí que no mantienen una relación de subordinación frente a él.

Siguiendo esta línea, las personas integrantes de los ayuntamientos conforman el órgano de gobierno del municipio –tal como lo establece el artículo 115, fracción I de la Constitución– y son electas democráticamente a los cargos públicos representativos (presidencia municipal, sindicaturas y regidurías). Del mismo modo, al no existir una relación de subordinación frente al ayuntamiento –pues dichos cargos públicos representativos son los que conforman al propio ayuntamiento– estas personas no cuentan con los derechos y obligaciones contempladas en el apartado B, del artículo 123, de la Constitución; es decir, no tienen derechos laborales frente a los ayuntamientos.

No obstante, el hecho de que las personas titulares de las presidencias municipales, regidurías y sindicaturas desempeñen los cargos para los cuales fueron electas sí genera el derecho al pago de una remuneración o retribución por el desempeño de tal encomienda, en términos de lo previsto en los artículos 36, fracción IV y 127 de la Constitución.

2. Autonomía de los ayuntamientos y libre administración de la hacienda pública municipal.

Como se refirió en el apartado anterior, los ayuntamientos son los cuerpos colegiados de gobierno de los municipios. En este

sentido, la presidencia municipal, las sindicaturas y regidurías que lo conforman son personas servidoras públicas que, como sus integrantes, se encargan de administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con los artículos 115, fracciones I, II y IV, penúltimo párrafo¹⁶, así como el artículo 127, fracción I, de la Constitución¹⁷.

En atención a los preceptos constitucionales antes señalados, la doctrina de la Suprema Corte ha sostenido¹⁸ que el orden constitucional establece en su aspecto orgánico el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y la Ciudad de México, mientras que a ésta le corresponde definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.

¹⁶ Los cuales refieren:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(...)

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

(...)

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

(...)

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

(...)

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

(...).

¹⁷ Ya citado.

¹⁸ En la jurisprudencia P./J. 136/2005, de rubro: **ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN**, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXII, octubre de 2005, página 2062.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

En esa línea, la Suprema Corte ha referido que el régimen jurídico municipal consagrado en el artículo 115 de la Constitución presenta diversos principios que dan forma y contenido al municipio como célula básica de integración de la población mexicana, uno de los cuales –y quizá el que funda la esencia del municipio– es precisamente el de libertad de administración hacendaria.

En este sentido, la Suprema Corte ha sostenido¹⁹ que el principio de libre administración hacendaria debe entenderse como aquél establecido para fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que dispongan y apliquen sus recursos para satisfacer sus necesidades²⁰.

Por tal motivo, el municipio –al tener garantizada la libre administración de su hacienda– podrá buscar la consecución de sus fines sociales con total independencia de otros poderes (formales e informales) que pudieran incidir en el territorio municipal, de ahí que la Primera Sala de la SCJN sostenga²¹ que a partir de la interpretación del artículo 115, fracción IV, de

¹⁹ En la jurisprudencia P./J. 5/2000, de rubro: **HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)**, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XI, febrero de 2000, página 515.

²⁰ En los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de forma tal que la libre hacienda municipal constituye uno de los elementos que caracterizan al municipio establecen su garantía fundamental de autonomía, lo que les permite –con independencia de la filiación partidista de la que emane el gobierno estatal e incluso federal– desarrollar sus actividades y la consecución de sus fines públicos, con total independencia y autosuficiencia.

²¹ En la tesis 1a. CXI/2010, de rubro: **HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

la Constitución, se pueden extraer diversos principios²², derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario en favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía, entre ellos –y para lo que al caso interesa– los siguientes:

- a) **Principio de libre administración de la hacienda pública.** Tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; y

- b) **Principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal.** Implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales- deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

Ahora bien, la libre administración de la hacienda municipal tiene límites. En primer lugar, cabe destacar que dicha libertad se encuentra circunscrita a la consecución de los fines públicos del ayuntamiento, uno de los cuales encuentra asidero en el propio artículo 127 de la Constitución.

²² Los cuales se encuentran dirigidos a fortalecer la autonomía municipal, para que los ayuntamientos ejerzan directamente los recursos de la hacienda municipal y tengan libertad de disponer y aplicar los recursos al cumplimiento de sus fines públicos, debiendo ceñirse a lo dispuesto por las leyes.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

En efecto, el artículo 127 constitucional establece –tal como se adelantó– que las personas servidoras públicas de los municipios tienen derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, en forma proporcional a sus responsabilidades, la cual será determinada en forma anual y equitativa en los presupuestos de egresos correspondientes, de acuerdo con una serie de bases establecidas en dicho artículo.

En esta tesitura, la fracción I del artículo 127 constitucional establece una definición de remuneración o retribución, siendo ésta toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo **dietas, aguinaldos, gratificaciones**, premios, recompensas, **bonos, estímulos**, comisiones, compensaciones y **cualquier otra**, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

En ese sentido, la Suprema Corte sostuvo que la facultad de los municipios para aprobar sus presupuestos de egresos ha seguido una paulatina evolución que tuvo su primera fase en la reforma al artículo 115 constitucional de mil novecientos noventa y nueve y, posteriormente, una segunda que se produjo por virtud de la reforma constitucional de agosto de dos mil nueve²³.

Así, para la Suprema Corte la parte medular de este proceso de consolidación para lograr la autonomía municipal consistió en perfeccionar la facultad de programación, presupuestación y

²³ Al resolver la controversia constitucional 30/2008, en la que básicamente se alude a los artículos 115 y 105 de la Constitución, la Suprema Corte afirmó que el fortalecimiento de la autonomía municipal se ha venido desarrollando, principalmente, a través de las reformas constitucionales efectuadas en los años de mil novecientos ochenta y tres, mil novecientos noventa y cuatro y mil novecientos noventa y nueve.

aprobación del presupuesto de egresos, la cual quedó prevista en el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115, así como en el diverso 127, ambos de la Constitución.

En esta tesitura, la Suprema Corte realizó una interpretación conjunta de ambos preceptos constitucionales, a la luz del respeto de la libertad hacendaria de los municipios, de la cual concluyó que:

- a) Corresponde a los ayuntamientos aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, y en ellos, deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución.
- b) Esta aprobación de los presupuestos de egresos por parte de los ayuntamientos se da sin intervención alguna de las legislaturas locales; es decir, dichas legislaturas no tienen ningún tipo de injerencia en ellos.
- c) Las remuneraciones que percibirán las personas servidoras públicas municipales deberán ser adecuadas e irrenunciables por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión y proporcionales a sus responsabilidades. Asimismo, deberán determinarse anual y equitativamente en los presupuestos de egresos aprobados por los ayuntamientos, bajo las bases previstas en el artículo 127 de la Constitución, como se ha explicado en páginas precedentes.

A partir de lo anterior, la Suprema Corte arribó a la conclusión de que la base VI del artículo 127 constitucional debe



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

entenderse en el sentido de que **si los presupuestos de egresos municipales, por disposición constitucional, están fuera del ámbito de la competencia de las legislaturas locales, el precepto constitucional en cita tiene una aplicación directa por parte de los ayuntamientos** y corresponde directamente a ellos señalar sus alcances sobre el tema específico de las remuneraciones, puesto que son los competentes para determinar los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus personas servidoras públicas, en los presupuestos de egresos que aprueben.

De esta manera, la Suprema Corte sostuvo que **los ayuntamientos tienen la libertad de establecer las percepciones de sus personas funcionarias, siempre constriñéndose a las exigencias y límites del artículo 127 de la Constitución**, sin que ello les permita actuar en forma arbitraria.

Lo anterior pues si bien los ayuntamientos son los directamente facultados para fijar los salarios de sus personas funcionarias municipales, de ningún modo ello se traduce en una permisión de arbitrariedad, ya que el hecho de que estos parámetros no estén previstos en la ley, no significa que aquéllos no deberán ajustarse a la racionalidad o que puedan establecer percepciones sin sentido alguno, toda vez que sí existen los lineamientos que deberán observar los ayuntamientos y que para la Suprema Corte son precisamente los principios establecidos en el artículo 127 de la Constitución²⁴.

²⁴ Como se establece en la jurisprudencia P./J. 37/2003, de rubro: **MUNICIPES. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999)**, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XVIII, agosto de 2003, página 1373, misma que tras la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve –ya referida– dejó sin efectos el criterio jurisprudencial hasta

De este modo, las legislaturas locales no se encuentran facultadas para aprobar las remuneraciones de las personas integrantes de los ayuntamientos, toda vez que la hacienda pública municipal se ejercerá de manera directa por estos, por lo que la programación, presupuestación y aprobación del presupuesto de egresos del municipio son parte de sus facultades exclusivas, para lo cual deben tomar en cuenta sus recursos disponibles.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que la remuneración o retribución que perciban las personas titulares de presidencias municipales, regidurías y sindicaturas por el ejercicio de sus encargos, será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, además de que su pago dependerá de la acreditación que en los presupuestos de egresos del municipio se hubiera previsto y aprobado para el pago de la retribución²⁵.

Ahora bien, como se ha señalado en párrafos anteriores, los ayuntamientos tienen libertad de administrar su hacienda municipal y, además, son libres para establecer las remuneraciones de sus personas integrantes, así como trabajadoras. Por tanto, resulta trascendente analizar la libre hacienda municipal y la autonomía del municipio a la luz del artículo 126 de la Constitución, el cual da una respuesta clara al respecto²⁶.

entonces vigente, a saber: tesis P. CIX/96, de rubro: **REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES. CORRESPONDE ESTABLECERLAS AL PODER LEGISLATIVO AL APROBAR LAS LEYES MUNICIPALES RELATIVAS, CON VISTA AL PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO POR EL AYUNTAMIENTO (LEGISLACION DEL ESTADO DE NUEVO LEON).**

²⁵ En los referidos expedientes SUP-JDC-2697/2014, SUP-JDC-974/2013, SUP-JDC-434/2014 y SUP-JDC-1698/2014.

²⁶ En dicho artículo se refiere lo siguiente:

“Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

En tal sentido, si se analizan conjuntamente los artículos 36, 115, 126 y 127 de la Constitución, se arriba a la conclusión de que:

- a) Quienes desempeñan la titularidad de una presidencia municipal, regiduría o sindicatura, tienen el carácter de personas servidoras públicas de los ayuntamientos, las cuales tienen el derecho al pago de una remuneración o retribución por el desempeño de tal encomienda.
- b) La remuneración será determinada en forma anual y equitativa en los presupuestos de egresos correspondientes, de acuerdo con las bases establecidas en la Constitución y en la Ley.
- c) Los ayuntamientos son los encargados de administrar directamente la hacienda pública municipal, lo cual debe leerse como una cesión de autonomía sobre dicha hacienda y, sobre todo, como una libertad para administrarla.

Finalmente, esta interpretación permite concluir en forma destacada que las remuneraciones y las prerrogativas de las personas integrantes de los ayuntamientos deben estar contenidas en un presupuesto de egresos o en una posterior norma que los modifique, cuya emisión no queda al margen de la legalidad bajo el pretexto de la autonomía municipal, sino que impone el deber de que los presupuestos de egresos se ciñan estrictamente a las reglas y requisitos establecidos en la legislación correspondiente.

3. Normativa en materia presupuestaria en Guerrero.

Ahora bien, tal como se refirió en el apartado anterior, la libre administración de la hacienda pública municipal no es arbitraria ni

puede leerse como ilimitada, pues si bien los ayuntamientos tienen total libertad para aprobar sus presupuestos de egresos, en ellos se establecerán los tabuladores correspondientes a las remuneraciones y prerrogativas de sus personas integrantes y trabajadoras.

Por tanto, corresponde ahora analizar la legislación particular de Guerrero, a efecto de precisar los requisitos que se deben cumplir para la emisión de los presupuestos de egresos, pues éste es el límite que sirve de contrapeso a la libre administración de la hacienda pública municipal.

De esta forma, en materia presupuestaria, la Constitución local establece en su artículo 178, fracciones III, VIII y X, que los ayuntamientos son competentes para: **a)** Administrar en forma directa los recursos que integren la hacienda municipal; **b)** Aprobar su presupuesto de egresos, de conformidad con los ingresos disponibles y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado, debiendo incluir, entre otros aspectos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban las personas servidoras públicas municipales; y, **c)** Acordar anualmente las remuneraciones de sus integrantes, de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable.

Asimismo, el artículo 186 de la Constitución local dispone que **todas las obligaciones de carácter económico** derivadas de la misma y que correspondan al Estado o a los municipios, **deberán limitarse a las respectivas capacidades presupuestarias.**

Ahora bien, la Ley de Presupuesto contempla diversos aspectos relacionados con dicha materia, cuya finalidad consiste en asegurar que los recursos económicos de que disponga Guerrero, así como sus municipios y organismos públicos, se administren



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

con legalidad, honestidad, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas, equidad de género e impacto social en grupos vulnerables y en la sociedad en general.

De manera específica, el artículo 2, párrafo primero, fracción V, de la Ley de Presupuesto establece que el **gasto público comprende**, entre otras, **las erogaciones por concepto de gasto corriente** que realicen las dependencias y entidades municipales.

Por su parte, el artículo 6, párrafo primero, de la Ley de Presupuesto dispone que la programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público se basarán en las directrices fijadas en los Planes de Desarrollo Municipales, así como en los respectivos programas de gobierno que de estos deriven.

Así, con la **finalidad** de optimizar los recursos del Gobierno del Estado, el **artículo 18 de la Ley de Presupuesto señala que** las áreas ejecutoras de gasto deberán programar y presupuestar sus actividades, así como ejercer el gasto público con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Igualmente, el **artículo 21 párrafo primero de la Ley de Presupuesto dispone que** a toda propuesta de aumento del presupuesto de egresos deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso o fuente de financiamiento.

En ese orden de ideas, los artículos **28 y 29, fracciones I y II, así como 30 y 31 último párrafo de la Ley de Presupuesto, establecen que** la “Programación Operativa del Gasto Público” es

un instrumento de gobierno cuya finalidad consiste en vincular de manera estratégica los programas y proyectos al cumplimiento de los objetivos de los Planes de Desarrollo, de acuerdo con las prioridades que determinen los ayuntamientos, conforme a las fases señaladas a continuación, cuyas actividades y acciones para su operación estarán a cargo de las Tesorerías Municipales, en el ámbito de su competencia, conforme a los lineamientos específicos para su formulación, emitidos por el ayuntamiento.

Con respecto a la formulación del presupuesto del ayuntamiento, el artículo 37 de la Ley de Presupuesto dispone que la fase de presupuestación comprende la estimación financiera anticipada anual de los costos de obras, gastos de operación y, en general, los egresos necesarios para cumplir con los propósitos de los programas, subprogramas y proyectos, considerando la disponibilidad de recursos y el establecimiento de prioridades, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Municipal de Desarrollo y los lineamientos emitidos por el ayuntamiento.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en los artículos 41 y 42 de la Ley de Presupuesto, la Tesorería Municipal deberá establecer los lineamientos o sistemas a seguir para la elaboración del presupuesto por programas, así como emitir el correspondiente manual para la formulación del Presupuesto de Egresos antes del treinta y uno de mayo de cada ejercicio presupuestal.

Ahora bien, con respecto a la aprobación del presupuesto de egresos del ayuntamiento, en términos del artículo 49 de la Ley de Presupuesto corresponde a la presidencia municipal, por conducto de la Tesorería Municipal, presentar al cabildo, para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación, el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Municipio, elaborado en los términos de la citada



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

ley, debiendo remitir una copia certificada del presupuesto aprobado al Congreso del Estado.

Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la Ley de Presupuesto, el Presupuesto de Egresos no podrá ser emitido antes de la aprobación de la correspondiente ley de ingresos, por lo que una vez sancionada la segunda y sobre la base de la estimación de ingresos, el ayuntamiento procederá al análisis y discusión del proyecto.

De conformidad con los artículos 63 y 64 de la Ley de Presupuesto, el ejercicio del gasto público se efectuará con base en los objetivos y metas por alcanzar señalados en los Programas Operativos Anuales, así como en los calendarios financieros elaborados por los municipios, cuyas partidas relativas al gasto público solo serán afectadas por el importe de los vencimientos del propio ejercicio, a excepción de las relativas a deuda pública, por lo que no se deberán hacer cargos por conceptos que hubieran debido pagarse en años anteriores ni anticipos por cuenta de ejercicios venideros, de modo que el referido gasto deberá ajustarse a los montos autorizados para los programas, subprogramas y proyectos presupuestales, por lo que **no podrá efectuarse ningún gasto sin que exista partida específica en el presupuesto autorizado y saldo disponible para cubrirlo.**

En concordancia con lo anterior, en términos de los artículos 69, párrafo primero y 72 de la Ley de Presupuesto, la ministración de recursos se efectuará con base en los calendarios financieros y de metas elaboradas por las áreas ejecutoras de gasto y autorizados por la Tesorería Municipal, además de que **al contraer compromisos con cargo al presupuesto autorizado, las personas responsables de ejercer el presupuesto municipal**

deberán observar que no impliquen obligaciones anteriores a la fecha en que se suscriban.

Con base en la normativa antes descrita, esta Sala Regional arriba a la convicción de que, para efectos del ejercicio del gasto público, los ayuntamientos deben conducirse conforme a las siguientes premisas:

- a) Únicamente pueden contraer obligaciones de carácter económico, conforme al ejercicio de las atribuciones que les otorga la Constitución local, cuando aquéllas se encuentren debidamente presupuestadas.
- b) Las percepciones de sus personas integrantes corresponden al gasto corriente y, en consecuencia, constituyen gasto público, el cual debe ejercerse conforme a criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.
- c) Toda modificación al Presupuesto de Egresos municipal deberá estar soportada en la respectiva fuente de ingreso o financiamiento.
- d) El gasto público está vinculado estratégicamente a los programas y proyectos tendentes al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo municipal aprobado.
- e) Las partidas relativas al gasto público solo pueden afectarse por vencimientos del propio ejercicio, por lo que no se deben hacer cargos por conceptos que debieron pagarse en años anteriores ni tampoco anticipos por cuenta de ejercicios venideros.
- f) El gasto público debe ajustarse a los montos autorizados en los programas, subprogramas y proyectos presupuestales.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

- g) Queda expresamente prohibido efectuar gasto alguno sin que exista partida específica en el presupuesto autorizado y saldo disponible para cubrirlo.

4. Caso concreto.

Como se refirió en párrafos precedentes, la controversia a resolver en el presente juicio se centra en determinar si fue o no conforme a Derecho la determinación del Tribunal local de declarar improcedente el pago de las prestaciones reclamadas por la parte actora, bajo el argumento de que no estaban aprobadas en el presupuesto de egresos del Ayuntamiento.

Dicho de otro modo, en el caso se presenta una duda constitucional sobre la interpretación realizada por el Tribunal responsable, ya que la parte accionante sostiene que dicha interpretación fue indebida, debido a que –a su decir– tenían derecho al pago respectivo, con independencia de su incorporación en el presupuesto de egresos municipal.

Por tanto, a juicio de la parte promovente, indebidamente el Tribunal local determinó que para que fueran procedentes las remuneraciones y retribuciones a que tienen derecho las personas integrantes del cabildo, éstas debían estar aprobadas en el presupuesto de egresos del Ayuntamiento.

Ahora bien, los agravios hechos valer son **infundados**, pues tal como se ha sostenido en los apartados anteriores, las remuneraciones y prerrogativas a las que constitucionalmente tienen derecho quienes integran los ayuntamientos, deben estar aprobadas en el presupuesto de egresos municipal correspondiente.

En efecto, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 36, 115, 126 y 127 de la Constitución se arriba a la conclusión de que las personas integrantes de los ayuntamientos –titulares de la presidencia municipal, sindicaturas y regidurías– tienen el derecho al pago de una remuneración o retribución por el desempeño de tal encomienda.

Asimismo, se puede concluir que la remuneración será determinada en forma anual y equitativa en los presupuestos de egresos correspondientes, de conformidad con una serie de bases establecidas constitucional y legalmente, mientras que los ayuntamientos, como encargados de administrar directamente la hacienda pública municipal, deben establecer sus remuneraciones y las de sus personas trabajadoras en el correspondiente Presupuesto de Egresos municipal, de acuerdo con las reglas y requisitos establecidos en la normativa o en una modificación posterior al presupuesto.

Con base en lo antes analizado, los planteamientos de la parte actora en los que alega una indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, así como su incongruencia –al considerar que no era necesario que las prestaciones reclamadas estuvieran incluidas en el presupuesto municipal– resultan **infundados**, pues contrario a lo planteado el Tribunal responsable realizó una correcta interpretación de la normativa al sostener que toda remuneración, para ser pagada a las personas integrantes del Ayuntamiento, debía estar incluida en dicho presupuesto o su posterior modificación.

En efecto, del análisis de la resolución controvertida es posible desprender con claridad que el Tribunal local determinó correctamente que la parte actora se quejaba de que el Ayuntamiento les había retenido ilegalmente el pago de diversas



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

percepciones extraordinarias²⁷, las cuales derivaban de una supuesta promesa que la presidenta municipal les había hecho al inicio de la administración y que –a su decir– recibieron algunas personas integrantes del Ayuntamiento que no suscribieron la demanda de ese medio de impugnación, lo que a su juicio se traducía en una afectación grave a su derecho de ejercer los cargos para los que fueron electas.

Así, para dirimir la controversia, el Tribunal responsable tomó en cuenta que el Ayuntamiento negó el derecho de la parte accionante a recibir el pago reclamado, bajo el argumento de que las prestaciones solicitadas no se habían aprobado en los presupuestos de egresos de los años dos mil veintiuno y dos mil veintidós ni tampoco en el del año que transcurre.

Ello con la precisión de que el cuatro de octubre, el nueve de noviembre y el catorce de diciembre de dos mil veintidós la administración municipal otorgó a las personas integrantes del cabildo tres entregas por la cantidad de veinte mil pesos (\$20,000.00), bajo el concepto de compensación extraordinaria con motivo de los efectos de la pandemia derivada del virus SARS-CoV2 (Covid-19), lo que realizó de manera eventual y en esas tres únicas ocasiones.

En ese sentido, el Tribunal responsable estimó adecuadamente que los motivos de inconformidad planteados por la parte actora resultaban infundados, como se explica enseguida.

En primer término, esta Sala Regional considera que el Tribunal local estableció correctamente que no existía controversia en cuanto a los pagos quincenales y la compensación mensual

²⁷ Consistentes en la “Compensación extraordinaria mensual” y el “Apoyo mensual para pago de personal”, las cuales solamente les fueron entregadas algunos meses, así como el “Bono anual de fin de año”.

recibida por quienes integran la parte actora, bajo el concepto de percepciones ordinarias ni tampoco sobre alguna inhabilitación o suspensión en los cargos que desempeñan.

Además, estimó como un hecho aceptado por las partes que la administración municipal había otorgado a quienes integran el cabildo tres entregas –de veinte mil pesos (\$20,000.00) cada una– por concepto de compensación extraordinaria.

Así, el Tribunal local consideró atinadamente que en términos de lo previsto en la normativa²⁸ toda percepción extraordinaria debe estar aprobada presupuestalmente por el Ayuntamiento y determinada en el tabulador correspondiente, a efecto de evitar la arbitrariedad en el ejercicio presupuestal y en la libertad hacendaria del órgano municipal²⁹.

Por otra parte, tomó en cuenta que desde la Constitución se reconocen los elementos de una remuneración o retribución³⁰, así como el impedimento de los ayuntamientos de hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley o norma posterior, motivo por el cual partió de la base de que las remuneraciones y prerrogativas de quienes integran los ayuntamientos deben estar contenidas en un presupuesto de egresos o bien en una norma o acuerdo posterior que lo modifique³¹.

²⁸ En términos de lo dispuesto en los artículos 170, 177 y 178 de la Constitución local, así como 146, 147, 148, 149 y 150 de la Ley Orgánica Municipal.

²⁹ Como fue sostenido por la Sala Superior en los juicios SUP-JDC-974/2013, SUP-JDC-434/2014, SUP-JDC-1698/2014 y SUP-JDC-2697/2014.

³⁰ Como toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

³¹ Como lo prevé el artículo 153 de la Ley Orgánica Municipal, cuando establece que: “Los Ayuntamientos están facultados para asignar los recursos que se obtengan en exceso a los previstos en los presupuestos de egresos del Municipio, a los programas que se aprueben y podrán autorizar traspasos de partidas



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

Precisado lo anterior, el Tribunal local analizó los presupuestos de egresos de los años dos mil veintiuno, dos mil veintidós y dos mil veintitrés, de los cuales advirtió que las percepciones extraordinarias reclamadas por la parte actora no se encontraban presupuestadas, mientras que en los medios de prueba aportados por esta³² únicamente encontró los tres depósitos por la cantidad de veinte mil pesos (\$20,000) reconocidos por ambas partes, sin poder desprender algún depósito adicional por los conceptos reclamados³³.

Así, el Tribunal local consideró adecuadamente que los conceptos reclamados no formaban parte de las remuneraciones que corresponden a la parte accionante, en su calidad de personas servidoras públicas, ya que conforme a lo previsto en los artículos 127, párrafo segundo, base I de la Constitución, así como 4 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, la remuneración no comprende los conceptos que la parte accionante pretende le sean cubiertos, de ahí que no puedan reclamarlo como un derecho inherente al ejercicio de su cargo.

En ese sentido, estimó correctamente que la obligación de pago reclamada no podía inferirse a partir de los estados de cuenta aportados ni de un supuesto compromiso verbal asumido por la

presupuestales cuando cuenten con la justificación financiera y programática que corresponda”.

³² Consistentes básicamente en copias simples de diversos estados de cuenta bancarios, así como copias certificadas de recibos de pago o comprobantes fiscales digitales por internet (CFDI) de integrantes del Ayuntamiento, correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de dos mil veintiuno, enero a diciembre de dos mil veintidós, así como enero y febrero del año en curso.

³³ Con la precisión de que si bien del estado de cuenta del actor Ricardo Iván Galíndez Díaz –visible a fojas 53 y 54 del cuaderno accesorio 1 del expediente– se observa un depósito en efectivo por diez mil pesos (\$10,000.00), el seis de septiembre de dos mil veintidós, éste no genera certeza de que el mismo se hubiera efectuado por parte del Ayuntamiento como “Apoyo mensual para pago de personal”, ya que dicha autoridad sostuvo que no realiza depósitos en efectivo a favor de ningún integrante de ese cuerpo colegiado.

presidente municipal, de ahí que para probar su acción debían demostrar: **1.** Que las compensaciones extraordinarias presuntamente retenidas fueron aprobadas por el cabildo del Ayuntamiento para los ejercicios fiscales de los años referidos; **2.** Que dichas remuneraciones están debidamente justificadas conforme al presupuesto de egresos municipal; y, **3.** Que les fueron cubiertas regularmente y de manera periódica.

Lo anterior atendiendo a que la normativa en materia presupuestal³⁴ dispone que el presupuesto será manejado de manera escrupulosa, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad, disciplina financiera, equidad, legalidad, igualdad, proporcionalidad, equidad y transparencia, aunado a que la parte actora no posee un vínculo laboral ni de subordinación con el Ayuntamiento, sino que forma parte de su máximo órgano de decisión, de ahí que le corresponda la aprobación de los actos relativos a la materia presupuestaria respecto de los rubros reclamados.

Por tal motivo y para evitar la posible afectación injustificada del presupuesto municipal, el Tribunal local consideró que de las constancias del expediente no era posible desprender una obligación de pago de las remuneraciones reclamadas ni que alguna de las personas integrantes del Ayuntamiento que no suscribieron la demanda local hubiera recibido pago extraordinario alguno diverso a los que fueron igualmente entregados a la parte accionante, puesto todas las personas que conforman el cabildo recibieron los mismos pagos quincenales y mensuales de manera ordinaria, como se encuentra establecido en el tabulador correspondiente a los ejercicios fiscales dos mil

³⁴ Prevista en los artículos 178 de la Constitución local, 2 y 18 de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado; así como 154 y 160 de la Ley Orgánica Municipal.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

veintiuno y dos mil veintidós³⁵.

Asimismo, precisó que no era aplicable al caso el criterio sostenido en el expediente TEE/JEC/041/2022³⁶, ya que se trataba de hechos y actos distintos a los resueltos en el juicio local del que deriva la resolución controvertida, pues en aquel asunto la autoridad responsable aceptó haber aprobado una compensación quincenal a favor de las personas ediles, contemplado en el presupuesto de dos mil veintidós, lo que permitió que la entonces parte demandante demostrara la retención reclamada, lo que no ocurría en el caso.

En ese sentido, si bien en el caso la responsable primigenia había reconocido que realizó tres pagos como compensación extraordinaria, sostuvo que ello fue de manera excepcional y temporal³⁷, motivo por el cual resultaba imposible concluir la existencia del reconocimiento tácito de una obligación, pues el hecho de que en tres ocasiones hubieran recibido una compensación extraordinaria no podía constituir la base para obtener los montos reclamados en forma permanente.

Por tales razones, a juicio de esta Sala Regional la parte accionante carece de razón cuando argumenta que el Tribunal local partió de una premisa incorrecta al determinar que las prestaciones reclamadas no formaban parte de las remuneraciones a las que tienen derecho³⁸, en términos del artículo 127 constitucional.

³⁵ Como se observa de las copias certificadas visibles a fojas 457 y 590 del cuaderno accesorio 2 del expediente.

³⁶ En el cual se estableció que "... si la regidora impugnante acredita que se le realizaron pagos parciales de la compensación reclamada, lo procedente es reconocer la fuerte presunción derivada de los hechos probados por la actora, consistente en que se le adeudan los pagos reclamados".

³⁷ Con motivo de los efectos de la pandemia que provocó la enfermedad de Covid-19.

³⁸ Y que comprenden toda percepción en efectivo o en especie que reciban, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos,

Lo anterior pues contrario a lo que plantea la parte actora el Tribunal local no partió de una interpretación literal de la norma ni consideró que para ser exigibles las prestaciones reclamadas debían corresponder a los conceptos de pago antes mencionados, sino de una interpretación sistemática y funcional de la normativa en materia presupuestal, producto de la cual advirtió atinadamente que para ser exigibles dichas prestaciones debían estar contempladas en los presupuestos respectivos, como ya se mencionó.

En ese sentido, el Tribunal responsable no efectuó dicha interpretación para concluir que no procedía otorgar las prestaciones reclamadas, sino que llegó a tal conclusión luego de verificar que tales prestaciones no fueron en su momento debidamente incluidas en los correspondientes presupuestos municipales ni en acuerdo o determinación posterior que los modificara, requisito indispensable para que resultaran exigibles, como se ha señalado.

Por tales motivos, este órgano jurisdiccional tampoco advierte que el Tribunal responsable hubiera perdido de vista que durante el juicio se aceptó el pago de una compensación extraordinaria mensual³⁹; sin embargo, concluyó adecuadamente que no había elementos que permitieran establecer que dicha compensación formaba parte de las remuneraciones de quienes integran el cabildo del Ayuntamiento, pues se había tratado de una entrega eventual.

estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de aquellos apoyos y gastos sujetos a comprobación por el desarrollo del trabajo, así como gastos de viaje para actividades oficiales.

³⁹ Consistente en tres entregas por veinte mil pesos (\$20,000.00) cada una.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

En ese sentido, esta Sala Regional considera que más allá de que las tres compensaciones extraordinarias mensuales por veinte mil pesos (\$20,000.00) cada una hubieran sido temporales o permanentes, como sostiene la parte accionante, la imposibilidad de conceder su pago deriva de que dicha prestación no se encontraba incluida en los correspondientes presupuestos de egresos municipales del Ayuntamiento, como atinadamente lo determinó el Tribunal responsable.

Por ello, resulta inatendible el argumento que sostiene la parte promovente de que la afirmación de que las tres entregas de la prestación derivaron de un acuerdo verbal entre las personas integrantes del cabildo, en atención a las consecuencias y efectos de la pandemia provocada por el Covid-19 conllevaba una afirmación que requería ser probada, pues lo que no se acreditó fue la inclusión de dicha prestación en los presupuestos municipales respectivos.

Además, la circunstancia de que en alguna anualidad el Ayuntamiento no hubiera ejercido el presupuesto municipal de conformidad con la normativa aplicable y, al contrario, pagara prestaciones no incluidas en ese instrumento, no puede implicar –como se pretende– que dicha circunstancia haga exigible el pago de las prestaciones no presupuestadas legalmente.

Ahora bien, se estima igualmente inatendible el agravio de la parte promovente en el que refiere que el Tribunal local hizo una indebida valoración de las pruebas, pues no analizó adecuadamente el informe que rindió el Ayuntamiento⁴⁰ para agotar todos y cada uno de los planteamientos formulados para

⁴⁰ El uno de marzo del año en curso.

emitir el pronunciamiento respectivo⁴¹, por lo cual violentó el principio de congruencia interna⁴².

Lo anterior pues con independencia del contenido del informe y que del mismo se pudiera desprender: **a)** La aceptación de que existió una prestación denominada “compensación extraordinaria” y su correspondiente pago; **b)** La afirmación que envuelve la negativa del Ayuntamiento a considerar procedente la prestación; **c)** La aceptación de que se han aprobado compensaciones de manera verbal; **d)** La aceptación tácita de que el Ayuntamiento efectuó depósitos por veinte mil pesos (\$20,000.00), bajo el concepto señalado en los estados de cuenta que ofrecieron; y, **e)** El hecho de que el Ayuntamiento no emitió recibos de pago timbrados en los que constara el pago de dichas prestaciones, lo que está debidamente acreditado es que tal prestación no fue incluida en los respectivos presupuestos de egresos, condición básica para que fuera exigible su reclamación.

Por tanto, más allá de si se aceptó o no que hubo una prestación denominada “compensación extraordinaria” y que la misma fue pagada, así como que la afirmación del Ayuntamiento sobre la improcedencia de la prestación exigía una prueba de por medio –al envolver una negativa–, aunado a la supuesta aceptación de

⁴¹ Conforme a la jurisprudencia 12/2001, de rubro: **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**, consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

⁴² Conforme al cual debe atenderse a lo planteado por las partes sin omitir o añadir cuestiones ajenas ni introducir consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive, ya que deben resolver conforme a lo argumentado, tal como se establece en la jurisprudencia 28/2009, de rubro: **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**, así como en la tesis XXI.2º.12K, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo primer Circuito, con el rubro: **SENTENCIA. CONGRUENCIA INTERNA Y EXTERNA**, consultables respectivamente en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo VI, agosto de 1997, página 813.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

que se han aprobado compensaciones de manera verbal, ello no implica que las compensaciones que reclama la parte accionante no necesariamente debían estar incluidas en el respectivo presupuesto de egresos, como erróneamente se sostiene.

Ello pues en términos de la normativa en materia presupuestal desarrollada a lo largo de esta sentencia, todo pago debe estar debidamente incluido en el respectivo presupuesto de egresos del Ayuntamiento y amparado en la partida correspondiente, conforme a los ingresos disponibles, en términos de lo previsto en el artículo 148 de la Ley Orgánica Municipal⁴³, como correctamente lo estableció el Tribunal responsable.

De este modo, esta Sala Regional no comparte el razonamiento de la parte promovente en el sentido de que la aceptación de que el Ayuntamiento efectuó tres depósitos en el último trimestre de dos mil veintidós por veinte mil pesos (\$20,000.00) cada uno, pudiera implicar la existencia de la prestación y, en consecuencia, su exigibilidad, como ya se refirió.

Ello pues el hecho de que los tres depósitos efectuados se hubieran sustentado en un acuerdo verbal de quienes integran el Ayuntamiento no implica –como erróneamente pretende la parte actora– que pueda concederse su pretensión de tener por cierta la existencia de la prestación o de que en el caso se pueda considerar actualizada la excepción a la prohibición de realizar pagos no incluidos en los respectivos presupuestos de egresos municipales, siempre que dichos pagos cuenten con la

⁴³ El cual establece:

ARTICULO 148. Los presupuestos de egresos de los municipios serán aprobados anualmente por sus respectivos ayuntamientos y se basarán en los ingresos disponibles para el ejercicio fiscal que corresponda.

aprobación del Ayuntamiento, conforme a lo previsto en el artículo 107 de la Ley Orgánica Municipal.

Lo anterior se estima así en atención a que si bien el precepto legal en cita establece que en ningún caso se podrá efectuar pago alguno que no esté contemplado en el presupuesto de egresos correspondiente o que no cuente con la aprobación del Ayuntamiento, en el caso la parte accionante tampoco acreditó que se hubiera dado la aprobación de las prestaciones reclamadas.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera importante señalar que no resulta válido desprender, como erróneamente pretende la parte actora, que la acreditación de un hecho –consistente en un acuerdo verbal para otorgar tres compensaciones extraordinarias en dos mil veintidós– pueda ser tomado en cuenta como parámetro para determinar la existencia del derecho a reclamar una prestación, toda vez que ni la Ley Orgánica Municipal ni la Ley de Presupuesto contemplan la posibilidad de adoptar acuerdos verbales para el otorgamiento de prestaciones.

Ello pues a partir del reconocimiento de una compensación extraordinaria basada en un acuerdo verbal –entregada en tres exhibiciones a quienes integran el Ayuntamiento durante el último trimestre de dos mil veintidós– la parte actora busca acreditar que dicha prestación había sido aprobada de manera permanente y, por tanto, era exigible.

No obstante, este órgano jurisdiccional advierte que los acuerdos verbales no son una de las formas previstas legalmente para hacer válidas las decisiones adoptadas por su órgano de gobierno, como se explica.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

En efecto, del análisis de la normativa es posible desprender que los artículos 51 y 53 de la Ley Orgánica Municipal establecen respectivamente que las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en la sala de cabildos o en un recinto previamente declarado oficial para la sesión y se convocarán con veinticuatro horas de anticipación, y que será la persona titular de la presidencia municipal quien las presidirá.

Asimismo, el artículo 56 de la Ley Orgánica Municipal dispone que los Ayuntamientos llevarán un libro de actas en el que asentarán los asuntos tratados y los acuerdos tomados, siendo la persona titular de la secretaría quien asentará las actas de las sesiones en las que hará constar las disposiciones que emitan, así como los acuerdos que se tomen, de modo que cuando se aprueben bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar los miembros que hubieren estado presentes.

Por otra parte, las fracciones III y VI del artículo 62 de la Ley Orgánica Municipal establecen como facultades del Ayuntamiento en materia hacendaria la de formular y remitir al Congreso del Estado –a más tardar el quince de octubre– sus presupuestos anuales de ingresos, así como la de aprobar, ejercer y controlar su presupuesto de egresos conforme a los ingresos disponibles.

Igualmente, el artículo 65, fracción II de la Ley Orgánica Municipal dispone como facultad del Ayuntamiento, en materia de planeación y presupuesto, la de preparar, examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos sobre la base de sus ingresos disponibles y de conformidad con el Programa

Operativo Anual correspondiente y el Plan Municipal de Desarrollo y los convenios de colaboración respectivos.

En concordancia con lo anterior, el artículo 74 de la Ley de Presupuesto establece que se entenderá como adecuación presupuestaria a la modificación realizada durante el ejercicio fiscal a las estructuras funcional-programática, administrativa y económica del presupuesto de egresos, con ajuste a los calendarios financieros y metas del presupuesto autorizado.

De una interpretación sistemática y funcional de los preceptos legales antes expuestos, esta Sala Regional arriba a la conclusión de que, contrario a lo sostenido por la parte actora, los acuerdos verbales no son una forma legalmente válida de actuación del Ayuntamiento, pues esa modalidad de acuerdos no cumple formalidades básicas, como aquella que dispone que ese órgano de gobierno sea convocado a sesión, que esta se celebre en el lugar previsto para ese fin y que sus determinaciones consten en el acta que de la misma se levante, lo que es acorde con la exigencia prevista en el artículo 16, párrafo primero de la Constitución de constar por escrito.

En tal sentido, para este órgano jurisdiccional resulta contraria a Derecho la pretensión de la parte promovente de que la declaración del Ayuntamiento sobre la existencia de un acuerdo verbal para autorizar la entrega de compensaciones durante el trimestre final de dos mil veintidós valide que estas se hagan retroactivas al inicio de la gestión de quienes lo integran, pues para cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 constitucional, es necesario que todo acto de autoridad conste por escrito –como ya se mencionó–, lo que encuentra sustento además en la tesis VI.1o.232 K, de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

rubro: **ACTOS DE AUTORIDAD. DEBEN CONSTAR POR ESCRITO Y ESTAR FUNDADOS Y MOTIVADOS**⁴⁴.

Luego, si los acuerdos verbales en que la parte actora sustenta su pretensión no son una modalidad válida para que el Ayuntamiento adopte sus determinaciones –como se ha señalado–, dicha pretensión resulta improcedente, pues no resulta jurídicamente posible sostener que ante la existencia de un pago extraordinario **que incumplió los requisitos legales necesarios para su otorgamiento**, tal hecho genere a su vez el derecho de recibir un pago de una prestación que no está contemplada en el presupuesto de egresos respectivo, como lo determina la normatividad aplicable.

Aunado a ello, esta Sala Regional considera nuevamente que el hecho de que en alguna anualidad el Ayuntamiento no hubiera ejercido su presupuesto atendiendo a la normativa aplicable no podría implicar –como pretende la parte accionante– que tal situación vuelva exigible el pago de las prestaciones reclamadas, ya que no fueron presupuestadas legalmente, de ahí lo **infundado** del agravio.

Ahora bien, en cuanto al supuesto hecho de que el Ayuntamiento no emitió recibos de pago timbrados en los que constara el pago de las prestaciones que aceptó haber otorgado, así como el argumento de que la exigencia probatoria que le impuso el Tribunal local fue diabólica, en tanto implicaba la demostración de que algo “no ha ocurrido” o bien su “inexistencia”, este órgano jurisdiccional considera que resultan **inoperantes**.

⁴⁴ Sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, consultable en: Semanario Judicial de la Federación, Octava época, Tomo XV-2, febrero de 1995, página 189.

Lo anterior pues –como se ha puesto de manifiesto en párrafos precedentes– la pretensión de la parte actora no resulta apegada a Derecho, en atención a que las prestaciones reclamadas no fueron debidamente presupuestadas y los acuerdos verbales no constituyen una forma válida de actuación del Ayuntamiento, de ahí que el análisis sobre la emisión o no de tales recibos de pago o si la exigencia probatoria se apegó a Derecho no contribuyan en forma alguna a lograr su pretensión.

No pasa desapercibido que la parte actora pretende hacer valer su pretensión con apoyo en las tesis: I. 5o.T. J/4 L (11ª.) y X. 2º. T.3 L (11ª.), cuyos rubros son: **PRESTACIONES EXTRALEGALES. SU PROCEDENCIA DEBE SER ACREDITADA POR EL ACTOR, SALVO CUANDO EL PATRÓN O TERCEROS SE ENCUENTREN EN MEJOR POSICIÓN PARA DEMOSTRAR SU FUNDAMENTO Y LOS HECHOS CONTROVERTIDOS, CONFORME A LA CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA QUE OPERA EN MATERIA LABORAL⁴⁵, así como PRESTACIONES EXTRALEGALES. SUPUESTOS EN LOS QUE CORRESPONDE AL PATRÓN DEMOSTRAR SU PAGO, CUANDO IMPLÍCITAMENTE ACEPTA SU EXISTENCIA⁴⁶.**

Sin embargo, tales criterios no podrían resultar aplicables al caso, pues como se ha precisado claramente en esta sentencia quienes integran la parte actora **no son personas trabajadoras del Ayuntamiento**, sino integrantes de su órgano de gobierno –al tratarse de personas regidoras–, motivo por el cual no tienen derechos de carácter laboral exigibles frente a este.

⁴⁵ Ya citada.

⁴⁶ Antes citada.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

Asimismo, se considera **infundado** el argumento de que el Tribunal responsable dejó de observar el contexto del problema, pues ignoró su planteamiento de que la supuesta cancelación de sus remuneraciones podía suponer una represalia por el desempeño de sus funciones, por haber expresado inconformidades en contra de la presidenta municipal, lo que consideran hechos notorios, al haberse difundido en medios de comunicación, motivo por el cual no les debió exigir documentar la retención de las prestaciones reclamadas.

Lo **infundado** del agravio deriva de que, contrario a lo señalado por la parte promovente, la verificación del contexto de la controversia habría sido necesaria si no se hubiese considerado como requisito indispensable para la viabilidad de su pretensión que las prestaciones reclamadas estuvieran legalmente presupuestadas, como ya se estableció, de ahí que no se actualizara el supuesto previsto en la jurisprudencia 10/97, de rubro: **DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER**⁴⁷.

Ahora, con relación al argumento de que el Tribunal responsable debía requerir y valorar las actas de las sesiones en las que la parte actora ha expresado su disenso con las propuestas de la presidenta municipal, pues de estas podría desprenderse, a su juicio, un hecho conocido que lógicamente permitiría prever el hecho desconocido consistente en saber la razón por la que no se documenta adecuadamente el pago de sus remuneraciones, para impedirles acreditar su reclamo, el mismo se estima igualmente **infundado**.

⁴⁷ Citada previamente.

Ello pues la falta de diligencias para mejor proveer no causa perjuicio alguno a las partes, puesto que se trata de una facultad potestativa del órgano resolutor cuando considere que en el expediente que tiene a la vista no se encuentran elementos suficientes para resolver, como se establece en la jurisprudencia 9/99, cuyo rubro es: **DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. SU FALTA, NO IRROGA PERJUICIO A LAS PARTES, POR SER UNA FACULTAD POTESTATIVA DEL JUZGADOR**⁴⁸.

Es también **inoperante** el agravio en que la parte promovente plantea que el gasto público del Ayuntamiento se ejerció hasta el veinticuatro de marzo del año en curso sin que se hubiera aprobado el presupuesto respectivo, pues se trata de causas ajenas a la controversia.

Lo anterior, pues la parte actora pretende que se emprenda una revisión del procedimiento efectuado para la aprobación del presupuesto del Ayuntamiento correspondiente a esta anualidad, para justificar que el Tribunal local no le debió exigir que las prestaciones reclamadas estuvieran debidamente presupuestadas para determinar su procedencia.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional estima que tales planteamientos resultan **inoperantes**, al estar encaminados a buscar un pronunciamiento sobre cuestiones que no formen parte de la controversia, de conformidad con el criterio orientador establecido en la jurisprudencia IV.3o.C. J/1, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SON AQUELLOS QUE ATACAN**

⁴⁸ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 14.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

CONSIDERACIONES AJENAS A LA LITIS CONSTITUCIONAL⁴⁹.

En este sentido, el hecho de que en alguna anualidad el Ayuntamiento no hubiera ejercido el presupuesto de conformidad con la normativa aplicable, no puede implicar –como ya se refirió– que ello valide una actuación contraria a Derecho, como pretende la parte actora, consistente en que se le paguen prestaciones que, se insiste, no fueron aprobadas en el presupuesto de dicho órgano municipal.

Finalmente, resultan **inoperantes** los restantes agravios, al estar sustentados en otros que fueron previamente desestimados, como se explica a continuación.

Respecto de la decisión del Tribunal local de estimar infundados los agravios relacionados con los pagos del bono anual de fin de año por cien mil pesos (\$100,000.00), así como del apoyo mensual para personal que no se encuentra en nómina por diez mil pesos (\$10,000.00), la parte accionante considera que al tratarse de prestaciones previstas constitucionalmente para las personas trabajadoras del Ayuntamiento no requerían de prueba alguna, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Medios local.

Además, la parte promovente sostiene que el Tribunal responsable pasó por alto que en el informe rendido por el Ayuntamiento se reconoció la existencia de pactos verbales para el pago de prestaciones extraordinarias, lo que debió considerar como una presunción de pago que no requería un acuerdo de cabildo para poder reclamarla.

⁴⁹ Sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo XXI, junio de 2005, página 655.

También, para el caso del apoyo a personal que no se encuentra en nómina, la parte accionante argumenta que dicho gasto no es comprobable, al resultar equiparable a una compensación, por lo que debe entenderse como parte de la remuneración, además de que si bien no está incluido en el presupuesto, le resulta aplicable la excepción prevista en los artículos 107 y 146 de la Ley Orgánica Municipal, conforme a la cual basta con que esté aprobado por el Ayuntamiento, lo que a su juicio ocurre en el caso, al estar acreditada la existencia de este tipo de acuerdos.

Asimismo, refiere que se hizo un pago por este concepto al regidor Ricardo Iván Galíndez Díaz, lo que concatenado con el informe del Ayuntamiento demuestra que se han efectuado pagos a integrantes del cabildo sin estar debidamente presupuestados, por lo que si en términos de lo establecido en el artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal quienes integran el Ayuntamiento gozan de iguales derechos y sus percepciones deben ser las mismas, tendría que revocarse la resolución controvertida y ordenar que se les paguen las cantidades reclamadas por tal concepto, pues de lo contrario se estaría ante una discriminación.

Ello a pesar de que la propia parte actora reconoce no tener vínculo laboral con el Ayuntamiento; sin embargo, sostiene que los acuerdos en el cabildo son aprobados por mayoría, de ahí que su participación en dicho órgano municipal no garantiza la aprobación de acuerdos para el pago de prestaciones.

En ese sentido y con independencia de si el supuesto pago realizado al regidor Ricardo Iván Galíndez Díaz tuvo una base legal o no, esta Sala Regional considera que la parte promovente insiste en sustentar sus agravios en argumentos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-76/2023

encaminados a demostrar que no resultaba necesario que las prestaciones reclamadas estuvieran legalmente presupuestadas o hubieran sido acordadas por el Ayuntamiento, cumpliendo las formalidades para ello, además de pretender un tratamiento como si fueran personas trabajadoras de este, por lo que se trata de argumentos que previamente fueron declarados **infundados** en esta sentencia.

Por tal motivo, se actualiza su **inoperancia**, de conformidad con lo previsto en la tesis XVII.1º. C.T. 21K, de rubro: **AGRAVIOS. SON INOPERANTES LOS QUE SE HACEN DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS**⁵⁰, cuyo criterio orienta la decisión de esta Sala Regional.

Por lo expuesto, fundado y motivado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE; por **correo electrónico** a la parte accionante y al Tribunal local; y, por **estrados** a quienes pretendieron comparecer como parte tercera interesada y a las demás personas interesadas. Asimismo, infórmese vía correo electrónico a la Sala Superior de este Tribunal en atención al Acuerdo General 3/2015.

De ser el caso, devuélvase la documentación que corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

⁵⁰ Sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en materias Civil y de Trabajo del Décimo séptimo Circuito, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 1514.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera actúa como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

ESTE DOCUMENTO ES UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA AUTORIZADA MEDIANTE FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA, EL CUAL TIENE PLENA VALIDEZ JURÍDICA DE CONFORMIDAD CON LOS NUMERALES SEGUNDO Y CUARTO DEL ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 3/2020, POR EL QUE SE IMPLEMENTA LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y SENTENCIAS QUE SE DICTEN CON MOTIVO DEL TRÁMITE, TURNO, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.