



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-122/2024

**PARTE ACTORA:**  
YULIANA TRUJILLO CHAVEZ<sup>1</sup>

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
ESTADO DE MORELOS

**MAGISTRADO EN FUNCIONES:**  
LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA

**SECRETARIOS:**  
JORGE DALAI MIGUEL MADRID  
BAHENA Y NOE ESQUIVEL  
CALZADA

Ciudad de México, a cuatro de abril de dos mil veinticuatro<sup>2</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública resuelve **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, en el expediente TEEM/JDC/86/2023-1, conforme a lo siguiente:

### GLOSARIO

<b>Actora, parte actora o promovente</b>	Yuliana Trujillo Chávez, en su calidad de Regidora del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Instituto local o IMPEPAC</b>	Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana

---

<sup>1</sup> Se transcribe el nombre como se asienta en el apartado de firma de la demanda.  
<sup>2</sup> En adelante, las fechas se entenderán de dos mil veinticuatro, salvo precisión en contrario.

<b>Juicio de la ciudadanía</b>	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas)
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Lineamientos</b>	Lineamientos para la comprobación del Gasto Público, correspondiente al Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés
<b>Resolución o sentencia impugnada</b>	Sentencia emitida el veintidós de febrero de dos mil veinticuatro, por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, en el expediente TEEM/JDC/86/2023-1
<b>SCJN o Suprema Corte</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Tribunal local o Tribunal responsable</b>	Tribunal Electoral del Estado de Morelos

De las constancias que integran el expediente y de los hechos narrados por la parte actora en su demanda, se advierte lo siguiente.

## ANTECEDENTES

### I. Juicio local.

**1. Demanda.** El siete de diciembre de dos mil veintitrés, la actora en su calidad de regidora del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, presentó demanda ante el Tribunal Local en la que adujo diversas omisiones<sup>3</sup> que atribuyó al presidente municipal, secretario y tesorero de ese ayuntamiento; controversia que dio origen al juicio TEEM/JDC/86/2023-1.

**2. Resolución impugnada.** El veintidós de febrero, el Tribunal Local dictó sentencia en la que -entre otras cuestiones- se inhibió de manera oficiosa para conocer respecto de la negativa de pago por servicios personales demandado por la parte actora.

---

<sup>3</sup> Consistentes en: 1. El pago de diversas prestaciones; 2. De convocarla a dos sesiones extraordinarias de cabildo celebradas el veintisiete de septiembre y seis de octubre, ambos de dos mil veintitrés; y 3. La expedición de diversas actas del cabildo.



## II. Juicio federal

**1. Demanda.** El veintinueve de febrero, la parte actora presentó juicio de la ciudadanía ante el Tribunal Local contra la resolución impugnada.

**2. Recepción y turno.** Recibidas las constancias en esta Sala, el siete de marzo, se formó el expediente SCM-JDC-122/2024, que fue turnado a la ponencia a cargo del magistrado en funciones Luis Enrique Rivero Carrera.

**3. Instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo, admitió a trámite la demanda y al no existir diligencias pendientes por desahogar, cerró la instrucción.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

### **PRIMERA. Jurisdicción y competencia**

Esta Sala Regional es competente para conocer el presente asunto, puesto que se trata de una persona ciudadana que acude por propio derecho, en su calidad de regidora del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, a fin de controvertir la resolución emitida por el Tribunal Local en el juicio TEEM/JDC/86/2023-1, en la que -entre otras cuestiones- se inhibió de manera oficiosa de conocer respecto de la negativa de pago por servicios personales demandado por la actora, lo que considera puede constituir una violación a sus derechos político-electorales, en su vertiente de ejercicio del cargo, supuesto de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción, de conformidad con:

**Constitución.** Artículos 41 párrafo tercero Base VI y 99 párrafo cuarto fracción V.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 166 fracción III y 176 fracción IV.

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

**Acuerdo INE/CG130/2023** aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que estableció el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

#### **SEGUNDA. Requisitos de procedencia**

El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8 párrafo 1, 9 párrafo 1 y 79 párrafo 1 de la Ley de Medios, debido a lo siguiente:

**2.1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante el Tribunal responsable, en ella se hizo constar el nombre de la parte actora y su firma autógrafa, se precisó la resolución impugnada, se mencionan los hechos base de la impugnación y los agravios que estima le causan afectación.

**2.2. Oportunidad.** La presentación de la demanda es oportuna, dado que fue interpuesta dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto, pues la resolución impugnada le fue notificada a la parte actora el veintitrés de febrero<sup>4</sup>, por lo que el plazo transcurrió del veintiséis al veintinueve de febrero siguientes<sup>5</sup>; por tanto, si presentó la demanda el último día es evidente su oportunidad.

---

<sup>4</sup> Como se advierte de las constancias de notificación que obran a fojas 863 y 864 del cuaderno accesorio 2 del expediente en que se actúa.

<sup>5</sup> Sin contar el sábado veinticuatro y domingo veinticinco de febrero al ser inhábiles, en términos del párrafo 2 del artículo 7 de la Ley de Medios pues esta controversia no está relacionada con algún proceso electoral en curso, acorde con lo previsto en



**2.3. Legitimación.** La parte actora cuenta con legitimación para promover el presente juicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 párrafo 1 inciso b) de la Ley de Medios, puesto que se trata de una persona ciudadana que acude por propio derecho, para controvertir la resolución emitida por el Tribunal responsable en el juicio TEEM/JDC/86/2023-1; al estimar que genera una vulneración en sus derechos político-electorales.

**2.4. Interés jurídico.** Este requisito está acreditado pues fue parte actora en la instancia local, asimismo, los agravios de la demanda están encaminados a controvertir la resolución impugnada, que considera genera una lesión directa a su esfera jurídica, siendo el presente medio la vía apta para que, de asistirle razón, le sean restituidos los derechos cuya violación aduce.

**2.5. Definitividad.** Queda satisfecho, pues de conformidad con la normativa electoral no existe otro medio de defensa que la parte actora deba agotar antes de acudir a esta instancia.

Así, al estar satisfechos los requisitos de procedencia, lo conducente es analizar el fondo de la presente controversia.

### **TERCERA. Planteamiento del caso.**

#### **3.1. Contexto.**

A continuación, se hará una breve referencia a lo resuelto durante la cadena impugnativa.

#### **3.2. Demanda ante el Tribunal local.**

---

los artículos 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 66 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

La actora promovió juicio ante el Tribunal local en el que, entre otras cosas, reclamó del presidente municipal y tesorero del ayuntamiento de Cuautla, Morelos, la negativa y retención de otorgarle gastos por concepto de “servicios personales”, lo que a su juicio, vulneró sus derechos político-electorales en su vertiente de ejercicio efectivo al cargo que ostenta como regidora.

Argumentó que en términos del numeral 12 de los Lineamientos, el concepto de servicios personales comprende las *“remuneraciones a trabajadores eventuales o apoyos económicos para fines de administración”*, concluyendo que el personal adscrito a su regiduría se encuentra contemplado en él.

Contrario a lo considerado por el presidente municipal y tesorero del citado ayuntamiento, quienes sostuvieron que el pago demandado corresponde al concepto de “gastos a comprobar”, ya que estos se regulan por el numeral 15 de los mencionados Lineamientos.

Señaló que la obstrucción de pago comenzó a partir de su votación contra distintos puntos del acta de cabildo de la trigésima sesión extraordinaria de veintisiete de septiembre dos mil veintitrés, a la que, además, no fue debidamente convocada; con la precisión de que las otras regidurías que sí votaron a favor, perciben el pago sin interrupción.

Circunstancias que, desde su óptica, repercutieron negativamente en la operación de la regiduría que encabeza, pues se anuló su posibilidad de tener personal de confianza; haciendo constar que a la fecha de presentación del medio de impugnación, solo contaba con una persona de base para el desempeño de su encargo.



Así, sostuvo que se le privó injustificadamente de las retribuciones económicas a que tiene derecho conforme a lo establecido en el artículo 127 constitucional, pese a comprobar el gasto mediante listas de raya y credenciales del personal de su adscripción.

### 3.3. Resolución de la autoridad responsable.

El Tribunal local determinó inhibirse para conocer del reclamo relativo a tal negativa de pago, bajo los siguientes argumentos:

- Que de acuerdo con el criterio sentado por la Sala Superior en la jurisprudencia 21/2011, de rubro **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**<sup>6</sup>, las retribuciones de las personas servidoras públicas de elección popular son correlativas al desempeño efectivo de una función pública y necesarias para el cumplimiento de los fines de la institución política que representan.

Así, las personas que ejercen un cargo de esa naturaleza tienen derecho a recibir la retribución que se encuentre prevista por su desempeño, de manera que el pago de la dieta correspondiente constituye uno de esos derechos que, aunque accesorio, es inherente al puesto.

De manera que la retribución es una consecuencia jurídica que deriva del ejercicio de las funciones que se confieren legalmente y obedece al desempeño efectivo de la función pública.

---

<sup>6</sup> Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 13 y 14.

- En línea con ello, señaló que el artículo 127, párrafo primero constitucional, estipula que toda persona funcionaria perteneciente a cualquier orden de gobierno, recibirá una remuneración acorde a su función, empleo, cargo o comisión, y que esta es irrenunciable.

Y que la remuneración en efectivo o especie será, entre otros conceptos, por dietas, quedando exceptuados los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios al desarrollo del empleo, así como los gastos inherentes a viajes oficiales.

- Por otro lado, otorgando valor probatorio pleno a la copia certificada del acta de la vigésimo quinta sesión extraordinaria de cabildo, destacó que al discutirse el punto diez fue aprobado el acuerdo por el que se emitieron los Lineamientos, en cuya regla 12 se prevé el concepto de servicios personales, que engloba entre otras cuestiones, gastos por sueldos, salarios, dietas, remuneraciones a trabajadores eventuales, paga de remuneraciones o apoyos económicos para fines de administración, comprobados mediante nómina de pago, listas de raya o recibos simples de tesorería.

Asimismo, apuntó que de la regla 15, párrafo primero de los Lineamientos, se desprende que los gastos por comprobar lo son las erogaciones anticipadas de recursos para cubrir comisiones oficiales, eventos, operativos especiales y otros, que requieran las personas integrantes del ayuntamiento y dependencias de la administración pública municipal para el cumplimiento de sus funciones.



Por lo que, al interpretar sistemáticamente las reglas en mención, el Tribunal local determinó que los gastos relativos a pagos por sueldos y salarios del personal auxiliar y administrativo adscrito a las regidurías configura una modalidad o especie de los gastos sujetos a comprobación.

Puesto que en ese concepto se recopilan las prestaciones atinentes al pago de remuneraciones o apoyos económicos con fines administrativos requeridos por el ayuntamiento y dependencias de la administración pública municipal para el cumplimiento de sus atribuciones, cuya erogación debe acreditarse por conducto de la persona servidora pública que los anticipe, al amparo de los recibos de nómina de pago, listas de raya o recibos simples de la tesorería.

De ahí, concluyó que el pago o reembolso de gastos relativos al personal administrativo que auxilia a las labores de la actora en el desempeño de su función no forma parte de sus remuneraciones, sino que se trata de gastos sujetos a comprobación por la persona servidora pública que los erogó de manera anticipada.

Y, por tanto, que el derecho cuya violación se adujo, no se vio transgredido con el adeudo de tales gastos, con lo cual, la materia del reclamo no podía ser revisada ante la jurisdicción electoral, sino que, al vincularse con la administración hacendaria municipal, se actualiza la materia administrativa.

- En consecuencia, con apoyo en lo resuelto por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral en el expediente

SX-JDC-101/2019 y acumulados, el Tribunal local dejó a salvo los derechos de la actora para que los hiciera valer en la vía administrativa.

Finalmente, precisó que con su determinación no se vulneró su derecho de acceso a la justicia, sobre la base de que para tener por instaurado el procedimiento jurisdiccional, es necesario el cumplimiento de requisitos de orden público, como la competencia.

### **3.4. Síntesis de agravios**

En su demanda, la parte actora hace valer que la determinación del Tribunal responsable de inhibirse para conocer de su queja, relacionada con la negativa de pago de remuneraciones, carece de congruencia y exhaustividad.

Considera que al presentar la impugnación en su carácter de integrante del ayuntamiento y estar en el desempeño del puesto se actualiza la materia electoral, por lo que el Tribunal responsable debió entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada y tener por reconocida la violación a sus derechos político-electorales en su vertiente de acceso al cargo.

Insiste que el reclamo sí se encuadra dentro de las remuneraciones de trabajadores o trabajadoras eventuales del personal adscrito a la regiduría a su cargo y que aun cuando de la interpretación del artículo 127 constitucional la responsable desprendió su derecho a recibir una remuneración por el ejercicio del puesto, omitió conocer de la negativa de pago.

De otro lado, advierte que el Tribunal al declararse impedido para conocer de este punto de la controversia, incumplió con su



deber de exhaustividad, en la medida que dejó de valorar diversas constancias.

Por una parte, el acta de la vigésimo quinta sesión extraordinaria de cabildo, de veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, que contiene los Lineamientos, conforme a los cuales, podía corroborarse que el adeudo atribuido a la presidencia y tesorería del ayuntamiento, encaja en el rubro de servicios personales.

Al respecto, señala que el determinar que el pago reclamado se encuentra inmerso en el diverso rubro de “gastos por comprobar”, deviene incongruente y fue incorrecto, pues contrario a ello la causa de pedir se hizo descansar en la falta de pago por concepto de servicios personales, que comprende entre otros gastos, honorarios y remuneraciones a personas trabajadoras eventuales.

Y, por otra, múltiples oficios en los que indica haber requerido el pago del recurso económico para cubrir los gastos que demanda el funcionamiento de la regiduría que encabeza, el cual, refiere, había estado recibiendo con normalidad contra la entrega de la lista de raya respectiva.

En otro aspecto, explica que la interpretación realizada por el órgano jurisdiccional local sobre la jurisprudencia 21/2011, de rubro **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**<sup>7</sup>, corrompe los principios de congruencia y exhaustividad.

---

<sup>7</sup> Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 13 y 14.

Ello, porque en su concepto las remuneraciones de las personas servidoras públicas que desempeñan cargos de elección popular, son un derecho inherente a su ejercicio y una garantía para el funcionamiento efectivo e independiente del puesto que ostentan, cuya merma vulnera el derecho de sufragio pasivo, en su vertiente de ejercicio del cargo; y puso énfasis en que la negativa reclamada giró en torno al pago de remuneraciones durante el desempeño de su encargo.

Asimismo, reputa incorrecto que el Tribunal local tomara en consideración para justificar su decisión lo resuelto por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral en el expediente SX-JDC-101/2019 y acumulado, ya que a su juicio no resulta aplicable al caso, pues alude que ahí la litis se centró en el reclamo de viáticos, cuestión que se aparta del análisis propuesto en su demanda.

Reitera que distinto a lo razonado por la responsable y en términos del artículo 127 constitucional, las remuneraciones son toda percepción en efectivo, incluyendo, enunciativamente, comisiones, compensaciones y cualquier otra; y que con el recurso exigido se cubre el pago de nómina del personal a su cargo, mismo que fue comprobado con las listas de raya.

Sobre este punto, retoma que el numeral 12 de los Lineamientos estipula que el concepto de servicios personales incluye el pago de remuneraciones a personas trabajadoras eventuales o apoyos económicos con fines administrativos.

También, hace referencia a que el Tribunal local tenía el deber de analizar si, a partir de la aplicación del principio de tutela judicial efectiva, se contravino o no su derecho político-electoral de acceso al cargo, en tanto que la protección de ese derecho



envuelve las prestaciones inherentes al ejercicio del puesto que ostenta; aduciendo a su vez, la omisión de analizar todos sus agravios.

Finalmente, solicita que este Tribunal Electoral aplique el principio pro persona y supla la deficiencia de sus motivos de inconformidad.

### 3.5. Metodología de estudio

Dada cuenta de los agravios enderezados por la promovente y que estos revisten distintos puntos en conflicto, su análisis será abordado por temáticas, en el orden que sigue:

- Falta de congruencia y exhaustividad, en relación con la vulneración a sus derechos político-electorales en su vertiente de acceso al cargo;
- Incorrecta interpretación de la jurisprudencia 21/2011 de la Sala Superior e indebida aplicación del precedente establecido en el expediente SX-JDC-101/2019 y acumulado; y
- El Tribunal local no respetó el principio de tutela judicial efectiva.

Lo que en vista del criterio contenido en la jurisprudencia 4/2000 emitida por la Sala Superior, de rubro **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**<sup>8</sup>, no causa perjuicio alguno a la actora.

**3.6. Pretensión.** La parte actora pretende que esta Sala Regional revoque la resolución impugnada, a efecto de instruir

---

<sup>8</sup> Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen 1 Jurisprudencia, México, 2012, páginas 119-120.

al Tribunal local que, en asunción de competencia, se pronuncie sobre la negativa de pago que se le imputa a la presidencia y tesorería del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos.

**3.7. Causa de pedir.** Radica en que la resolución emitida por el Tribunal responsable carece de congruencia y exhaustividad, lo que repercute en el desarrollo pleno de sus derechos político-electorales en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo.

**3.8. Controversia.** El problema jurídico consiste en determinar si la negativa de pago aducida por la actora puede ser objeto de revisión en sede electoral.

#### **CUARTA. 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, se estima conveniente 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 ayuntamientos<sup>9</sup>.

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

Ha sido criterio reiterado de 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.

---

<sup>9</sup> Conforme a los precedentes aprobados por esta Sala Regional en la sentencia recaída a los juicios SDF-JDC-144/2016 y SCM-JDC-76/2023, respectivamente.



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 ayuntamientos<sup>10</sup>. Así, este tipo de cargos públicos representativos se encuentran regidos por las bases contenidas en los artículos 115, fracciones I y IV, penúltimo párrafo, así como 127, fracciones I y VI, de la Constitución<sup>11</sup>.

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.

---

<sup>10</sup> Entre otros, en los expedientes SUP-JDC-2697/2014, SUP-JDC-974/2013, SUP-JDC-434/2014 y SUP-JDC-1698/2014.

<sup>11</sup> 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.

(...)”.

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 razón de que tal relación deriva del procedimiento a través del cual se les eligió.

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.

#### **4.2. 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 párrafo<sup>12</sup>, así como el artículo 127, fracción I, de la Constitución.

---

<sup>12</sup> 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;

(...).

En atención a los preceptos constitucionales antes señalados, la doctrina de la Suprema Corte ha sostenido<sup>13</sup> 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 la primera corresponde definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.

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 es precisamente el de libertad de administración hacendaria.

En este sentido, la Suprema Corte ha sostenido<sup>14</sup> 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 necesidades<sup>15</sup>.

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

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> En los términos que fijan 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.



(formales e informales) que pudieran incidir en el territorio municipal, de ahí que la Primera Sala de la SCJN sostenga<sup>16</sup> que a partir de la interpretación del artículo 115, fracción IV, de la Constitución, se pueden extraer diversos principios<sup>17</sup>, 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.

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

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.

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 nueve<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> 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,



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 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 las personas servidoras públicas 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

---

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.

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 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 permisón 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 Constitución<sup>19</sup>.

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 retribución<sup>20</sup>.

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

---

<sup>19</sup> 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 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)**.

<sup>20</sup> En los referidos expedientes SUP-JDC-2697/2014, SUP-JDC-974/2013, SUP-JDC-434/2014 y SUP-JDC-1698/2014.

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 respecto<sup>21</sup>.

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 norma

---

<sup>21</sup> 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”.



posterior 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.

#### **4.3. Lineamientos para la comprobación del gasto público correspondiente al ejercicio fiscal dos mil veintitrés<sup>22</sup>**

Como se dejó ver, la forma en que las personas servidoras públicas de los ayuntamientos acceden al cargo, es decir, si deriva o no del voto popular, genera que quienes ostentan la presidencia, una regiduría o sindicatura en un municipio, tengan una posición diferenciada con respecto de quienes trabajan para esos órganos de gobierno sin el componente del sufragio.

Hecha tal distinción, quedó delineado que quienes desempeñan uno de esos cargos de representación directa tienen derecho al pago de una remuneración en los términos y restricciones de los artículos 36 fracción IV y 127 de la Constitución.

Por otra parte, se precisó que la libre administración de la hacienda pública municipal constituye un rasgo de autonomía y autosuficiencia económica que favorece el desenvolvimiento de los ayuntamientos en la disposición y aplicación de los recursos para la satisfacción de sus intereses y actividades prioritarias, pero sin que ello implique una atribución arbitraria o ilimitada.

De suerte que, por ejemplo, la remuneración que corresponda a la presidencia, regidurías y sindicaturas de los ayuntamientos, se

---

<sup>22</sup> Aprobados por el ayuntamiento de Cuautla, Morelos, mediante acta de la Vigésimo Quinta Sesión Extraordinaria de Cabildo, celebrada el veinticuatro de enero de dos mil veintitrés.

establece anualmente en el presupuesto de egresos que al efecto emitan los ayuntamientos, conforme a las bases legales y constitucionales aplicables.

Bajo ese contexto, en lo que al caso se refiere, durante la vigésimo quinta sesión extraordinaria de cabildo<sup>23</sup> tuvo lugar la propuesta y aprobación de los Lineamientos, a fin de contar con criterios fijos para la administración, control y eficiencia en la aplicación de los recursos municipales.

En sus numerales 1, 2 y 5 se estableció que los Lineamientos son de observancia obligatoria para las personas que sirven a la administración pública e integrantes del ayuntamiento del municipio de Cuautla, Morelos, y que a ellos deben sujetarse para la ejecución los recursos públicos, debiendo realizar su comprobación ante la tesorería municipal cumpliendo con las disposiciones en materia de gasto público.

Además, son fuente regulativa de las erogaciones atinentes a las partidas presupuestales contempladas en el presupuesto de egresos de la referida municipalidad.

Por otro lado, es relevante el contenido de su numeral 12 de rubro “servicios personales”, que es del tenor que sigue:

“12. Servicios personales. Los gastos por concepto de sueldos, salarios, dietas, compensaciones, aguinaldos, gratificaciones por servicio en horas extraordinarias, aportaciones para seguridad social, primas vacacionales, honorarios, remuneraciones a trabajadores eventuales, retribuciones por servicio social, indemnizaciones, pensiones, paga de remuneraciones o apoyos económicos para fines de administración, **podrán ser comprobados mediante nómina de pago, listas de raya o recibos simple de Tesorería**”(sic).

[Énfasis añadido]

---

<sup>23</sup> Celebrada el veinticuatro de enero de dos mil veintitrés.



Del numeral en cita se tiene que los servicios personales podrán comprobarse a través de nómina de pago, listas de raya o recibos simples emitidos por la Tesorería, esto es, los gastos generados por distintos conceptos como dietas, remuneraciones a personas trabajadoras eventuales o la paga de remuneraciones.

#### **4.4. Caso concreto**

Como se reseñó anteriormente, la problemática que enmarca este asunto se centra en el hecho de que el Tribunal local se inhibió para conocer de la inconformidad planteada por la actora relativa a la negativa de pago que atribuye tanto al presidente, como al tesorero del ayuntamiento de Cuautla, Morelos.

Al respecto, la autoridad responsable consideró, en esencia, que los recursos demandados por la accionante no están comprendidos dentro de las retribuciones a las que en su carácter de regidora tiene derecho a percibir por el ejercicio del cargo.

Sino que se vinculan con gastos para el pago de salarios de personal auxiliar, por lo que se encuentran insertos en el concepto de gastos sujetos a comprobación, esto es, dentro del margen de excepción de las remuneraciones establecido en el artículo 127, párrafo primero, fracción I de la Constitución.

Circunstancia que le llevó a concluir que en el caso sujeto a estudio no se surtía la jurisdicción electoral, en tanto que la problemática, al estar relacionada con la administración económica municipal, es susceptible de ser conocida en la vía administrativa.

Conforme a la metodología de estudio anunciada, enseguida se abordan los agravios planteados por la promovente:

- **Falta de congruencia y exhaustividad, en relación con la vulneración a derechos político-electorales en su vertiente de acceso al cargo**

Al estar estrechamente relacionados los conceptos de agravio anotados, su análisis será efectuado de manera conjunta, con las precisiones que en cada caso sean necesarias.

Esta Sala Regional considera que los motivos de disenso formulados por la parte actora son **infundados** de acuerdo con lo siguiente.

Veamos, en la demanda primigenia presentada por la actora ante el Tribunal local, se tiene que reclamó esencialmente *“la negativa y retención de otorgarme los gastos por concepto de “SERVICIOS PERSONALES”, (...) pues son recursos necesarios para el desarrollo de las actividades inherentes al cargo para el cual resulté electa”*.

Lo anterior, bajo diversos argumentos que giran -resumidamente- en torno a lo siguiente:

“Genera un agravio **la notoria obstrucción en mis funciones** que se encuentra realizando tanto el Presidente como el Tesorero ambos del Municipio de Cuautla, Morelos, **dado que se han abstenido de pagar a la suscrita el concepto de “SERVICIOS PERSONALES”**.”

[...]

Asimismo, señalo que dichos lineamientos comprenden diversos puntos y que la suscrita ha actuado de conformidad con el punto 12 de dichos Lineamientos a efecto de que **se cubran los pagos comprendidos dentro del concepto “SERVICIOS PERSONALES”, mismos que abarcan remuneraciones a trabajadores eventuales**, o apoyos económicos para fines de administración, por lo que, **resulta obvio que el pago del**



personal adscrito a esta regiduría se encuentra contemplado en dicho concepto. (...)

(...) erróneamente considera que la suscrita tiene que comprobar los pagos por "concepto de gastos a comprobar" por diversas quincenas, siendo que **el Tesorero Municipal del H. Ayuntamiento de Cuautla, parte de una premisa errónea pues los pagos que se han dejado de percibir corresponden al pago por concepto de gastos de "SERVICIOS PERSONALES" y no así por "CONCEPTO DE GASTOS A COMPROBAR"** dado que estos últimos se entregan de forma anticipada a los servidores públicos, tal y como lo establece el numeral 15 de los Lineamientos para la comprobación del Gasto Público correspondiente al Ejercicio Fiscal 2023" (sic).

[Énfasis añadido]

Como se observa, el disenso planteado por la actora en sede local radicó medularmente en la omisión de la presidencia y tesorería del ayuntamiento de Cuautla, Morelos, de otorgarle gastos para el pago del personal eventual adscrito a su regiduría, con lo cual, al ver afectada la operación de sus funciones, adujo la violación a su derecho fundamental a ser votada.

Ahora bien, debe decirse que la actora parte de una premisa inexacta al considerar que el numeral 12 de los Lineamientos estatuye un concepto por "servicios personales", ya que esa es únicamente la denominación que se dio a la compilación de aquellos que sí se identifican como conceptos de gasto, **con la finalidad de establecer las formas para tramitar su comprobación.**

De manera que, de ningún modo, los "servicios personales" aludidos pueden ser entendidos como un solo concepto de gasto que comprende alguno o todos los demás y que puede ser reclamable por cualquier persona servidora pública integrante del ayuntamiento o de la administración pública municipal, como parte de su remuneración.

En esa línea, lo **infundado** de los agravios en análisis radica en que contrario a lo sostenido por la accionante, fue acertado que el Tribunal local considerara que el concepto de gasto demandado consistente en “remuneraciones a trabajadores eventuales”, configura un gasto sujeto a comprobación que excede de las remuneraciones a las que, como regidora, le corresponden en sentido estricto; máxime que esa categoría como gastos **sujetos a comprobación**, fue precisamente una circunstancia acordada por el propio Ayuntamiento en los Lineamientos.

Al respecto, esta Sala Regional comparte que la cuestión determinante para sostener que en el caso la razón por la que no se actualiza la materia electoral descansa precisamente en la naturaleza del pago al que la actora estima tiene derecho.

Efectivamente, con anterioridad se anotó que de acuerdo con lo previsto en el artículo 127, fracción I de la Constitución, las remuneraciones de las personas servidoras públicas son toda aquella percepción en efectivo o especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, **salvo aquellos apoyos y gastos sujetos a comprobación propios para el desarrollo del trabajo**, así como gastos de viaje en actividades oficiales.

Así, los Lineamientos y, en específico, su numeral 12, atento al principio de jerarquía normativa, no puede suplir ni extender el catálogo de conceptos que comprenden las remuneraciones en términos constitucionales y tampoco es su propósito, en tanto que fueron concebidos como una herramienta jurídica para perfeccionar el control de los recursos a cargo de la Tesorería



del ayuntamiento de Cuautla, Morelos, exclusivamente en cuanto al procedimiento para la comprobación de gastos.

En esa dimensión, si el gasto requerido por la promovente en su calidad de regidora de ese municipio, no figura como uno de los elementos integrantes de su remuneración -arriba enunciados-, es claro que **no se surte la transgresión a su derecho de sufragio pasivo en su modalidad de ejercicio del cargo y, por consecuencia inmediata, tampoco lo hace la jurisdicción electoral.**

Conclusión que encuentra apoyo en lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-414/2015, donde señaló que cuando se controvierte la omisión de pago y esta no se vincula con las retribuciones económicas a que tienen derecho las personas servidoras públicas que ostentan cargos de elección, sino que es conexas a gastos sujetos a comprobación.

Tal reclamo **no puede entenderse relacionado con el derecho fundamental de las personas a ser votadas, en su modalidad de acceso y desempeño del cargo**, al no comprender propiamente una percepción o pago por el desempeño de la función pública, por lo que determinó que, de dilucidarse esa circunstancia, **no se está ante un problema normativo que active la materia electoral.**

Incluso, en una reciente interpretación la Segunda Sala de la Suprema Corte señaló que cuando una persona acude a juicio a fin de reclamar la negativa de pago de recursos que dejó de percibir como servidora pública de elección popular y en su carácter de titular de la regiduría de un ayuntamiento, tal hecho es susceptible de activar la jurisdicción de los tribunales administrativos.

En efecto, si bien en el caso específico resuelto por la Corte la demandante ya había concluido el cargo, para la Segunda Sala fue relevante que el acto impugnado compromete un acto de voluntad unilateral y concreta de un órgano de la administración pública municipal (ayuntamiento) que en ejercicio de su competencia administrativa tiene el libre manejo de su hacienda pública.

Lo que por sí, precisó, hace que el asunto escape a la materia electoral, pues entre otras cuestiones, **la acción no versa sobre procedimientos electorales, ni tiene impacto en el ejercicio de derechos político-electorales.**

Criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J.6/2024 de rubro **COMPETENCIA POR MATERIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO LOCAL CONOCER DE LA DEMANDA PRESENTADA POR UN SERVIDOR PÚBLICO DE ELECCIÓN POPULAR (REGIDOR DE UN AYUNTAMIENTO) PARA IMPUGNAR, UNA VEZ CONCLUIDO SU ENCARGO, LA OMISIÓN O NEGATIVA DE PAGO DE DIVERSAS CANTIDADES QUE DEJÓ DE PERCIBIR DURANTE EL PERIODO EN QUE DESEMPEÑÓ ESA FUNCIÓN**<sup>24</sup>.

En otro aspecto, de las manifestaciones que hace la actora en su demanda se corrobora que si bien el recurso que pretende obtener lo reclama erróneamente como una de sus remuneraciones, no se pierde de vista que lo hace a favor de terceras personas a fin de que reciban el pago que les corresponde por el servicio que prestan de forma eventual en su regiduría.

---

<sup>24</sup> Publicada en la Undécima Época del Semanario Judicial de la Federación, registro digital 2028303, derivada de la Contradicción de criterios 156/2023.



Con lo cual, es dable establecer además, que la titularidad del bien jurídico afectado no recae en la aquí promovente, sino en aquellas personas que resienten la falta de pago, de suerte que es a ellas a quienes compete exigirlo a través de la vía legal pertinente.

Desde esa óptica, este Tribunal Electoral no desconoce que, en ciertos casos, las personas que ejercen un cargo de elección popular sí tienen derecho a solicitar, por ejemplo, al Ayuntamiento de su adscripción, contar con el personal presupuestalmente aprobado para el adecuado desempeño de sus funciones, lo que podría formar parte del derecho a ejercer sus cargos.

Sin embargo, si tal cuestión está satisfecha y el planteamiento consiste en el número de personas que se tiene a cargo, esto es, de requerirse personal adicional, la decisión sobre su disponibilidad se encuentra en el ámbito de organización del ente público<sup>25</sup>.

Así, a juicio de este órgano jurisdiccional, los argumentos desarrollados por el Tribunal local, son congruentes con la decisión que plasmó en su resolución y ajustados a derecho, así como exhaustivos en aquello que fue materia de pronunciamiento, sobre todo considerando que lo reclamado por la parte actora en aquella instancia fue la falta de pago a su persona de ciertas cantidades -aunque fuera para que ella pagara a otras personas- y no alguna posible vulneración al

---

<sup>25</sup> Ello de conformidad con la razón esencial de la jurisprudencia 6/2011 de la Sala Superior de rubro **AYUNTAMIENTOS. LOS ACTOS RELATIVOS A SU ORGANIZACIÓN NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**; consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 11 y 12.

ejercicio de su cargo por no contar con el personal necesario para el desempeño de sus funciones.

Sobre este último punto, no le asiste razón a la actora en cuanto a que la autoridad responsable dejó de valorar los medios probatorios que acompañó a su demanda, en particular, el acta de cabildo por la que se aprobaron los Lineamientos; como diversos oficios que presentó al ayuntamiento para requerir el multicitado cobro.

Lo primero, ya que el propio Tribunal local justificó su decisión tomando en consideración los Lineamientos, a partir de la interpretación sistemática de sus numerales 12 y 15, de los cuales extrajo que los gastos relacionados con los pagos por sueldos y salarios de los auxiliares y personal administrativo dan forma a una modalidad de gastos sujetos a comprobación.

Mientras que por lo que hace a los citados oficios, si bien de la resolución impugnada no se advierte que se hayan tenido en cuenta para su emisión, lo cierto es que su contenido no es eficaz para producir algún beneficio sobre la pretensión de la actora.

Para ilustrar tal afirmación se inserta el contenido del oficio RIEGRPCS/221/2023, de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés, suscrito por la actora y presentado en la misma data ante la tesorería municipal<sup>26</sup>:

“La que suscribe, me permito por este medio solicitar a Usted **gastos a comprobar a cargo de la Regiduría de Igualdad y Equidad de Género, Relaciones Públicas y Comunicación Social**, por un importe de \$25,000.00 (Veinticinco mil pesos 00/100 M.N.)

El recurso solicitado en el presente se destinará a cubrir los **gastos para el funcionamiento de la Regiduría a mi digno**

---

<sup>26</sup> Visible a foja 99 del cuaderno accesorio 1.



cargo, correspondientes al periodo del 01 al 15 septiembre del año 2023; lo anterior **en el estricto apego al Acuerdo por el que se emite los Lineamientos de la Comprobación del Gasto Público, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2023**, aprobado en la Vigésima Quinta Sesión Extraordinaria de Cabildo en fecha veinticuatro de enero del año 2023” (sic).

[Énfasis añadido]

Tal como puede observarse, en el cuerpo del oficio transcrito y de los que en su mayoría presentó ante el órgano en comento, se desprende que la actora, siguiendo el procedimiento de comprobación instaurado en los Lineamientos, solicita el pago por concepto de “**gastos a comprobar**” para el funcionamiento de la regiduría a su cargo.

En línea con lo expuesto, no escapa a este Tribunal Electoral que mediante memorándum TM/083/02-2023<sup>27</sup>, de veintiuno de febrero de dos mil veintitrés, suscrito por el Tesorero Municipal, en respuesta a los oficios RIEGRPCS/127/2023 y RIEGRPCS/136/2023, signados por la aquí actora, señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

“SEGUNDO. En relación con el punto anterior, y en concordancia a lo dispuesto por el artículo 48, fracción X, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, usted en su carácter de Regidora, cuenta en su totalidad con todos los recursos humanos, materiales y financieros, plenos y conferidos en el Presupuesto de Egresos del Municipio de Cuautla, Morelos, vigente, mismos que constan de:

- **Recursos Humanos:**  
2 secretaría ejecutiva
- **Recursos Materiales:**  
Vales de gasolina (120 litros al mes), papelería, mobiliario y equipo de oficina, sanitizantes, alcohol, gel antibacterial, cubrebocas e insumos de protección al COVID-19.
- **Recursos Financieros:**  
Dieta mensual por un importe bruto de \$58,345.34 (cincuenta y ocho mil trescientos cuarenta y cinco pesos 34/100 m.n.)” (sic).

[Énfasis propio]

---

<sup>27</sup> Visible a foja 14 del cuaderno accesorio 1.

Lo que, en su conjunto, hace patente que el recurso público reclamado no se subsume en alguno de los conceptos que comprende su remuneración o bien, que la afectación aducida produzca alguna merma en los recursos humanos, materiales o financieros que fueron previstos para el desempeño de su cargo en el presupuesto de egresos del municipio al que pertenece.

- **Incorrecta interpretación de la jurisprudencia 21/2011 e indebida aplicación del precedente SX-JDC-101/2019 y acumulado**

En ese orden, la promovente considera que la interpretación que realizó la autoridad responsable respecto de la jurisprudencia 21/2011 de rubro **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**<sup>28</sup>, vulneró también los principios de congruencia y exhaustividad.

Ya que considera que las remuneraciones de quienes desempeñan cargos de elección popular son un derecho inherente para su ejercicio y funcionamiento efectivo e independiente, cuya afectación apareja la violación al derecho de las personas a ser votadas, en su vertiente de ejercicio del cargo.

Por su parte, el Tribunal local explicó, en síntesis, que dicha jurisprudencia establece que la retribución es una consecuencia jurídica derivada del ejercicio de las funciones atribuidas legalmente y que por tanto obedece al desempeño efectivo de una función pública.

---

<sup>28</sup> Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 13 y 14.



Ahora, la jurisprudencia en cuestión tiene el contenido literal siguiente: **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).**- De la interpretación de los artículos 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se advierte que la remuneración de los servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular, es un derecho inherente a su ejercicio y se configura como una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación, por lo que toda afectación indebida a la retribución vulnera el derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo.

Al respecto, la razón esencial del citado criterio, es establecer que de acuerdo con la Constitución y la correlativa de la entidad que toma como referencia, existe uniformidad en cuanto a que las remuneraciones de las personas electas para ocupar cargos públicos son un elemento sustantivo para el adecuado desarrollo de la función que les fue conferida.

Cuyo menoscabo injustificado opera en perjuicio del derecho humano de las personas a ser votadas, en la vertiente de ejercicio del cargo.

Hasta aquí, esta Sala Regional considera que, contrario a lo sostenido por la actora, el sentido dado por la autoridad responsable al criterio antes anotado tampoco vulnera los principios de congruencia y exhaustividad.

Ello, porque respetó su contenido esencial, esto es, que la remuneración es un factor primordial para el ejercicio de las funciones y desempeño del cargo, lo que luego hiló con otro

argumento para sostener que el artículo 127 de la Constitución, prevé excepciones a los conceptos que integran la remuneración, lo que se corresponde con la determinación que adoptó.

Y es exhaustiva, en el entendido que aun cuando la decisión del Tribunal local no fue compartida por la aquí actora, ella se justificó tomando en consideración la pretensión planteada en su demanda.

De otro lado, en lo relativo a que fue incorrecto que la responsable tuviera en cuenta lo resuelto por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SX-JDC-101/2019, para motivar la resolución impugnada, al considerar que no es aplicable al caso.

Es relevante apuntar que en dicha sentencia la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral analizó, entre otras cosas, una problemática análoga a la aquí planteada, donde lo relevante, con independencia del gasto cuyo pago se reclamó, era dilucidar si este se encontraba dentro del catálogo de conceptos que integran la remuneración a que tienen derecho las personas servidoras públicas en términos del artículo 127 de la Constitución, o si, por el contrario, estaban exceptuadas.

Por lo que se estima adecuado que el Tribunal responsable robusteciera el sentido de su resolución, tomando en consideración los razonamientos que emitió dicha Sala al pronunciarse sobre una temática similar; de ahí lo **infundado** de las manifestaciones de la actora.

- **El Tribunal local no respetó el principio de tutela judicial efectiva**



Finalmente, la actora planteó que atendiendo al contenido del principio en mención, el Tribunal local debió entrar al análisis de fondo de la afectación que hizo valer, y resolver en definitiva si se contravinieron o no sus derechos políticos-electorales en su vertiente de acceso al cargo.

Sobre esta temática, la Segunda Sala de la Suprema Corte<sup>29</sup> ha sostenido que el derecho de acceso a una tutela judicial efectiva se traduce en que las autoridades resuelvan de manera pronta, completa, imparcial y gratuita los conflictos jurídicos que les sean presentados; sin que ello implique que las personas juzgadoras puedan dejar de observar los presupuestos procesales o requisitos de admisibilidad necesarios para la procedencia de los medios de impugnación que la ciudadanía tiene a su alcance.

Señaló que, asumir lo contrario, llevaría a que los tribunales dejaran de aplicar el entramado de principios constitucionales, convencionales y legales que rigen su función jurisdiccional, lo que daría paso a un estado de incertidumbre en la forma de proceder de los órganos de impartición de justicia, y se verían en riesgo las condiciones de igualdad de las y los gobernados.

Con base en lo anterior, a fin de equilibrar la eficacia del derecho humano en tratamiento, con el resto de derechos y principios cuya operatividad deben vigilar las personas juzgadoras, es válido establecer que para que un tribunal esté en aptitud de resolver el fondo de una controversia es necesaria la satisfacción de distintos presupuestos y requisitos procesales, tales como la competencia, la legitimación, o los plazos de interposición.

---

<sup>29</sup> Al respecto véase la ejecutoria del Amparo Directo en Revisión 1131/2012.

En el caso que nos ocupa, el Tribunal local al pronunciarse sobre las causales de improcedencia, con independencia de aquellas hechas valer por las autoridades ahí señaladas como responsables, analizó de oficio si la controversia planteada por la actora en torno a la negativa de pago por concepto de servicios personales podía ser revisada en la jurisdicción electoral.

Para ello, verificó esencialmente si el concepto reclamado estaba contemplado dentro del parámetro de elementos que integran las remuneraciones conforme a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, por lo que al identificar que ello no era así, estimó que la omisión de pago no vulneró los derechos político-electorales de la actora en su vertiente de desempeño y ejercicio del cargo.

Así, explicó que si el punto de conflicto envolvía cuestiones vinculadas con la administración económica municipal, la impugnación debía tramitarse en la vía administrativa.

En ese sentido, contrario a lo alegado por la promovente, el principio cuya vulneración aduce no tiene el alcance de que la autoridad jurisdiccional ignore o pase por alto cuestiones procesales sustantivas para estar en condiciones de analizar la controversia sometida a su conocimiento, en la especie el presupuesto de competencia.

Esto, porque para emitir un pronunciamiento sobre la cuestión jurídica efectivamente planteada es requisito indispensable determinar si se actualiza la especialidad del órgano de impartición de justicia ante el cual se tramita el medio de impugnación; de ahí lo **infundado** el argumento esgrimido.



Por lo expuesto, fundado y motivado, se

## RESUELVE

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

**NOTIFÍQUESE** por **correo electrónico** a la autoridad responsable; y por **estrados** a la actora -por así haberlo solicitado en su escrito de demanda- y a las demás personas interesadas.

Asimismo, infórmese sobre la emisión de la presente resolución vía **correo electrónico** a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 3/2015.

**Devuélvase** los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge 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; así como el numeral cuatro del Acuerdo General 2/2023 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que regula las sesiones de las salas del tribunal y el uso de herramientas digitales.