

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE
LA CIUDADANÍA**

EXPEDIENTE: SCM-JDC-201/2019

PARTE ACTORA: JOSÉ JUAN TORRES
GARCÍA Y OTRAS PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DE TLAXCALA

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS CEBALLOS
DAZA

SECRETARIOS: RENÉ SARABIA
TRÁNSITO Y JUAN CARLOS CLETO TREJO

Ciudad de México, a doce de septiembre de dos mil diecinueve¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve el juicio identificado al rubro, en el sentido de **revocar parcialmente** la sentencia impugnada para los efectos que se precisan en este fallo.

G L O S A R I O

Ayuntamiento	Ayuntamiento del Municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala.
Constitución federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Código Financiero	Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.
Instituto local	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana).

¹ En lo subsecuente, las fechas se entenderán referidas al año dos mil diecinueve, salvo precisión en contrario.

SCM-JDC-201/2019

Ley de Medios	Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Medios local	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.
Ley Municipal	Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.
Municipio	Municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala.
Órgano de Fiscalización Superior	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala.
Parte actora o promoventes	José Juan Torres García, Margarito Mejía Fernández, José Trinidad Hernández Durán, José Valente Hernández Mejía, María Andrea Patricia García Bustos y Vicente Bonilla Piedras, en su calidad de Presidentes y Presidenta de Comunidad.
Sala Regional	Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sentencia impugnada	La dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala al resolver el juicio de la ciudadanía local con clave de expediente TET-JDC-33/2019 .
Tribunal local, Tribunal responsable o autoridad responsable	Tribunal Electoral de Tlaxcala.

ANTECEDENTES

De la narración hecha por la parte actora en su escrito de demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

I. Elección de Presidencias de Comunidad.

1. Jornada electoral. El cinco de junio de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir, entre otros, a los Presidentes y Presidentas de Comunidad, correspondientes al Municipio, para el periodo dos mil diecisiete - dos mil veintiuno (2017-2021).

2. Entrega de constancias. Conforme a los resultados de la jornada, el inmediato ocho de junio, el Instituto local expidió las

constancias de mayoría y validez respectivas a la parte actora.

II. Medio de impugnación local

1. Demanda. El siete de marzo, la parte actora presentó juicio de la ciudadanía local ante la Oficialía de Partes del Tribunal local, en contra del Ayuntamiento, a fin de controvertir esencialmente lo siguiente:

- Omisión de reconocerles la calidad de munícipes.
- Omisión de homologar sus remuneraciones a las que perciben las y los regidores.
- Determinación del Ayuntamiento de descontar sus remuneraciones de las participaciones destinadas a las Presidencias de Comunidad.
- Omisión de dar respuesta a su escrito de solicitud de trece de febrero.

El medio de impugnación quedó radicado con la clave de expediente **TET-JDC-33/2019**, del índice del Tribunal responsable.

2. Ampliación de demanda. Inconformes con diversos acuerdos tomados en sesión de cabildo de **quince de marzo**, la parte actora presentó, ante el Tribunal responsable, escrito de ampliación de demanda del juicio de la ciudadanía local, el inmediato día veintiuno, en el cual planteó argumentos relacionados con la determinación del Ayuntamiento de no homologar sus remuneraciones a las que perciben las y los regidores, así como descontar sus remuneraciones del presupuesto otorgado a cada Presidencia de Comunidad.

3. Sentencia impugnada. El quince de julio, el Tribunal local

resolvió el juicio de la ciudadanía local y determinó, entre otras cuestiones, sobreseer respecto de los actos en los cuales, en su concepto, se actualizaba alguna causa de improcedencia y declarar infundados los conceptos de agravio hechos valer por la parte actora, excepción hecha del relativo a la omisión del Ayuntamiento de dar respuesta a su escrito de solicitud de trece de febrero, por lo que le ordenó emitir la respuesta correspondiente.

III. Juicio de la ciudadanía federal.

1. Demanda. A fin de controvertir la anterior determinación, el veinticuatro de julio, la parte actora presentó ante la Oficialía de Partes del Tribunal local, escrito de demanda de juicio de la ciudadanía federal.

El veintiséis de julio siguiente, el Magistrado Presidente del Tribunal local remitió el escrito de demanda, el informe circunstanciado, la sentencia impugnada y demás documentación a esta Sala Regional.

2. Turno. Recibidas las constancias en esta Sala Regional, por acuerdo de veintiséis de julio, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente con clave **SCM-JDC-201/2019** y turnarlo a la Ponencia a cargo del Magistrado José Luis Ceballos Daza, para la instrucción y presentación del proyecto de sentencia respectivo.

3. Radicación. Por acuerdo de la misma fecha, el Magistrado Instructor acordó la **radicación**, en la Ponencia a su cargo, del expediente en que se actúa.

4. Admisión y cierre de instrucción. Mediante acuerdo de dos de agosto, el Magistrado Instructor acordó **admitir** la demanda.

Finalmente, al considerar que se encontraba debidamente integrado el expediente y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, en su oportunidad se **cerró la instrucción** y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al haber sido promovido por ciudadanos y una ciudadana, en su carácter de Presidentes y Presidenta de distintas Comunidades del Ayuntamiento, a fin de controvertir la sentencia dictada por el Tribunal local, al considerar que se vulneran sus derechos político-electorales de ser votados y votada en su vertiente de ejercicio y desempeño del cargo.

Supuesto normativo que actualiza la competencia de esta Sala Regional, y entidad federativa sobre la que ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución federal. Artículos 1, 17, 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones V y X.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186, fracciones III, inciso c), 195, fracción IV, inciso c).

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

Acuerdo General 3/2015. De la Sala Superior, por el que se fijó la competencia de las Salas Regionales para conocer, entre otras, de

las controversias derivadas por violación a los derechos de acceso y desempeño del cargo de elección popular para el cual las y los actores hayan sido electos, que originalmente eran competencia de ese órgano jurisdiccional.

Acuerdo INE/CG329/2017², que establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

SEGUNDO. Escrito de tercería.

En el presente juicio de la ciudadanía pretende comparecer como tercero interesado el Ayuntamiento, a través de Yolanda Carrillo García, en su carácter de Síndica y representante de ese órgano.

Al respecto, esta Sala Regional considera que no es procedente reconocerle el carácter de tercero interesado al Ayuntamiento, por conducto de su Síndica Municipal, en atención a que carece de legitimación, en virtud de que fungió como autoridad responsable en el juicio de origen, de conformidad con lo previsto en los artículos 12, párrafo 2 y 17, párrafo 4, inciso e) y párrafo 5, de la Ley de Medios.

De conformidad con lo previsto en el artículo 41, párrafo tercero, base VI, de la Constitución federal, así como en los diversos 3, 12 y 13, de la citada Ley de Medios, se desprende que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones electorales estén sujetos a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y ciudadanas de votar, ser votados y votadas, asociación y afiliación, sin otorgar la

² Aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el veinte de julio de dos mil diecisiete.

posibilidad de que las autoridades responsables puedan promover medios de impugnación en defensa de sus actos y resoluciones.

Resulta aplicable en su razón esencial la tesis de jurisprudencia con clave 4/2013, emitida por la Sala Superior, de rubro: "**LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISION CONSTITUCIONAL**"³.

En ese sentido, bajo un esquema de igualdad procesal, es dable afirmar que las autoridades no están facultadas para cuestionar, vía promoción de medios impugnativos electorales o para comparecer como terceras interesadas respecto de aquellas resoluciones dictadas en litigios donde hayan participado.

En esas condiciones, cuando la autoridad que emitió el acto o resolución impugnado acude a ejercer una acción de esa naturaleza o comparece con el carácter de tercera interesada, carece de legitimación para promover juicio, tercería o recurso alguno porque, en esencia, los medios de impugnación están reservados para quienes hayan ocurrido al juicio con carácter de demandantes o partes terceras interesadas, lo que en la especie no se actualiza.

En consecuencia, lo procedente es tener por no presentado el escrito de comparecencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 12, 19, párrafo 1, inciso c).

TERCERO. Requisitos de procedibilidad.

Esta Sala Regional considera que el medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo

³ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, páginas 426-427.

1, inciso b); 79, y 80, párrafo 1, de la Ley de Medios, como se explica enseguida.

1. Forma. La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable y se asientan las firmas autógrafas de quienes promueven, así como los hechos y conceptos de agravio en los que se funda su pretensión, el acto reclamado y la autoridad responsable.

2. Oportunidad. La presentación de la demanda es oportuna, dado que la sentencia impugnada fue notificada el dieciocho de julio en el domicilio que la parte actora señaló en su demanda primigenia.⁴

En ese sentido, el plazo legal de cuatro días transcurrió del viernes diecinueve al miércoles veinticuatro de julio, sin que dentro del cómputo respectivo se deban considerar los días sábado veinte y domingo veintiuno, por haber sido inhábiles. Ello, en atención a que la materia de la controversia no se encuentra vinculada con el desarrollo de un proceso electoral federal o local, por lo que solo deben ser computados los días hábiles.

En consecuencia, si la demanda fue presentada ante el Tribunal local el veinticuatro de julio⁵, resulta evidente que el medio de impugnación fue presentado de manera oportuna.

3. Legitimación. Se surte este requisito, ya que el presente medio de impugnación fue promovido por ciudadanos y una ciudadana por derecho propio, haciendo valer una vulneración a su derecho político-electoral de ser votados y votada en su vertiente de ejercicio y acceso al cargo.

⁴ Lo cual se corrobora con la razón de notificación personal que obra en la foja 263, del cuaderno accesorio único.

⁵ Como se desprende del sello de recepción visible en la parte superior izquierda del reverso del escrito de presentación, que obra a foja 7, del expediente identificado al rubro.

4. Interés jurídico. Las personas que integran la parte actora tienen interés jurídico en atención a que fueron quienes promovieron el medio de impugnación primigenio, cuya sentencia se impugna, toda vez que, en su concepto, vulnera su esfera jurídica al no haber alcanzado sus pretensiones.

5. Definitividad. La resolución impugnada es definitiva y firme debido a que no existe un medio de impugnación ordinario que deba agotarse previo a acudir ante esta instancia federal.

Así, al colmarse los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación y no advertirse causa alguna que impida su análisis, lo procedente es realizar el estudio del fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Cuestión previa.

Esta Sala Regional considera conveniente tener presentes los planteamientos expuestos por la parte actora ante el Tribunal local, las consideraciones que sustentaron la sentencia impugnada, así como los conceptos de agravio hechos valer por la parte actora ante esta Sala Regional, con la finalidad de tener claridad del contexto de la controversia a resolver.

I. Contexto del asunto

1. Demanda primigenia.

El siete de marzo, la parte actora presentó juicio de la ciudadanía local en contra del Ayuntamiento, a fin de controvertir cuestiones que en su concepto vulneran su derecho político-electoral de ser votada y votados, en su vertiente de ejercicio del cargo, las cuales, en

esencia fueron las siguientes:

- La omisión por parte del Ayuntamiento, de reconocerles la calidad de municipales.
- La omisión de homologar sus remuneraciones a las que perciben las y los regidores que integran el Ayuntamiento.
- Determinación del Ayuntamiento de descontar sus remuneraciones de las participaciones destinadas a las Presidencias de Comunidad, porque en su concepto, se impedía llevar a cabo acciones tendentes a beneficiar a la población de sus respectivas comunidades, aunado a que, al tener el carácter de municipales con calidad similar a los regidores y regidoras, sus remuneraciones debían ser pagadas por el Ayuntamiento con cargo a su presupuesto general.
- Omisión de dar respuesta a su escrito de solicitud de trece de febrero, por el cual requerían al Ayuntamiento, precisamente, que sus remuneraciones fueran homologadas a las que perciben las y los regidores y que las mismas no se descontaran del presupuesto derivado del Fondo Estatal Participable que está destinado a las Presidencias de Comunidad.

2. Sesión ordinaria de cabildo.

El quince de marzo, se llevó a cabo la cuarta sesión ordinaria de cabildo del Ayuntamiento, en cuyo orden del día se previeron, entre otros temas a tratar, la aprobación de la Programación y Presupuesto Basado en Resultados para el Ayuntamiento; la aprobación de la remuneración de las personas integrantes del Ayuntamiento; presentación y aprobación de la *“plantilla y tabulador de puestos, sueldos y salarios”*, así como la *“distribución del Recurso Financiero para Comunidades del Municipio de Tetla de la*

Solidaridad', todo lo anterior, correspondiente al ejercicio dos mil diecinueve.

Entre las determinaciones tomadas por la mayoría de las y los integrantes del Cabildo⁶, se acordó que las personas que ejercen el cargo de Presidenta o Presidente de Comunidad, percibirían diez mil pesos (\$10,000.00 M.N.) mensuales, con independencia de la Comunidad que presidieran⁷, ya que no era procedente igualar su remuneración a la otorgada a las y los regidores y que, para ese ejercicio, la distribución de recursos para las Comunidades del Municipio, se llevaría a cabo de conformidad con lo previsto en los artículos 504, párrafo primero, fracción II, y 510, del Código Financiero⁸.

⁶ Integrado por el Presidente (a) Municipal, Síndico (a), siete Regidores y/o Regidoras y doce Presidentes o Presidentas de Comunidad.

⁷ Pues en ejercicios anteriores, las remuneraciones que recibían eran diferenciadas.

⁸ **Código Financiero.**

Artículo 510. Las Presidencias de Comunidad coadyuvarán con los ayuntamientos en las funciones que realizan en materia de administración, recaudación, ejecución y supervisión a que se refiere este código, así como aquellas establecidas en la Ley Municipal y demás leyes aplicables.

La Secretaría enterará a los municipios, y éstos a su vez a las presidencias de comunidad, las participaciones que les correspondan dentro de los mismos plazos previstos para la ministración de participaciones a los mismos.

Los ayuntamientos deberán distribuir el 10% de las participaciones que reciban de los fondos que integran el Fondo Estatal Participable, entre las presidencias de comunidad de su jurisdicción, considerando como base de cálculo el 50% en lo dispuesto en el inciso a) de la fracción II del artículo 504 y el 50% restante, conforme a lo dispuesto en los incisos b) y c) de la misma fracción y artículo, una vez aprobado por el Cabildo el Presupuesto de Egresos, informando los montos asignados y su ejercicio en la Cuenta Pública Municipal respectiva.
[...]

Artículo 504. Los ingresos señalados en el artículo anterior, integrarán el Fondo Estatal Participable, el cual se distribuirá entre los municipios del Estado a través de la constitución de los siguientes fondos:
[...]

II. Adicionalmente se asignarán a los municipios, la diferencia que resulte de restar al Fondo Estatal Participable observado, el Fondo de Garantía, de la siguiente forma:

a) Fondo Poblacional. El Fondo de Población se constituirá con un monto igual al 20% de la citada diferencia y se distribuirá entre los municipios del Estado con base al número de habitantes, de acuerdo a la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto de Estadística, Geografía e Informática.

3. Ampliación de demanda.

Inconformes con la determinación tomada en la aludida sesión, de no igualar sus remuneraciones con las que percibían las y los regidores, el veintiuno de marzo, la parte actora presentó ante el Tribunal responsable, escrito de ampliación de demanda del juicio de la ciudadanía local; asimismo formuló planteamientos relativos a la indebida determinación de que su remuneración se siguiera descontando de las participaciones que a cada Comunidad correspondían.

4. Requerimientos al Órgano de Fiscalización Superior⁹

Como parte de las diligencias llevadas a cabo por el Tribunal responsable, en la sustanciación del juicio de la ciudadanía local, el veinticuatro de abril y treinta de mayo¹⁰ requirió al Órgano de Fiscalización Superior, diversa información y documentación relacionada con la controversia a resolver.

En cumplimiento a los requerimientos antes precisados, mediante sendos informes de seis de mayo y cinco de junio¹¹, el Órgano de Fiscalización Superior señaló, entre otras cuestiones, que el

b) Fondo Recaudatorio Predial. El Fondo Recaudatorio se constituirá con un monto igual al 25% de dicha diferencia y se distribuirá entre los municipios del Estado con base a la dinámica de la recaudación del Impuesto Predial, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior al de la entrega del Fondo Estatal Participable.
[...]

c) Fondo Recaudatorio Derechos de Agua. El Fondo Recaudatorio se constituirá con un monto igual al 25% de dicha diferencia y se distribuirá entre los municipios del Estado con base a la dinámica de la recaudación de los Derechos de Agua, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior al de la entrega del Fondo Estatal Participable.
[...]

⁹ Que de conformidad con lo previsto en el artículo 104, de la Constitución local, es el órgano encargado de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

¹⁰ Fojas 157 y 158, así como 167, respectivamente, del cuaderno accesorio único.

¹¹ Los cuales obran a fojas 163 y 164, así como 172 y 173, del cuaderno accesorio único del juicio de la ciudadanía identificado al rubro, respectivamente.

diecinueve de marzo, el Ayuntamiento presentó ante ese órgano el Presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal dos mil diecinueve (2019), aprobado en sesión ordinaria de cabildo celebrada el día quince inmediato anterior; que la remuneración mensual que percibían los regidores y regidoras era de veinticinco mil cuatrocientos pesos (\$25,400.00 00/100 M.N.), y que si bien, en el aludido presupuesto de egresos se precisaba la remuneración que percibirían las y los Presidentes de Comunidad, en el mismo no se identificaba si esas remuneraciones serían con cargo al gasto del Ayuntamiento o se descontarían del presupuesto asignado a cada Comunidad.

Por otra parte, informó que, por cuanto hace a los Presupuestos de egresos correspondientes a los ejercicios fiscales dos mil diecisiete (2017) y dos mil dieciocho (2018), en estos *“las remuneraciones de los presidentes de comunidad, no fueron incluidas en el gasto del citado Ayuntamiento, ya que dichas remuneraciones formaron parte del gasto corriente de cada presidencia de comunidad”*.

5. Sentencia del Tribunal local.

El quince de julio, el Tribunal responsable resolvió la controversia planteada por la parte actora, sustentando su determinación a partir del análisis de los temas y la metodología que a continuación se expone:

- **Improcedencias.**

En principio, el Tribunal responsable determinó sobreseer respecto de algunos actos sometidos a examen, en los términos siguientes:

- a) **Extemporaneidad.**

Respecto al concepto de agravio relativo a la omisión por parte del

Ayuntamiento de homologar la remuneración de la parte actora con la que perciben las y los regidores, al considerar que contrario a lo señalado por la y los promoventes, no se trataba de una omisión, pues su inconformidad derivaba del acto positivo consistente en la determinación del Ayuntamiento de asignarles tales remuneraciones, diversas a las que se habían acordado para quienes ocupan una regiduría.

En ese sentido, el Tribunal responsable consideró que el plazo legal de cuatro días previsto para promover el juicio de la ciudadanía local debía computarse a partir de que en sesión de cabildo celebrada el trece de marzo de dos mil dieciocho, por unanimidad se tomó la determinación de cuál sería el monto de la remuneración correspondiente a las y los Presidentes de Comunidad.

Por lo que al haber presentado su demanda el **siete de marzo (de dos mil diecinueve)**, era evidente que su presentación se hizo fuera del mencionado plazo.

b) Inexistencia del acto.

El Tribunal local determinó sobreseer respecto al motivo de disenso relativo a la indebida determinación adoptada por el Cabildo del Ayuntamiento en la sesión de **quince de marzo**, de descontar el monto de las remuneraciones que les correspondían, de las participaciones de las Comunidades que presiden la y los promoventes.

Lo anterior, al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la Ley de Medios local, consistente en la inexistencia del acto impugnado, ya que del acta de sesión respectiva, era posible advertir que si bien, se había aprobado el

monto que por concepto de remuneración percibiría cada Presidente o Presidenta de Comunidad, así como el presupuesto o participaciones que a cada Comunidad correspondería, lo cierto es que no se constataba que se hubiera aprobado que esas remuneraciones serían descontadas de los aludidos presupuestos. Asimismo, el Tribunal responsable tomó en consideración que el Órgano de Fiscalización Superior, al rendir su informe, había señalado que, aunque en el presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio dos mil diecinueve (2019) se identifican las remuneraciones que deben percibir las y los Presidentes de Comunidad, no se había precisado si serían con cargo al gasto exclusivo del Ayuntamiento o alguna otra partida.

▪ **Estudio de fondo en la instancia local**

Ahora bien, por cuanto hace al estudio de fondo de la controversia, el Tribunal responsable determinó llevar a cabo el análisis de los temas que a continuación se precisan:

- a) La decisión del Ayuntamiento, desde la fecha de inicio de sus cargos¹² hasta la presentación de la demanda inicial, de descontar de las participaciones que se otorgan a las Comunidades, las remuneraciones que le corresponden a la parte actora por el ejercicio del cargo.

Agravio respecto del cual consideró que la presentación de la demanda era oportuna, toda vez que el Órgano de Fiscalización Superior informó que durante los ejercicios fiscales correspondientes a dos mil diecisiete (2017) y dos mil dieciocho (2018), las remuneraciones de las y los Presidentes de

¹² Uno de enero de dos mil diecisiete.

Comunidad no fueron incluidas en el gasto del Ayuntamiento, ya que habían sido descontadas del gasto corriente asignado a cada Presidencia de Comunidad; sin embargo, de las constancias del expediente no era posible determinar a partir de qué momento se había dado esa conducta, es decir, **el Tribunal responsable consideró que se trataba de una omisión.**

El Tribunal local calificó de infundado el motivo de disenso, al considerar que en la normativa constitucional y legal de la entidad federativa, no existe alguna disposición que establezca de forma concreta, los conceptos o rubros en que deben aplicarse los recursos que por participaciones reciben las Presidencias de Comunidad, por lo que de conformidad con el principio de autonomía de los municipios para ejercer su presupuesto, fue conforme a Derecho la determinación de descontar de esas participaciones, las remuneraciones de la parte actora.

Precisó que si bien, la y el legislador del estado de Tlaxcala, con la finalidad de dotar a las Presidencias de Comunidad de recursos para el ejercicio de sus funciones, estableció en el párrafo tercero, del artículo 510, del Código Financiero, que los *Ayuntamientos deberán distribuir el 10% de las participaciones que reciban de los fondos que integran el Fondo Estatal Participable, entre las presidencias de comunidad de su jurisdicción*, estableciendo las bases para el procedimiento de distribución entre éstas, lo cierto es que no se especifican los rubros a los que deben destinarse las participaciones.

Así, estableció que el hecho de que el Ayuntamiento determinara descontar las remuneraciones de la parte actora, del presupuesto asignado a las respectivas Presidencias de Comunidad no le generaba ninguna afectación a su derecho de ejercicio del cargo, ya que, de cualquier forma, recibían su pago de manera íntegra.

Ahora bien, no obstante que el Tribunal responsable determinó que no asistía razón a la parte actora, “*en suplencia de la queja*” llevó a cabo un pronunciamiento respecto a la omisión reglamentaria en que había incurrido el Ayuntamiento, al advertir que no se había expedido el Reglamento de Presidencias de Comunidad, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33, fracción VII, de la Ley Municipal, estaba obligado a emitir desde hace más de dieciséis años.

Ello, porque para el Tribunal local generaba un contexto de incertidumbre respecto a cuestiones relacionadas con las Presidencias de Comunidad, como lo es, la falta de disposición que precisara si las remuneraciones de quienes ejercen ese cargo debían contemplarse dentro del gasto corriente del Ayuntamiento o bien, descontarse de las participaciones que corresponden a cada Comunidad.

En consecuencia, el Tribunal responsable determinó vincular al Ayuntamiento para que emitiera el citado Reglamento y dar vista al Congreso del Estado de Tlaxcala, a fin de que emitiera las normas a aplicar de forma supletoria, con la finalidad de dotar de seguridad jurídica la actuación de las Presidencias de Comunidad, en términos de la facultad establecida en el artículo 115, Base II, de la Constitución federal.

- b)** La omisión del Ayuntamiento de dar contestación al escrito de trece de febrero, por el cual la parte actora solicitó que sus remuneraciones fueran homologadas a las que perciben las y los regidores y que las mismas no se descontaran del presupuesto asignado a las Presidencias de Comunidad.

Al respecto, el Tribunal responsable determinó que asistía razón a la parte actora, toda vez que de las constancias que integraban el expediente, no era posible advertir que el Ayuntamiento hubiera dado respuesta a la solicitud, vulnerando así, el derecho de petición de la parte actora, motivo por el cual ordenó al citado órgano de gobierno municipal, emitir la contestación correspondiente y notificarla en un plazo breve.

- c) La determinación adoptada en la sesión ordinaria de cabildo de quince de marzo, consistente en asignarle a la parte actora una remuneración menor a la que fue aprobada para las y los regidores, al señalar que, en la Ley Municipal, se les reconoce la facultad de integrar el Cabildo con carácter similar al de una regiduría, por lo que sus remuneraciones debieron ser homologadas.

El Tribunal responsable precisó que no se trataba de la misma conducta respecto de la cual en un principio había determinado sobreseer, toda vez que el agravio planteado por la parte actora surgió con posterioridad a la presentación de la demanda inicial, por lo que, al haber sido controvertido en su escrito de ampliación de demanda, el inmediato veintiuno de marzo se tenía por satisfecho el requisito de oportunidad.

Al analizar el concepto de agravio, el Tribunal local arribó a la conclusión de que era infundado, al considerar que las funciones de las y los integrantes del Ayuntamiento, dada su composición compleja, son sustancialmente diferentes.

En específico, por cuanto hace a las personas que desempeñan el cargo de regidurías y Presidencias de Comunidad, si bien tienen la calidad de munícipes e integran el Cabildo, lo cierto es

que estas últimas son autoridades auxiliares del Ayuntamiento u órganos desconcentrados de la administración pública municipal, electas mediante el voto directo de la población perteneciente a la demarcación territorial de la comunidad y a la cual también representan políticamente.

Lo anterior se diferencia de las regidurías, que son votadas por la totalidad de habitantes del municipio y tienen entre sus facultades representar sus intereses; integrar y desempeñar funciones en comisiones, así como vigilar y controlar los ramos de la administración.

En tal sentido, el Tribunal local consideró que, dadas las diferencias sustanciales entre los cargos de regiduría y presidencia de comunidad, no asistía la razón a la parte actora en su planteamiento de tener derecho a una retribución económica igual a la percibida por las y los regidores.

Así, el Tribunal local sobreseyó respecto de los actos en los cuales, en su concepto, se actualizaba alguna causa de improcedencia y, por otro lado, al haberse declarado la existencia de la omisión de la facultad reglamentaria y como fundado el agravio relativo a la vulneración al derecho de petición de la parte actora, vinculó al Ayuntamiento para que emitiera el Reglamento de Presidencias de Comunidad y diera contestación al escrito de solicitud.

6. Respuesta del Ayuntamiento

En cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal responsable, mediante oficio de veintitrés de julio¹³, el Ayuntamiento dio respuesta

¹³ Documento que obra a foja 29 del expediente identificado al rubro, el cual fue ofrecido por la parte actora como prueba superveniente. Al respecto, se precisa, tal como se

al escrito de trece de febrero, por el cual la parte actora planteó diversas peticiones, en los términos siguientes:

- Conforme al principio de autonomía presupuestal prevista en la Base IV, del artículo 115, de la Constitución federal, es válido que sus remuneraciones sean deducidas del presupuesto derivado del Fondo Estatal Participable (que es asignado a cada Comunidad), aunado a que se trataba de una determinación aprobada por los miembros del Ayuntamiento, sin que genere alguna afectación a la parte actora o a las actividades que llevan a cabo, pues el propio Ayuntamiento aplica de manera directa recursos a las Comunidades.
- En relación a su solicitud relativa a que sus remuneraciones fueran homologadas a las de las regidurías, la consideró improcedente, ya que las Presidencias de Comunidad son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, electas por el voto de la población que representan, es decir, por la ciudadanía que reside en su demarcación, por lo que no representan a la totalidad del municipio, como sí lo hace una regiduría, por lo que las funciones que desempeñan, son de naturaleza distinta.
- Finalmente, el Ayuntamiento señaló que la distribución de los recursos del Fondo Estatal Participable, entre las Comunidades del Municipio, se llevaría a cabo de conformidad con lo previsto en los artículos 504 y 510, del Código Financiero, tal como se había acordado en la sesión de Cabildo de quince de marzo.

mencionó en el acuerdo de admisión de demanda del juicio identificado al rubro, que la documental de referencia, si bien fue admitida, lo cierto es que no tiene la naturaleza de prueba superveniente, en tanto no surgió después de la interposición del presente medio de impugnación, sino que fue ofrecida y aportada junto con el mismo.

II. Síntesis de agravios.

Esta Sala Regional, **en suplencia de la deficiencia en la expresión de agravios**, en términos de lo previsto en el artículo 23, de la Ley de Medios, **procede a identificar y analizar los conceptos de agravio** que hace valer la parte actora en su escrito de demanda.

Lo anterior, es acorde con el criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia con clave 2/98¹⁴, de la Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**, el cual indica que debe estimarse que los agravios aducidos en los medios de impugnación pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios.

Esto siempre y cuando se expresen las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por el órgano responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos a través de los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo ésta aplicable; o por el contrario, aplicó otra sin resultar pertinente al caso concreto; o en todo caso realizó una incorrecta interpretación jurídica de la disposición aplicada.

En ese sentido, de la lectura integral del escrito de demanda, se aprecia que la parte actora aduce -medularmente- los conceptos de agravio que a continuación se exponen:

¹⁴ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 11 y 12.

1. De manera indebida, el Tribunal local determinó sobreseer respecto al planteamiento relativo a la homologación de sus remuneraciones con las que perciben las regidurías, ya que, en su concepto, sí se trataba de una omisión del Ayuntamiento, por lo que no hubo un acto positivo a partir del cual se debió contar el plazo legal para promover el juicio de la ciudadanía ante la autoridad responsable.

2. De igual forma fue indebida la determinación de sobreseer respecto del motivo de disenso relativo a la determinación adoptada por la mayoría de quienes integran el cabildo del Ayuntamiento, en sesión de quince de marzo, de descontar sus remuneraciones de los recursos que se asignan a cada Comunidad, pues contrario a lo que sostuvo el Tribunal responsable, sí existió ese acto impugnado, como se evidencia con la respuesta que rindió el propio Ayuntamiento en cumplimiento a la sentencia impugnada, sin embargo, con la determinación de sobreseer, se evitó estudiar el fondo del planteamiento.

3. Les genera agravio que el Tribunal local concluyera que no les asistía razón al plantear que su remuneración se debe descontar del gasto corriente del Ayuntamiento, en lugar de ser descontada de los recursos otorgados a las Comunidades, ya que se limitó a exponer que no existe alguna disposición en la cual se regule de manera específica esa cuestión, sin atender que conforme al artículo 1° de la Constitución federal, debió llevar a cabo una interpretación más favorable, y considerar que, dada su calidad de munícipes e integrantes del Cabildo, sus remuneraciones debían cubrirse del presupuesto del Ayuntamiento, destinado para el pago del personal.

4. Fue indebido que el Tribunal responsable determinara que no era procedente su pretensión de recibir una retribución económica igual a la de las regidurías del Ayuntamiento, al considerar que existían diferencias sustanciales en la naturaleza de los cargos, ya que la normativa constitucional y legal local, les reconoce la calidad de municipales, aunado a que la argumentación en que el Tribunal local sustentó su determinación, es una copia de la empleada por esta Sala Regional, al resolver un diverso medio de impugnación.

III. Pretensión, controversia y metodología.

Este órgano jurisdiccional advierte que la **pretensión** de la parte actora consiste, medularmente, en la revocación de la sentencia impugnada, a efecto de que se determine que la remuneración que perciben por el ejercicio del cargo para el cual fueron electos y electa, sea homologada al que perciben quienes se desempeñan como regidoras y regidores, y que tales remuneraciones sean contempladas dentro del presupuesto del Ayuntamiento y no sean descontadas de los recursos que se les otorga a las Comunidades que representan.

Luego, la **controversia** en el presente asunto consiste en determinar si la sentencia impugnada se dictó conforme a Derecho, analizando si fue correcto el razonamiento jurídico sustentado por el Tribunal local, y, en consecuencia, debe ser confirmada o si procede su modificación o revocación.

Al respecto, es importante precisar que el principio de libre disposición de la hacienda municipal, consagrado en la fracción IV, del artículo 115 constitucional, consiste en la autonomía de un municipio para decidir cuánto y en qué gastar o invertir sus recursos,

a través de actos como la programación, presupuestación y la aprobación del presupuesto de egresos de los gastos públicos, que son facultades exclusivas de éste.

Sin que dicha libertad permita arbitrariedades, ya que está destinado a conseguir sus fines sociales, con total independencia de otros poderes (formales o materiales) y dentro de los términos que fijen las leyes¹⁵

En tal sentido, resulta pertinente destacar que la Sala Superior ha considerado que escapan del ámbito de los órganos jurisdiccionales electorales cuestiones propias del derecho administrativo o del derecho fiscal y, por lo tanto, no se protegen mediante los medios de impugnación en materia electoral.

Como ejemplo, se tienen las cuestiones relativas a la hacienda municipal, en particular, la determinación de los rubros, montos y ciertas responsabilidades en la ejecución de los recursos públicos que corresponden a las comunidades indígenas de determinado municipio; la cuestión de las esferas competenciales o la decisión de dónde deben radicar las cabeceras de los municipios.

No obstante, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior¹⁶ que las controversias planteadas se inscriben en el ámbito del Derecho Electoral, cuando versan sobre el derecho de una comunidad a la administración directa de los recursos o se pone en juego el derecho a recibir tales prerrogativas, existiendo la posibilidad de una vulneración a derechos político-electorales.

¹⁵ Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P./J. 5/2000, HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, febrero de 2000, página 515.

De esta forma lo sostuvo esta Sala Regional al resolver entre otros, el juicio de la ciudadanía SDF-JDC-144/2016.

¹⁶ SUP-JDC-1865/2015, SUP-REC-682/2018 y SUP-REC-1118/2018.

Ello, porque la administración directa de los recursos que por derecho les corresponden a las comunidades hace efectiva su participación política.

En esa línea jurisprudencial, esta Sala Regional, al resolver el juicio de la ciudadanía identificado con la clave de expediente SCM-JDC-1356/2017, promovido por personas que se ostentaron como titulares de Presidencias de Comunidad, analizó, entre otras cuestiones, los planteamientos relacionados con el monto de sus remuneraciones y la omisión por parte del Ayuntamiento del cual formaban parte, de llevar a cabo el pago de gasto corriente o entrega del presupuesto, que correspondía a las Comunidades que presidían.

Al respecto, se determinó que la falta de asignación del presupuesto que les corresponde administrar a las presidencias de comunidad origina una obstaculización en el ejercicio del cargo público, motivo por el cual se ordenó al Ayuntamiento entregar a los actores los recursos económicos correspondientes al periodo en el cual se dejaron de suministrar, a fin de restituir la violación a su derecho político-electoral a ejercer el cargo público, vinculando al entonces Tribunal local responsable a vigilar el cumplimiento.

Posteriormente, los mismos actores promovieron el diverso juicio ciudadano con clave SCM-JDC-1129/2018¹⁷, a fin de controvertir cuestiones relacionadas con el acatamiento a lo ordenado en la sentencia aludida en el párrafo que antecede, específicamente por cuanto hace al tema relativo a la entrega de los recursos por concepto de gasto corriente.

¹⁷ Resuelto por unanimidad, en sesión pública de trece de diciembre de dos mil dieciocho.

Al resolver el medio de impugnación, esta Sala Regional determinó que lo ordenado en el diverso expediente SCM-JDC-1356/2017, implicaba la necesidad de que el Tribunal local verificara si efectivamente las cantidades que el Ayuntamiento pretendía acreditar como gasto corriente correspondían a este rubro, ya que el ejercicio que realiza el Ayuntamiento comprende rubros y partidas diversas; precisando que tal verificación no implicaba una violación a la autonomía de gestión del Ayuntamiento, ya que de ninguna manera incidía en la forma en la que ese gasto se distribuía o ejercía.

Ahora bien, en los precedentes de referencia, los enjuiciantes se autoadscribieron como integrantes de comunidades indígenas, por lo que cabe precisar que tal circunstancia no es necesariamente lo que originó el estudio de los motivos de disenso planteados, sino el hecho de que, en cada caso, la parte actora consideraba que existía una trasgresión a sus derechos político-electorales, en su vertiente de desempeño del cargo.

La vulneración a ese derecho político-electoral, derivaba, entre otras cuestiones, de la falta de asignación del presupuesto que correspondía a sus Comunidades, lo cual generaba una obstaculización en el ejercicio del cargo, pues ese presupuesto debía ser administrado por las propias Comunidades, como parte de una participación política efectiva.

Por lo que no podría considerarse una diferencia sustancial que justifique que, en el caso concreto -dado que la parte actora no se autoadscribe como indígena- este órgano jurisdiccional esté imposibilitado para pronunciarse respecto a la posible vulneración a su derecho de voto pasivo.

Además, debe destacarse que el derecho de **participación política de la comunidad** en vinculación con el presupuesto que legalmente les correspondía ejercer, desde la óptica de esta Sala Regional, **se actualiza en el asunto que se resuelve** porque la parte actora, basa la problemática justo en la disminución de asignaciones que a la comunidad que representan les corresponde, de acuerdo al propio reconocimiento que la legislatura del Estado de Tlaxcala llevó a cabo a las comunidades y presidencias de comunidad.

Situación que se desarrolla también desde el derecho político-electoral de votar en la designación de sus representantes de comunidad ante el Ayuntamiento y, a su vez, el derecho a ser votado (en su vertiente de ejercicio del cargo) de las representaciones mencionadas; de ahí que resulta evidente que la materia del presente juicio trata de un tópico electoral.

De tal forma que, el hecho de que la parte actora detalle la reducción del presupuesto a la comunidad que representan, les podría impactar negativamente al ejercicio de sus encargos (derecho a ser votado o votada), pues se encuentra íntimamente relacionado con el presupuesto asignado a las comunidades.

Es decir, lo relevante es que la parte actora considera que se vulnera su derecho político-electoral de ser votados, derivado de agravios relacionados con el origen de su remuneración, pues consideran que no debe ser descontada del presupuesto otorgado a las Comunidades que representan porque estos están destinados a ser ejercidos en las actividades propias del desempeño de su cargo.

Así, el ejercicio de interpretación que ha realizado la Sala Superior y esta Sala Regional se ha dirigido a establecer una extensión al derecho político-electoral en su variable de desempeño en el cargo

y, por tanto, ha sido posible abordar el estudio de tópicos vinculados con la remuneración de cargos.

Esto ha evidenciado una línea de complementariedad al ámbito de estudio de temas relacionados con la libre disposición de la hacienda pública municipal, que de igual forma ha sido estudiado en varias ocasiones por la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸.

Incluso pueden existir medios de control a nivel local, como en el caso pudiera ser el juicio de competencia constitucional¹⁹, del cual conoce el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, como un medio para resolver la posible invasión o afectación de esferas competenciales, que se susciten entre los poderes del Estado, sus Ayuntamientos o quienes los integran.

En ese contexto, si en el caso concreto la parte actora aduce esencialmente, que le genera agravio que su remuneración no sea homologada a la que perciben quienes desempeñan una regiduría y que la misma sea descontada de los recursos otorgados a las Comunidades que representan, es dable que sea esta Sala Regional, la que se ocupe del análisis respectivo, a fin de determinar si tal circunstancia genera una afectación a los derechos político-electorales de la y los promoventes a ser votada y votados, en su vertiente de ejercicio del cargo.

¹⁸ Lo que ha dado origen a diversos criterios, como ejemplo, los contenidos en las tesis de jurisprudencia con claves P./J. 37/2003 y P./J. 119/2005, cuyos rubros, respectivamente son: MUNÍCIPIES. 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), y MUNICIPIO DE VERACRUZ. EL ARTÍCULO 275, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO HACENDARIO RELATIVO NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE EL AYUNTAMIENTO DEBE ACORDAR ANUALMENTE LAS REMUNERACIONES DE SUS INTEGRANTES Y EMPLEADOS DE CONFIANZA, DE ACUERDO CON LOS LINEAMIENTOS QUE DETERMINE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO.

¹⁹ Artículo 81, fracción II, de la Constitución local.

Ahora bien, por razón de **método** los conceptos de agravio expresados por la parte actora serán analizados en su conjunto, cuando su estudio esté estrechamente vinculado, aun cuando su orden sea distinto al expuesto en su escrito de demanda, sin que tal forma de estudio le genere agravio alguno, pues la forma en que se analizan los motivos de inconformidad no es lo que puede causar una lesión, sino que se deje de analizar alguno de ellos.

Lo anterior, con base en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **4/2000**, cuyo rubro es al tenor siguiente: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**²⁰.

Así, esta Sala Regional estudiará en primer orden los conceptos de agravio identificados con los numerales **1** y **4**, al estar estrechamente relacionados con el tema de la homologación de remuneraciones, y posteriormente los identificados con los numerales **2** y **3**, relacionados con el planteamiento relativo al origen de sus remuneraciones.

En el entendido de que no serán materia de pronunciamiento en esta resolución los diversos tópicos que fueron motivo de análisis en la sentencia impugnada, que no son controvertidos por la parte actora, relacionados con la vulneración al derecho de petición de la parte actora, así como la vinculación hecha al Ayuntamiento y al Congreso local para emitir la normativa que regule a las Presidencias de Comunidad.

QUINTO. Estudio de Fondo.

²⁰ Consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, volumen 1, foja 125.

A. Agravios relacionados con la homologación de remuneraciones.

La parte actora aduce que fue indebido que el Tribunal responsable determinara que no era procedente su pretensión de recibir una retribución económica igual a la de las y los regidores integrantes del Ayuntamiento, al considerar que existían diferencias sustanciales en la naturaleza de los cargos.

Lo anterior, porque en su concepto, el Tribunal local no consideró que la normativa constitucional y legal local, les reconoce la calidad de municipales e integrantes del Ayuntamiento, aunado a que los razonamientos en los cuales sustentó su determinación son una copia de la argumentación empleada por esta Sala Regional, al resolver un diverso medio de impugnación, sin que tomara en consideración que se les vulnera su derecho político-electoral a ser votados y votada.

Para esta Sala Regional, los conceptos de agravio son **infundados**, ya que contrario a lo expuesto por la parte actora, la determinación del Tribunal responsable fue conforme a Derecho, como se explica a continuación:

De conformidad con lo previsto en el párrafo primero, del artículo 115, de la Constitución federal, los Estados que integran a la federación tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio.

En la Base I, del citado numeral, se dispone que **cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento** de elección popular directa, **integrado por una presidencia municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine.**

Ahora bien, por cuanto hace a la normativa estatal, en los artículos 87 y 90, párrafo segundo de la Constitución local, se prevé que los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento que se integrará por una presidencia municipal, una sindicatura y las regidurías que determinen las leyes aplicables y que no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado.

Asimismo, en el párrafo tercero, del aludido artículo 90, se dispone que las personas titulares de las presidencias municipales, sindicatura y regidurías tendrán el carácter de munícipes y serán electas por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en procesos electorales ordinarios cada tres años, además precisa que **también tendrán ese carácter las Presidencias de Comunidad, respecto de las cuales, las leyes aplicables determinarán las reglas, los procedimientos y las modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones.**

Por otra parte, la Ley Municipal, en sus artículos 3 y 12, de igual forma prevé que el municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por una Presidencia Municipal, una Sindicatura, el número de regidurías que determine la legislación electoral vigente y las Presidencias de Comunidad, **quienes tendrán el carácter de munícipes.**

En el artículo 4, de la citada ley local, se define qué debe entenderse por cada uno de los diversos cargos que integran el Ayuntamiento, como a continuación se precisa:

- **Presidencia Municipal:** La o el representante político del Ayuntamiento y jefe (a) administrativo (a) del Gobierno Municipal

responsable de la ejecución de las decisiones y acuerdos emanados del cabildo.

- **Sindicatura:** La persona integrante del Ayuntamiento a quien se le asigna la representación legal del municipio y la vigilancia de los recursos municipales.
- **Regiduría:** La persona integrante del Ayuntamiento y representante popular de los intereses vecinales del municipio.
- **Presidencia de Comunidad:** La o el **representante político de una comunidad, que ejerce de manera delegada** la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor (a).

En el diverso artículo 112, de la propia Ley Municipal, se establece que son **autoridades auxiliares** de los Ayuntamientos las siguientes:

- Las **Presidencias de Comunidad.**
- Las y los delegados municipales.
- Las representaciones vecinales.

Asimismo, el artículo 113, del ordenamiento en cita dispone que en poblados distintos a la cabecera municipal que tengan más de mil habitantes se establecerán presidencias de comunidad.

Por su parte, el numeral 115, de la referida Ley Municipal, dispone que las Presidencias de Comunidad **actuarán en sus respectivas circunscripciones como representantes de los Ayuntamientos** y, por consiguiente, tendrán de manera delegada las atribuciones que le sean necesarias para mantener el **orden, la tranquilidad y la seguridad de las personas vecinas del lugar** de su jurisdicción.

De igual forma, de los artículos 116 y 117, del mismo ordenamiento, se desprende que **las presidencias de comunidad son órganos**

desconcentrados de la administración pública municipal, subordinadas al Ayuntamiento del Municipio, cuyas personas depositarias serán electas de manera directa cada tres años en su propia comunidad.

Ahora bien, en el artículo 120, de la Ley Municipal, se precisan las facultades de las Presidencias de Comunidad, de entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- Acudir a las sesiones de Cabildo con voz y voto
- Cumplir y hacer cumplir las normas Federales, Estatales y Municipales, **los acuerdos que dicte el Ayuntamiento** al que pertenezca, así como las **demás disposiciones que le encomiende la Presidencia Municipal.**
- Cuidar **dentro de su circunscripción** el orden, la seguridad de las personas y sus propiedades.
- Elaborar el programa de obras a realizar **dentro de su comunidad.**
- Remitir su cuenta pública al Ayuntamiento de manera mensual.
- Si lo aprueba el Ayuntamiento, realizar el cobro del impuesto predial en la circunscripción que le corresponda.
- Representar al Ayuntamiento y a la Presidencia Municipal en las poblaciones que correspondan a su circunscripción territorial.
- Realizar todas las actividades que tengan como finalidad **el bien de la comunidad.**

Finalmente, es importante destacar que en el numeral 45, de la Ley Municipal, se enlistan las obligaciones de quienes desempeñan el cargo de regidores o regidoras, de las cuales se pueden destacar:

- Asistir a las sesiones de Cabildo con voz y voto.
- Representar los intereses de la población del municipio.

- Proponer al Ayuntamiento medidas para el mejoramiento de los servicios municipales.
- Vigilar y controlar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento e informar de sus gestiones.
- Integrar las comisiones que el Ayuntamiento les encargue y desempeñar las actividades correspondientes, debiendo informar sus resultados.

Conforme a lo expuesto, esta Sala Regional advierte que, tal como lo consideró el Tribunal responsable, existen diferencias sustanciales entre los cargos de regiduría y Presidencia de Comunidad, por lo que fue correcta su determinación en cuanto a que no asistía razón a la parte actora en su planteamiento de tener derecho a percibir una remuneración igual.

En principio, es importante destacar que la figura de las regidurías como parte integrante del órgano de gobierno municipal, al igual que la presidencia municipal y las sindicaturas, están previstas en el artículo 115, de la Constitución Federal, a diferencia de las Presidencias de Comunidad, las cuales fueron previstas en la Constitución local y la ley secundaria, por el poder legislativo del Estado de Tlaxcala, precisando que éstas serían establecidas en los poblados distintos a la cabecera municipal que tengan más de mil habitantes.

Si bien, quienes ejercen los cargos de regidurías y de presidencias de comunidad ejercen facultades de naturaleza político-administrativa, encomendadas constitucional y legalmente, derivadas del ejercicio de un cargo de elección popular; lo cierto es que **las facultades, la representación y sus responsabilidades, son diversas.**

De tal forma que, si bien ambas figuras tienen reconocida la calidad de munícipes y la facultad y obligación de asistir a las Sesiones de Cabildo con derecho de voz y voto, lo cierto es que las Presidencias de Comunidad tienen la naturaleza de autoridades auxiliares y órganos desconcentrados de la administración pública municipal.

Es decir, las Presidencias de Comunidad, actúan en sus respectivas circunscripciones como representantes del Ayuntamiento, ejerciendo de manera delegada la función administrativa municipal.

Asimismo, es posible constatar que, si bien tienen atribuciones y obligaciones delimitadas, sus responsabilidades se circunscriben de manera concreta y acotada, a la Comunidad que representan, es decir, en la cual fueron electos y electas.

Siendo que las personas que desempeñan una regiduría tienen encomendadas facultades para el mejoramiento de los servicios municipales en general, así como la integración de las comisiones que el Ayuntamiento determine, cuyas actividades igualmente están enfocadas a la atención y satisfacción de las principales problemáticas de todo el municipio y las cuales no son integradas por las Presidencias de Comunidad.

En efecto, como se ha mencionado, de conformidad con lo previsto en los artículos 45 y 46, de la Ley Municipal, es obligación de las regidurías del Ayuntamiento, integrar y desempeñar **comisiones** respecto de los ramos de la administración y de los servicios públicos municipales, que se consideren **necesarias para analizar y resolver los problemas del Municipio**, vigilar que se ejecuten las disposiciones y mandatos del Ayuntamiento y vigilar que se cumplan las normas municipales.

Como ejemplo se destacan algunas de las comisiones que deben integrarse por el Ayuntamiento, así como algunas de sus funciones y atribuciones.

- La de Hacienda que debe elaborar los proyectos de iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento; vigilar el funcionamiento de las oficinas receptoras de ingresos municipales; vigilar la actualización del padrón catastral y la tabla de valores.
- La de Gobernación, Seguridad Pública, Vialidad y Transporte, que tiene entre sus funciones las de promover la organización de la participación ciudadana y vecinal por colonias, sectores, secciones y manzanas y la de los grupos indígenas que existan en el Municipio; elaborar los proyectos de Bandos, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general, y proponerlos al Ayuntamiento; coadyuvar al mantenimiento del orden público en el Municipio.
- La de Educación Pública, que propone y promueve programas de actividades educativas, artísticas, culturales y deportivas, y coordina los programas de educación pública en el Municipio.

Es importante recordar que las funciones y actividades que llevan a cabo las comisiones tienen como objetivo atender servicios y problemáticas que se presentan en todo el municipio.

En ese sentido, resulta evidente que, además de las diferencias en las funciones y facultades atribuidas, existen también una distinción de representatividad, pues como se ha mencionado, las Presidencias de Comunidad representan, precisamente, a la población de la demarcación en la cual fueron electas, que forma parte del municipio, mientras que una regiduría, representa los intereses de la totalidad de habitantes del municipio.

Así, existe una clara distinción sustancial, entre las Presidencias de Comunidad y las regidurías, por lo que la retribución a cada integrante del Ayuntamiento obedece a la naturaleza de la función pública, representatividad, responsabilidades, facultades y atribuciones que desempeñan, sin que sea válido pretender una retribución igual entre cargos de elección popular distintos con diversas facultades de responsabilidad y diverso ámbito territorial de acción.

De acoger la pretensión de la parte actora de igualar la remuneración que perciben, a la de una regiduría, se estaría admitiendo que el solo hecho de ser integrantes del Ayuntamiento, con facultades de asistir a las sesiones de Cabildo con derecho de voz y voto y tener reconocida la calidad de munícipe, es motivo suficiente para percibir una misma retribución, sin tomar en consideración o inobservando la naturaleza y especificidad de las funciones y responsabilidades que son atribuidas a cada una de las personas que integran el Ayuntamiento, elementos que justifican el tipo de remuneración que se otorga a la presidencia municipal, a la sindicatura, a las regidurías y a las Presidencias de Comunidad, tal como lo establece el artículo 127, párrafos primero y segundo de la Constitución federal.

Es decir, la retribución que se otorga a cada integrante de los ayuntamientos en lo individual atiende a la naturaleza de la función pública, responsabilidades, facultades y atribuciones que desempeñan, sin que sea válido pretender una retribución igual entre cargos de elección popular distintos.

SCM-JDC-201/2019

Similar criterio sustentó esta Sala Regional al resolver el juicio de la ciudadanía con clave de expediente SCM-JDC-1356/2017²¹, sin que sea inadvertido que, al resolver el citado medio de impugnación, en la fracción I, del artículo 120, de la Ley Municipal únicamente se reconocía el derecho de las Presidencias de Comunidad de acudir a las sesiones de cabildo con derecho de voz.

Lo anterior, ya que la facultad de acudir a las sesiones de Cabildo con derecho de voto les fue otorgada con posterioridad a la resolución del citado precedente²².

Sin embargo, el hecho de que actualmente las Presidencias de Comunidad tengan legalmente la facultad de acudir a las sesiones de Cabildo del Ayuntamiento, con derecho de voz y voto en la toma de decisiones, no lleva a asumir una posición diferente a este órgano jurisdiccional, pues la naturaleza de las funciones de estas autoridades auxiliares de los Ayuntamientos, a las que se ha hecho referencia en los párrafos que anteceden no fueron modificadas.

Es decir, las Presidencias de Comunidad actualmente continúan actuando en sus respectivas circunscripciones como representantes del Ayuntamiento, ejerciendo de manera delegada y acotada la función administrativa municipal, lo cual implica que el desempeño de sus atribuciones y obligaciones se encuentre limitado de manera concreta a la Comunidad que representan.

²¹ Resuelto por unanimidad, en sesión pública de veintiocho de marzo de dos mil dieciocho.

²² Mediante Decreto de Reformas número 149, aprobado por el Congreso del Estado de Tlaxcala el catorce de agosto de dos mil dieciocho y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada entidad federativa el día veintitrés del mismo mes y año; disposición que entró en vigor el uno de enero de la presente anualidad, conforme al diverso Decreto de Reformas número 75, publicado en el citado Periódico Oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Al respecto, resulta pertinente mencionar que, en los motivos que expresaron las Comisiones Unidas de Asuntos Municipales, de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia, en la iniciativa de reformas a la Ley Municipal, a fin de facultar a las y los Presidentes de Comunidad para votar en las sesiones de cabildo, se precisó que *“los integrantes del Ayuntamiento de cualquier Municipio, entre ellos los presidentes de Comunidad, tratándose de Tlaxcala, **deben tener un mínimo de atribuciones comunes, inherentes a su carácter de conformantes del órgano colegiado constitutivo del Gobierno Municipal, sin perjuicio de que el resto de sus facultades y deberes jurídicos sean distintos entre ellos, en atención a la naturaleza de sus respectivos cargos.**”*²³

En tal sentido, el hecho de otorgarles derecho de voto a las Presidencias de Comunidad en las sesiones de Cabildo, tuvo por objeto generar congruencia en el sentido de que si en la Constitución local se les reconocía el carácter de munícipes e integrantes del Ayuntamiento, debía también ser reconocido su derecho de voto al igual que las demás personas integrantes del órgano de gobierno municipal, sin que ello implicara inobservar que el resto de sus facultades y deberes jurídicos son distintos, en atención a la naturaleza de sus respectivos cargos, lo cual evidentemente no puede trascender necesariamente al hecho de que deban homologarse sus remuneraciones al resto de los cargos que integran el Ayuntamiento.

Conforme a lo expuesto, como se anticipó, esta Sala Regional concluye que son **infundados** los conceptos de agravio expuestos por la parte actora, relacionados con la pretensión de que sus remuneraciones sean homologadas a las de quienes desempeñan el cargo de regidores y regidoras.

²³ Lo resaltado es propio de esta sentencia.

Sin que obste a la anterior determinación que la parte actora señale que el Tribunal local no hizo un análisis exhaustivo de sus planteamientos porque retomó argumentos de una diversa sentencia dictada por esta Sala Regional, ya que el elemento trascendental del principio de exhaustividad consiste en agotar cuidadosamente en la sentencia, el estudio de todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes, lo cual sí hizo la autoridad responsable al analizar el tema.

En todo caso, lo que podría generar agravio a la parte actora sería que la argumentación empleada por el Tribunal local fuera incorrecta o bien, que no resultara aplicable al caso concreto; sin embargo, como se ha expuesto, esta sala Regional considera que su determinación fue adecuada.

Por otra parte, a juicio de esta Sala Regional es **infundado** el concepto de agravio por el cual la parte actora argumenta que, de manera indebida, el Tribunal responsable determinó sobreseer por extemporaneidad, respecto al planteamiento relativo a la homologación de sus remuneraciones con las que perciben las y los regidores, ya que, en su concepto, sí se trataba de una omisión del Ayuntamiento desde el día uno de enero de dos mil diecisiete, en que iniciaron a ejercer el cargo, por lo que no existía un acto positivo a partir del cual computar el plazo previsto en la Ley de Medios local.

La calificativa obedece a que, tal como lo consideró el Tribunal local, del acta de sesión ordinaria de cabildo de trece de marzo de dos mil dieciocho²⁴, es posible constatar que, entre otras cuestiones, se analizó y aprobó por unanimidad, la remuneración mensual que le

²⁴ Que obra a fojas 66 a 69, del cuaderno accesorio único, del expediente identificado al rubro.

correspondería a cada integrante del Ayuntamiento durante ese ejercicio.

De tal forma, resulta evidente que, a partir de ese momento, la parte actora tuvo conocimiento de que el monto que por concepto de remuneración se otorgaría a cada titular de Presidencia de Comunidad, era distinto al que se otorgaría a las regidurías; lo cual constituyó un acto positivo a partir del cual debía computarse el plazo legal previsto para su impugnación.

En ese sentido, fue correcta la determinación del Tribunal responsable, al considerar que si la demanda de juicio de la ciudadanía local fue presentada el siete de marzo (de dos mil diecinueve), resultaba evidente que su presentación se había hecho de manera extemporánea, al haber transcurrido en exceso el plazo de cuatro días para su presentación, previsto en la Ley de Medios local, motivo por el cual se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 24, fracción I, inciso d), de la citada norma local.

Por lo que esta Sala Regional considera que fue conforme a Derecho la determinación del Tribunal local de sobreseer por cuanto hace a pretensión de homologación de las remuneraciones de la parte actora durante los ejercicios dos mil diecisiete (2017) y dos mil dieciocho (2018).

Aunado a lo anterior, cabe destacar que este órgano jurisdiccional consideró adecuado el análisis que en el fondo hizo el Tribunal responsable del motivo de disenso, en el sentido de que no es procedente la homologación de remuneraciones, por lo que tal criterio resulta aplicable **con independencia del ejercicio fiscal de que se trate.**

B. Agravios relacionados con el origen de remuneraciones

La parte actora aduce que, de manera indebida, el Tribunal responsable, al hacer el análisis del fondo, concluyó que no les asistía razón al plantear que su remuneración se debe descontar del gasto corriente del Ayuntamiento destinado para el pago del personal, en lugar de ser descontada de los recursos otorgados a las Comunidades.

Ello, porque en su concepto, el Tribunal responsable no tomó en consideración su calidad de munícipes e integrantes del Ayuntamiento al razonar que, al no existir alguna disposición en la cual se regulen de manera concreta los conceptos en que deben aplicarse los recursos que reciben las presidencias de comunidad, el Ayuntamiento podía determinar el origen de sus remuneraciones, conforme al principio de autonomía de los municipios para ejercer su presupuesto.

A fin de determinar si asiste razón a la parte actora, en principio, se analizará si, contrario a lo resuelto por el Tribunal responsable, el hecho de que sus remuneraciones sean cubiertas del presupuesto que corresponde a las Comunidades que presiden, genera una vulneración a su derecho político-electoral de ejercer el cargo.

Lo anterior, tomando en consideración que en la sentencia impugnada, el Tribunal responsable llevó cabo el estudio de fondo de la cuestión planteada y concluyó que no era procedente la pretensión de la y los promoventes, toda vez que al no existir disposición expresa en la que se regulen los conceptos en que deben aplicarse los recursos que reciben las presidencias de comunidad, el Ayuntamiento, en ejercicio de su autonomía, válidamente podía determinar el origen de sus remuneraciones, sin que esto les generara algún agravio.

En ese sentido, en el supuesto de que asista razón a la y los promoventes, dado que los argumentos planteados están relacionados con los ejercicios fiscales dos mil diecisiete (2017), dos mil dieciocho (2018) y dos mil diecinueve (2019), se procederá a determinar lo conducente en cada caso.

1. ¿La remuneración de la parte actora puede descontarse del presupuesto que corresponde a las Comunidades que representan?

Esta Sala Regional considera que asiste razón a la parte actora respecto a su pretensión de que sus remuneraciones sean entregadas directamente del presupuesto del Ayuntamiento y no sean deducidas del presupuesto otorgado a las Comunidades que presiden, ya que éste debe ser entregado de manera íntegra para ser destinado a los fines para los cuales se encuentra etiquetado, por lo que es sustancialmente **fundado** el agravio, como se explica a continuación.

Como se analizó con antelación, las personas que ejercen el cargo de Presidencias de Comunidad tienen reconocida la calidad de municipales, con la facultad y obligación de asistir a las sesiones de cabildo con derecho de voz y voto, además de tener la calidad de autoridades auxiliares y órganos desconcentrados de la administración pública municipal, que actúan en sus respectivas circunscripciones como representantes del Ayuntamiento.

De tal forma que las Presidencias de Comunidad ejercen facultades de naturaleza político-administrativa, encomendadas constitucional y legalmente, derivadas del ejercicio de un cargo de elección popular.

En consecuencia, **al ser servidoras y servidores públicos integrantes del Ayuntamiento**, que tienen encomendadas y ejercen funciones administrativas en sus respectivas circunscripciones, resulta evidente que **tienen derecho a percibir una remuneración por el ejercicio del cargo** para el cual fueron electos y electa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, párrafo primero, Base IV, en relación con lo previsto en el artículo 127, de la Constitución federal.

Ello sin perjuicio de que, como se ha precisado en el apartado anterior, lleven a cabo funciones diversas a las del resto de quienes integran el Ayuntamiento.

En efecto, el artículo 115 constitucional dispone que cada municipio administrará libremente su hacienda y ejercerán de manera directa los recursos que la integran. Asimismo, prevé que **los Ayuntamientos aprobarán sus respectivos presupuestos de egresos con base a sus ingresos disponibles, en los que deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban las personas servidoras públicas municipales**, sujetándose a lo dispuesto en el diverso artículo 127, de la propia Ley Fundamental.

En ese sentido, el mencionado artículo 127, dispone que **las y los servidores públicos** de la Federación, de las entidades federativas, **de los municipios** y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **recibirán una remuneración** adecuada e irrenunciable **por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión**, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, misma **que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes**, tomando en consideración que el

artículo 126 constitucional prohíbe la realización de pagos no previstos en los presupuestos o leyes posteriores.

Por otra parte, en el párrafo sexto, del artículo 91, de la Constitución local, se prevé que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Asimismo, en el artículo 40, de la Ley Municipal, se establece que las y los integrantes del Ayuntamiento tendrán derecho a una retribución económica de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, sujeta a los criterios de austeridad, equidad y proporcionalidad a la Hacienda Pública Municipal y al trabajo desempeñado.

En el párrafo tercero, del propio artículo 40, se precisa que, al determinar las retribuciones de quienes integran el Ayuntamiento, el Cabildo deberá tomar en consideración los lineamientos básicos establecidos en el artículo 127, de la Constitución federal.

Conforme a las disposiciones constitucionales y legales reseñadas, es posible concluir que las remuneraciones de las Presidencias de Comunidad, con motivo del ejercicio del cargo de sus titulares para el cual fueron electas, **deben ser incluidas en los presupuestos de egresos que anualmente aprueba el Ayuntamiento**, al tratarse de personas servidoras públicas municipales.

Si bien, los ayuntamientos tienen la obligación de fijar de forma anual los emolumentos que corresponden a las y los servidores públicos municipales, dicha facultad que reviste de cierta discrecionalidad, encuentra sus límites en las reglas consagradas en los artículos 115, Base IV, 126 y 127, de la Constitución federal,

respecto a la disponibilidad presupuestal, la previsión de gastos y la proporcionalidad de la remuneración.

En tal sentido, si bien las presidencias de comunidad ejercen determinadas funciones de manera delegada, lo cierto es que forman parte del Ayuntamiento, y por ende se considera que aceptar el hecho de que se haga una distinción respecto a las demás personas integrantes del Ayuntamiento, e incluso del resto de servidores públicos y servidoras públicas del municipio, por cuanto hace al origen de sus remuneraciones, sería tanto como desconocer el carácter de munícipes que, tanto en la Constitución local como en la legislación secundaria, tienen reconocido, vulnerando su derecho a ejercer el cargo para el cual fueron electos y electas en condiciones de igualdad.

Ello, porque en el artículo 115, Base IV, de la Constitución federal, se establece que el presupuesto de cada Ayuntamiento debe contener un rubro específico en el que se desglosen las remuneraciones de quienes los integran, sin que de las disposiciones locales invocadas se advierta alguna que faculte al Ayuntamiento a determinar que las remuneraciones de determinados (as) servidores (as) públicos (as) deban ser deducidas de diverso presupuesto.

Por lo que, a juicio de este órgano jurisdiccional, no se justifica que, entre todos los miembros del Ayuntamiento, es decir, presidencia municipal, sindicatura, regidurías y presidencias de comunidad, únicamente para las y los presidentes de comunidad se determine que sus remuneraciones deben ser deducidas de un recurso diverso al que el Ayuntamiento debe prever e incluir para tales efectos, en el presupuesto de egresos anual.

Es decir, si bien el Ayuntamiento tiene la atribución de administrar libremente su hacienda y ejercer de manera directa los recursos que la integran, lo cierto es que las remuneraciones correspondientes a las personas servidoras públicas **serán determinadas e incluidas anualmente en los presupuestos de egresos correspondientes, como un solo concepto**, de tal forma que se garantice el principio de igualdad por cuanto hace al origen de sus remuneraciones.

En consecuencia, asiste razón a la parte actora respecto a su pretensión de que sus remuneraciones sean entregadas directamente del presupuesto del Ayuntamiento y no sean deducidas del presupuesto otorgado a las Comunidades que representan, el cual debe ser entregado de manera íntegra para ser destinado a los fines para los cuales se encuentra etiquetado.

Lo anterior, dado que el presupuesto que se asigna a cada Comunidad es un gasto etiquetado de manera específica que no puede ser objeto de deducciones y debe ser entregado de manera íntegra a cada Presidente o Presidenta de Comunidad a efecto de que **estén en posibilidad de administrarlo y ejercer adecuadamente el cargo público encomendado, mediante el desempeño de las funciones, facultades y obligaciones que ello implica.**

De tal forma que **la deducción de las remuneraciones que corresponden a la parte actora, del presupuesto etiquetado específicamente para las Comunidades que representan, implica dos cuestiones elementales:**

1. **La disminución de los recursos con los cuales cuentan esas personas servidoras públicas para llevar a cabo las**

funciones y atribuciones que tienen encomendadas como representantes de la Comunidad, es decir, una obstaculización para ejercer el cargo público de manera adecuada, que vulnera su derecho político-electoral de ser votados y votada; y

2. La afectación a las Comunidades a las que pertenecen la y los promoventes, dado que se genera una disminución del presupuesto que les corresponde y que debe ser destinado a cubrir sus principales necesidades y servicios.

En efecto, **la anterior conclusión se justifica** porque de conformidad con lo previsto en el párrafo primero, del artículo 91, de la Constitución local, los Ayuntamientos administrarán libremente la hacienda municipal, la cual se integrará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan; las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria; **las participaciones generales que serán cubiertas por montos y plazos que determine la ley**, así como por los ingresos derivados de los servicios públicos a su cargo.

Asimismo, en los diversos párrafos cuarto y quinto, del mismo artículo, se establece como principio general, que **todos los recursos que transfiera la Federación al Estado, para la atención de los servicios de educación, salud, vivienda, ecología, cultura, deporte, uso y derecho de agua, desarrollo agropecuario y social** o con cualquier otro fin general o específico, **deberán ser canalizados a los municipios para su ejercicio**, de conformidad con las reglas de operación respectivas y que **los Ayuntamientos, en sesión pública de Cabildo, efectuarán la distribución hacia las Presidencias de Comunidad para su ejercicio**, de conformidad con las reglas de operación respectivas.

Al respecto, tales reglas de operación se encuentran previstas en el Código Financiero, que de conformidad con lo previsto en su artículo 1º, tiene por objeto regular, entre otras cuestiones, la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos del Estado y sus municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y la coordinación hacendaria entre estos.

Por otra parte, en los artículos 503, 503-A, 503-B, 504 y 506, del citado Código Financiero, se prevé la integración de un **Fondo Estatal Participable, el cual será distribuido entre los municipios y se determinará por cada ejercicio fiscal.**

Resulta importante precisar que de conformidad con el artículo 509, **las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones.**

Ahora bien, en el diverso artículo 510, del multicitado Código Financiero, se dispone que las Presidencias de Comunidad coadyuvarán con los Ayuntamientos en las funciones que realizan en materia de administración, recaudación, ejecución y supervisión, así como aquellas establecidas en la Ley Municipal y demás leyes aplicables.

De igual forma se precisa que **los ayuntamientos deberán distribuir el 10% (diez por ciento) de las participaciones que reciban de los fondos que integran el Fondo Estatal Participable, entre las presidencias de comunidad de su jurisdicción,** considerando como base de cálculo el Fondo poblacional o número de habitantes; el Fondo Recaudatorio Predial y el Fondo Recaudatorio por derechos de Agua, de conformidad con la metodología y porcentajes previstos en la fracción II, del párrafo primero, del artículo 504, del propio Código Financiero.

De los preceptos que han sido reseñados con antelación, es posible advertir que la legislación del Estado establece un procedimiento específico para determinar el presupuesto que debe distribuirse entre las Presidencias de Comunidad que integran un Municipio.

Es decir, tanto en la Constitución local, como en la normativa secundaria, se establece el procedimiento mediante el cual se integrará un Fondo Estatal Participable, del cual en principio, el Estado otorga recursos al Municipio, para que posteriormente el Ayuntamiento distribuya un porcentaje determinado entre las Comunidades, atendiendo aspectos como la cantidad de población y la recaudación de impuestos por concepto de predial y agua de cada Comunidad, y una vez que ha sido determinado el monto de presupuesto participable que corresponde a cada Presidencia de Comunidad, deberá ser entregado sin condicionamiento alguno y no podrá ser objeto de deducciones.

En ese orden de ideas, es claro que se trata de un presupuesto o gasto etiquetado de manera específica para las Comunidades, el cual, al no poder ser objeto de deducciones, debe ser entregado de manera íntegra a la o el Presidente de Comunidad que corresponda, a efecto de que esté en posibilidad de ejercer de manera adecuada las responsabilidades relacionadas con el ejercicio del cargo para el cual fue electo (a), lo cual incluye, desde luego, la administración del recurso económico y su aplicación en las principales necesidades de cada Comunidad, motivo por el cual el Ayuntamiento no debe descontar de ese presupuesto, las remuneraciones de esos servidores públicos y servidoras públicas.

En ese sentido, esta Sala Regional considera que el porcentaje destinado a las Comunidades no se encuentra disponible ni puede ser sujeto a una deducción arbitraria, por lo que no deben ser

extraídas las cantidades para pagar las remuneraciones de las Presidencias de Comunidad que, por mandato constitucional, deben estar previstas en un rubro específico, de acuerdo los artículos 115, Base IV, y 127, de la Constitución federal.

En consecuencia, para esta Sala Regional, fue incorrecta la determinación del Tribunal local relativa a que la decisión del Ayuntamiento de descontar de las participaciones que les corresponden a las Comunidades el monto que por remuneraciones corresponden a sus Presidencias, no transgredió el derecho político-electoral de la parte actora a ejercer el cargo.

Pues como se ha precisado, por una parte, dado el carácter del cargo que desempeñan las y los Presidentes de Comunidad, sus remuneraciones deben ser contempladas por el Ayuntamiento en el presupuesto de egresos anual correspondiente, tal como sucede con el resto de servidores públicos y servidoras públicas del municipio, y por otra parte, el presupuesto que se otorga a cada Comunidad, conforme al procedimiento y la fórmula prevista en las disposiciones constitucionales y legales antes precisadas, es un gasto o presupuesto etiquetado, que no es susceptible de deducciones, por lo que debe ser entregado de manera íntegra a fin de que se esté en posibilidad de llevar a cabo las funciones y responsabilidades propias del cargo de manera adecuada.

Sin que sea válido el argumento relativo a que no existe disposición constitucional o legal en la entidad federativa que establezca de forma concreta, los conceptos en que deben aplicarse los recursos que por participaciones reciben las presidencias de comunidad y que consecuentemente, conforme al principio de autonomía de los municipios para ejercer su presupuesto, fue adecuada la decisión del Ayuntamiento.

SCM-JDC-201/2019

Lo anterior, dado que como se ha precisado, el derecho constitucional que tiene los ayuntamientos para disponer de su hacienda no es ilimitado, sino que debe ejercerse dentro del marco de las disposiciones de la Constitución federal y las que establezcan las legislaturas locales²⁵.

En el caso, resulta aplicable el artículo 120, del Código Financiero, en el que se precisan las facultades y obligaciones de las personas titulares de las Presidencias de Comunidad, entre las cuales, en vía de ejemplo, se señalan las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir las normas Federales, Estatales y Municipales, los acuerdos que dicte el Ayuntamiento al que pertenezca, así como las demás disposiciones que le encomiende el Presidente o Presidenta Municipal;
- Cuidar dentro de su circunscripción el orden, la seguridad de las personas y sus propiedades;
- Elaborar el programa de obras a realizar dentro de su comunidad;
- Elaborar el padrón de las personas contribuyentes de su circunscripción;
- **Realizar todas las actividades que tengan como finalidad el bien de la comunidad;**
- Promover la participación y la cooperación de sus vecinos y vecinas, la de grupos indígenas y marginados en programas de beneficio comunitario;
- **Proporcionar los servicios públicos necesarios** a las comunidades dentro de su circunscripción;
- **Administrar el panteón de su comunidad;**

²⁵ Tal como la interpretado esta Sala Regional al resolver los juicios de la ciudadanía con claves de expediente SDF-JDC-144/2016, SDF-JDC-142/2016, SDF-JDC-2159/2016, SDF-JDC-2170/2016 y SDF-JDC-4/2017 y acumulados.

- Expedir constancia de radicación de las y los ciudadanos que vivan en su comunidad.

Facultades y obligaciones que tiene cada Presidente o Presidenta de Comunidad, como parte del desempeño del cargo para el cual fueron electos o electas, y que para poder llevar a cabo de manera adecuada, requieren del presupuesto que para tal fin se les otorga.

Por lo que el hecho de que no estén previstos de manera expresa los rubros a los cuales deberán destinarse los recursos que se otorgan a las Comunidades, no es motivo para inadvertir la serie de funciones y obligaciones que deben llevarse a cabo en las Presidencias de Comunidad, para lo cual, requieren del presupuesto correspondiente, el cual deberán administrar y respecto de los cuales deben remitir su cuenta pública al Ayuntamiento dentro de los primeros tres días de cada mes junto con la documentación comprobatoria respectiva²⁶.

Por tanto, como se adelantó, en concepto de esta Sala Regional asiste razón a la parte actora respecto a que sus remuneraciones deben ser contempladas por el Ayuntamiento en su presupuesto y no ser deducidas de los recursos que corresponden a su Comunidad.

En consecuencia, dado que la parte actora formula motivos de disenso relacionados con los ejercicios fiscales dos mil diecisiete (2017), dos mil dieciocho (2018) y dos mil diecinueve (2019), a continuación, se precisará lo conducente en cada caso.

1.1. Ejercicio dos mil diecinueve (2019)

Esta Sala Regional considera que asiste razón a la y los

²⁶ De conformidad con lo previsto en el artículo 120, fracción VII, del Código Financiero.

promoventes, al aducir que fue indebida la determinación del Tribunal local, de sobreseer respecto del motivo de disenso relacionado con la decisión adoptada por la mayoría de quienes integran el Ayuntamiento, en sesión de quince de marzo, de descontar sus remuneraciones de los recursos que se asignan a cada Comunidad, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve (2019).

En la sentencia impugnada, el Tribunal responsable determinó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la Ley de Medios local, relativa a la inexistencia del acto, al considerar que, del acta de sesión respectiva, era posible advertir que si bien se había aprobado el monto que por concepto de remuneración percibiría cada Presidencia de Comunidad, así como el presupuesto que a cada Comunidad correspondía, lo cierto es que no se constataba que se hubiera aprobado que las remuneraciones serían descontadas de los aludidos presupuestos.

Asimismo, el Tribunal responsable, para arribar a la determinación de inexistencia del acto, tomó en consideración que el Órgano de Fiscalización Superior, al rendir su informe de seis de mayo²⁷, precisó que, aunque en el presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio dos mil diecinueve (2019), se identifican las remuneraciones que deben percibir las y los Presidentes de Comunidad, no se precisa si serían con cargo al gasto exclusivo del Ayuntamiento, o si se descontarían del presupuesto asignado a cada Comunidad.

Ahora bien, en concepto de esta Sala Regional, de las constancias que integran el expediente, valoradas de conformidad con los artículos 14 y 16, de la Ley de Medios, se advierte que el Tribunal local omitió allegarse de los elementos necesarios para tener plena

²⁷ Que obre a fojas 163 y 164, del cuaderno accesorio único.

certeza y seguridad jurídica, respecto al origen de las remuneraciones de la parte actora durante el ejercicio dos mil diecinueve (2019) y de esta forma estar en posibilidad de resolver la cuestión planteada.

Lo anterior trascendió en la vulneración del derecho de la parte actora de acceso a la justicia de manera completa, previsto en el artículo 17, de la Constitución federal.

Al respecto, la justicia completa está relacionada con el principio de exhaustividad, entendido éste como el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones y la valoración de cada una de las pruebas ofrecidas. Lo anterior, de conformidad con la tesis de jurisprudencia con clave 12/2001²⁸ de la Sala Superior, de rubro **“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.”**

Estos principios se fusionan, porque solo es posible dictar una sentencia completa si quien juzga estudia de manera exhaustiva todos los hechos relevantes de la controversia y valora cada una de las pruebas ofrecidas.

En el caso, como se mencionó, la parte actora, en su escrito de ampliación de demanda, expuso planteamientos relacionados con la supuesta indebida decisión del Cabildo del Ayuntamiento, en sesión de quince de marzo, de descontar sus remuneraciones de los recursos que se asignan a cada Comunidad, para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve (2019).

²⁸ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

Por su parte, el Ayuntamiento al rendir el respectivo informe circunstanciado²⁹, manifestó que, “...*la retribución económica aprobada*³⁰ *es completamente distinta al gasto corriente que corresponde a cada Comunidad, pues quedó presupuestada como salario, la remuneración o dieta para el presidente de Comunidad, y no se ‘descuenta’ del gasto corriente que corresponde a la comunidad*”, sin que pase inadvertido para esta Sala Regional que el Ayuntamiento no aportó algún elemento de prueba que acreditara de manera fehaciente su dicho.

En ese sentido, para esta Sala Regional, resulta evidente que el Tribunal responsable, ante los planteamientos contradictorios de las partes en el juicio local, debió recabar los elementos que considerara pertinentes, a efecto de generar certeza respecto al origen de la remuneración de la y los promoventes, para de esa forma, **estar en posibilidad de dirimir la controversia.**

Lo anterior, con base en la circunstancia de que, si del acta de sesión correspondiente, así como del informe rendido por el Órgano de Fiscalización Superior, no se tenía certeza respecto al origen de las remuneraciones de la parte actora para el ejercicio dos mil diecinueve (2019), menos aún justifica la determinación del Tribunal local de declarar la inexistencia del acto, pues lo procedente conforme a Derecho, era llevar a cabo las diligencias que considerará pertinentes, a fin de obtener los elementos de prueba necesarios para conocer la verdad jurídica, de conformidad con lo previsto en los artículos 44, fracción IV, 45 y 46, de la Ley de Medios local.

²⁹ Consultable a fojas 150 a 154, de cuaderno accesorio único, del expediente identificado al rubro. La parte conducente, se aprecia en la foja 153.

³⁰ En la citada sesión de cabildo de quince de marzo.

En ese sentido, era deber del Tribunal responsable determinar con certeza si las remuneraciones de la parte actora durante el ejercicio dos mil diecinueve (2019) serían cubiertas directamente por el Ayuntamiento, o si serían deducidas del presupuesto asignado a la Comunidad que cada uno y una representa, para posteriormente, emitir el pronunciamiento correspondiente.

Aunado a lo anterior, obra en el expediente del juicio identificado al rubro, el oficio con clave MTT/SM/38/2019, de veintitrés de julio, por el cual el Ayuntamiento, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal responsable en la sentencia impugnada, dio respuesta a diversos planteamientos de la parte actora.

En relación con el tema que se analiza, el Ayuntamiento mencionó que *“...conforme al principio de autonomía presupuestal prevista en la Base IV, del artículo 115 Constitucional, es válido y dable que de las participaciones que corresponden a sus comunidades y que se determina conforme al Fondo Estatal Participable... sean descontados o deducidos sus remuneraciones económicas; máxime que la anterior determinación fue aprobada por los miembros del Ayuntamiento a través de un acuerdo legalmente válido. Por tanto dicha determinación no produce ninguna afectación de derechos, puesto que la erogación por concepto de remuneración forma parte de sus participaciones.”*

Lo anterior genera aún mayor incertidumbre respecto al origen de las remuneraciones de la y los promoventes durante el ejercicio dos mil diecinueve (2019), dado que el Ayuntamiento, de manera genérica, señala que es válido que las remuneraciones sean deducidas del presupuesto asignado a cada Comunidad, sin hacer precisión alguna respecto al señalamiento hecho en su informe circunstanciado, relativo a que para el ejercicio en curso, las remuneraciones no se descontarían del presupuesto de las Comunidades.

Conforme a lo expuesto, se considera que **fue indebida la determinación del Tribunal responsable de sobreseer respecto al planteamiento objeto de análisis.**

En consecuencia, **dado que esta Sala Regional ha determinado que la remuneración de la parte actora debe ser deducida del presupuesto del Ayuntamiento y no del que se asigna a las Comunidades**, lo conducente es revocar parcialmente la sentencia impugnada.

Lo anterior, a efecto de que el Tribunal responsable lleve a cabo las actuaciones que considere pertinentes a fin de determinar con certeza si **durante el ejercicio dos mil diecinueve (2019)**, las remuneraciones de la parte actora han sido cubiertas directamente por el Ayuntamiento, o si han sido deducidas del presupuesto que le es asignado a las Comunidades que representan.

Así, en el supuesto de que se concluya que durante el ejercicio dos mil diecinueve (2019), las remuneraciones de la parte actora han sido deducidas del presupuesto otorgado a cada Comunidad, deberá calcular del monto total que de manera indebida ha sido descontado y ordenar al Ayuntamiento que lo entregue a cada Comunidad por conducto de la parte actora.

1.2. Ejercicios fiscales dos mil diecisiete (2017) y dos mil dieciocho (2018)

No obstante que esta Sala Regional ha determinado que las remuneraciones de la parte actora no deben ser descontadas del presupuesto que se asigna a las Comunidades que representan, se considera que no resulta dable realizar un pago de manera

retroactiva a la parte actora, por cuanto hace a los ejercicios correspondientes a los años dos mil diecisiete (2017) y dos mil dieciocho (2018).

En efecto, no es procedente dictar medidas de restitución sobre el presupuesto de los ejercicios de referencia porque -en principio- se ejerció en los términos en que éste se programó.

Es decir, el presupuesto con el que cuenta el órgano atiende a un principio de anualidad que implica que los ingresos y egresos se ejerzan anualmente de modo coincidente con el año calendario³¹.

Lo anterior, toda vez que de conformidad con lo previsto en los artículos 54, fracción XII y 91, de la Constitución local; 33, fracción IV, de la Ley Municipal y 504, 506 y 510, del Código Financiero, tanto el presupuesto del Ayuntamiento, como el gasto corriente que corresponde a las Comunidades, se determinan por cada ejercicio fiscal, para ser ejercidos anualmente.

Por lo que esta Sala Regional, no está en posibilidad ordenar el pago de determinados montos, correspondientes a los ejercicios dos mil diecisiete (2017) y dos mil dieciocho (2018).

SEXTO. Sentido y efectos.

Al ser fundados los argumentos relativos al origen de las remuneraciones, lo procedente es revocar parcialmente la sentencia impugnada.

Lo anterior, para el efecto de regresar los expedientes al Tribunal responsable, para que lleve a cabo las acciones que considere

³¹ Similar criterio adoptó la Sala Superior al resolver los medios de impugnación con clave SUP-REC-1485/2017 y SUP-JE-18/2018

pertinentes a fin de **determinar si durante el ejercicio dos mil diecinueve (2019)**, las remuneraciones de la parte actora han sido descontadas del presupuesto de las Presidencias de Comunidad, caso en el cual, deberá proceder en los siguientes términos:

1. Deberá calcular del monto total que de manera indebida ha sido descontado, tomando en consideración el presupuesto mensual asignado a cada una de las seis Comunidades³² y la cantidad que se descontó para pagar a la o el Presidente de Comunidad su respectiva remuneración.
2. Hecho lo anterior, deberá ordenar al Ayuntamiento llevar a cabo las actuaciones que estime pertinentes a fin de entregar ese presupuesto a las Comunidades de las cuales la y los promoventes ostentan sus presidencias, respectivamente, antes de que concluya el ejercicio fiscal en curso, en el entendido de que tales recursos deberán ser destinados a cubrir las necesidades de la Comunidad correspondiente.
3. Lo anterior, tomando en consideración que se trata de gastos contemplados en el presupuesto del año dos mil diecinueve (2019), etiquetados para un fin específico.

En este contexto, el Tribunal responsable debe emitir una nueva resolución en un plazo razonable, hecho lo cual deberá notificarla de inmediato a la y los promoventes e informará sobre el cumplimiento a esta Sala Regional dentro de los **tres días hábiles** siguientes a que ello ocurra.

Por otra parte, como son infundados los argumentos relacionados con la homologación de las remuneraciones de la parte actora con

³² Actipac, 2ª Sección Teotlalpan, 3ª Sección Ocotitla, 4ª Sección Chiautzingo, 5ª Sección Agrícola de Dolores y José María Morelos Y Pavón.

las que perciben quienes desempeñan el cargo de regiduría, las consideraciones de la sentencia impugnada deben prevalecer, al igual que las demás determinaciones del Tribunal local vinculadas con temas que no fueron materia de controversia.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca** parcialmente la sentencia impugnada, para los efectos precisados en la razón y fundamento **SEXTO** de la sentencia.

NOTIFÍQUESE, por **oficio** al Tribunal Electoral de Tlaxcala; y **por estrados** a la parte actora, así como a quien pretendió comparecer como tercero interesado y a las demás personas interesadas; también, infórmese por correo electrónico a la Sala Superior de este Tribunal Electoral para su conocimiento, en atención al Acuerdo General **3/2015**.

Devuélvase los documentos atinentes 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 de esta Sala Regional, con el voto concurrente de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

MARÍA GUADALUPE
SILVA ROJAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA TETETLA ROMÁN

VOTO CONCURRENTE DE LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS³³ EN LA SENTENCIA DEL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SCM-JDC-201/2019³⁴

Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, formulo **voto concurrente**, debido a que estoy de acuerdo con la revocación parcial de la sentencia impugnada, pero no comparto las razones de la mayoría para llegar a tal determinación.

En específico, no comparto el estudio que se realiza de los agravios relacionados con el origen de las remuneraciones de la parte actora, pues a mi juicio, la partida presupuestal de la que pagan las remuneraciones escapa al ámbito electoral y en consecuencia, el Tribunal Local debió haber escindido la demanda primigenia, declarándose incompetente para estudiar esos agravios que debió haber enviado al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, para que lo resolviera como Juicio de Competencia Constitucional, contemplado en artículo 81 fracción II inciso e) de la Constitución Local.

³³ Con la colaboración de Ana Carolina Varela Uribe.

³⁴ Para una mayor facilidad en su lectura, utilizaré los términos que ya fueron definidos en el Glosario de la sentencia respecto de la cual este voto forma parte.

▪ **RAZONAMIENTOS DE LA SENTENCIA**

La sentencia estima fundados los conceptos de agravio, esencialmente por dos razones:

1. Principio de igualdad en el origen de remuneraciones

Las presidencias de comunidad ejercen determinadas funciones en sus comunidades de manera delegada. Además, dada su naturaleza de órgano desconcentrado, forman parte del Ayuntamiento, por lo que no se justifica que de entre todas las personas que integran el Ayuntamiento, (presidencia municipal, sindicatura, regidurías y presidencias de comunidad) únicamente las y los presidentes de comunidad obtengan sus remuneraciones de un rubro del presupuesto etiquetado de manera diversa al destinado al pago de las remuneraciones que se paga al resto de munícipes.

De esta forma, la sentencia afirma que el deducir las remuneraciones de la parte actora, del presupuesto destinado para las comunidades que cada una preside, equivale a desconocer su carácter de munícipes reconocido en la Constitución Local y la legislación secundaria y vulnera su derecho a ejercer el cargo para el cual fueron electos y electa en condiciones de igualdad.

2. Adecuado ejercicio del cargo público encomendado

En la sentencia se determina que la deducción de las remuneraciones de la parte actora, del presupuesto etiquetado específicamente para las comunidades que representan, implica **(i)** una obstaculización para ejercer su cargo público de manera adecuada, que vulnera su derecho político-electoral de ser votados y votada y **(ii)** la afectación a las comunidades que representan, dado que se genera una disminución del presupuesto que les corresponde

y que debe ser destinado a cubrir sus principales necesidades y servicios.

▪ **MOTIVOS DE DISENSO**

1. La partida presupuestaria de la que se pagan las remuneraciones como competencia electoral

Indiscutiblemente existe una relación estrecha entre las remuneraciones que deben percibir las y los servidores públicos y el acceso y desempeño de sus cargos, sin embargo, considero que también existe un límite que determina lo que pertenece a la materia electoral y lo que compete a la materia administrativa.

En este sentido, la Sala Superior de este Tribunal ha considerado que el derecho político-electoral de una persona a ser votada, consagrado en el artículo 35 fracción II de la Constitución, no solo comprende el derecho de un ciudadano o ciudadana a la postulación de una candidatura para integrar los órganos estatales de representación popular, sino que también comprende el derecho de ocupar dicho cargo, el derecho a permanecer en él y el de desempeñar las funciones que le corresponden, así como ejercer los derechos inherentes al mismo.

Tal criterio fue expresado en la jurisprudencia 20/2010 de rubro: **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO**³⁵.

Ahora, respecto a la retribución económica correspondiente a un cargo de elección popular, la Sala Superior ha establecido que se trata de una consecuencia jurídica derivada del ejercicio de las

³⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 17 a 19.

funciones atribuidas legalmente y, por tanto, **obedece al desempeño de un servicio público.**

De conformidad con la jurisprudencia 21/2011 de rubro **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**³⁶, la remuneración de las y los servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular, es un derecho inherente a su ejercicio y es 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 o votada en su vertiente de ejercicio del cargo.**

Así, el derecho que tutela el acceso al cargo se basa en la garantía de que la persona no sea removida arbitrariamente del mismo, ni privada de sus funciones, ya que ello solo se podría llevar a cabo mediante los procedimientos previstos para tal efecto, en que se concluya suspenderle o separarle del cargo.

De igual forma sucede con las remuneraciones a las cuales las y los servidores públicos que ejercen un cargo de elección popular tienen derecho, es decir, no se les puede privar de ellas o restringirlas indebidamente, ya que se trata de un derecho inherente por el ejercicio de sus funciones y que garantiza su independencia y autonomía.

Ahora, no obstante que ese derecho sea inherente al ejercicio de sus funciones, considero que el origen de esas remuneraciones - tema que plantea la parte actora- es un tema distinto a esa naturaleza electoral, pues emana de un acto administrativo llevado a

³⁶ 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.

cabo por el órgano constitucional y legalmente competente para ello, en ejercicio de su autonomía presupuestaria: el Ayuntamiento.

En el caso, considero que la determinación del origen de las remuneraciones de la parte actora no vulnera su derecho político-electoral a ser votados y votada en la vertiente del ejercicio de sus cargos, porque no deriva en la privación o indebida afectación de sus remuneraciones, cuestión que no se encuentra controvertida por la parte actora.

Así, el hecho de que sus remuneraciones provengan de una partida presupuestado en un rubro distinto al del resto de personas municipales, no es por sí solo, un menoscabo al **funcionamiento efectivo e independiente de sus funciones** pues reciben de manera integral la remuneración a que tienen derecho y en consecuencia, contrario a lo que consideran mis compañeros, no advierto en ello una vulneración a algún derecho político-electoral de la parte actora.

En consecuencia, contrario a lo razonado en la sentencia, considero que el tema del origen de las remuneraciones es una cuestión de naturaleza administrativa que no impacta en la esfera de los derechos político-electorales de la parte actora, pues no priva o afecta el ejercicio del cargo de las presidencias de comunidad, por lo que, no es posible tutelarlos en un juicio de la ciudadanía, ya que el ámbito que tutela este juicio, **encuentra su límite justamente en el establecimiento de medidas adecuadas y suficientes para ocupar y ejercer la función pública correspondiente;** sin embargo, este derecho no alcanza aspectos diversos a los inherentes al cargo para el cual la persona fue electa, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas de sus funciones.

2. Inexistencia de una vulneración al desempeño del cargo de la parte actora

Una vez asentado lo anterior, ahondaré en las razones que me generan convicción sobre la inexistencia de un derecho político-electoral vulnerado.

La mayoría sostiene que si las remuneraciones de la parte actora son descontadas del presupuesto destinado para las comunidades - como hasta ahora-, se genera un trato discriminatorio respecto de otras personas que también se encuentran al servicio público del Ayuntamiento (presidencia municipal, sindicatura y regidurías).

Considero que a fin de poder concluir lo anterior, debe analizarse con la debida exhaustividad que la distinción y la discriminación tienen elementos y notas distintivas específicas. Es decir, la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la discriminación constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos³⁷.

En razón de ello, no comparto la conclusión respecto de la existencia de un trato discriminatorio hacia la parte actora, porque de la demanda y de las constancias que integran el expediente, no es posible advertir un parámetro o término de comparación para demostrar un trato diferenciado que se produzca con base en alguna **categoría sospechosa**, o que demuestre que existe un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o que impida o menoscabe el desempeño de sus funciones en comparación con otras presidencias de comunidad.

³⁷ **PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Pleno. Décima Época. Registro: 2012594. P./J. 9/2016 (10a.). Libro 34, septiembre de 2016, Pág. 112.

En este sentido, es pertinente traer a colación la diferencia que marca Roberto Saba al distinguir entre el “trato igual” y el “trato idéntico”, precisando que *“El Estado tiene la facultad constitucional de tratar a las personas de modo diferente, siempre y cuando se funde sobre un criterio justificado (...) la igualdad de trato ante la ley implica la obligación del Estado de tratar igual a aquellas personas que se encuentran en igualdad de circunstancias.”*³⁸

Así, tenemos que en el caso concreto, la sentencia -aprobada en esa parte por unanimidad- resolvió que es correcta la determinación del Tribunal Local de confirmar el acuerdo del Ayuntamiento de pagar una remuneración diferenciada -y en el caso, menor- a las personas titulares de una presidencia de comunidad, respecto a lo que se paga al resto de munícipes (Presidencia Municipal, Sindicatura y Regidurías), lo cual atiende a las distintas facultades, responsabilidad y ámbito de actuación de dichos cargos.

En ese sentido, es evidente que hay justificación para dar un trato diferenciado -que no discriminador- a la presidenta y presidentes de comunidad, frente al trato que recibe el resto de munícipes. Si este trato diferenciado no es discriminador por implicar una remuneración menor, tampoco lo es por el simple hecho de que la partida presupuestal de la que se les paga, sea distinta.

Al respecto, únicamente se demuestra que las partidas del Ayuntamiento de donde se obtienen las remuneraciones para regidurías y para presidencias de comunidad son diversas, lo que no se traduce directamente en un acto de discriminación, sino en un trato distintivo que obedece a la autonomía presupuestaria que tiene

³⁸ Saba, Roberto. Más allá de la igualdad formal ante la Ley ¿Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados?. Siglo Veintiuno Editores, Argentina. 2016, página 36.

el Ayuntamiento para distribuir los recursos, en ejercicio de una facultad constitucional.

De igual manera, en la sentencia se razona que la deducción de remuneraciones al presupuesto destinado a las presidencias de comunidad, constituye un obstáculo para ejercer el cargo público de manera adecuada, que vulnera su derecho político-electoral de ser votados y votada.

Ello porque la disminución del presupuesto que corresponde a cada comunidad -en virtud del pago de las remuneraciones de sus presidencias-, afecta el desempeño de las obligaciones y facultades que tienen a su cargo, lo cual trasciende al derecho a la participación política efectiva y por ende, al derecho de voto pasivo de la y los promoventes, en su vertiente de desempeño del cargo.

A mi juicio, tales razonamientos son inexactos porque aun supliendo la queja, es posible advertir que la parte actora únicamente alega una afectación a su esfera de derechos, por lo que, es indudable que su única finalidad es que sus remuneraciones sean descontadas directamente de los gastos del Ayuntamiento (como son descontadas las remuneraciones de las regidurías y otros cargos).

Sobre esta línea, es necesario detenerse a analizar de manera integral la demanda de la parte actora, toda vez que los presidentes y la presidenta de comunidad señalan tal afectación al desempeño de su cargo, sin embargo, no es posible advertir algún agravio o manifestación de agravio que conduzca a afirmar que no solo acuden por su propio derecho, sino en representación de las comunidades que presiden, o de una colectividad en situación de vulnerabilidad y defendiendo derechos políticos de autonomía y autogobierno.

Ahora, la sentencia aprobada por mayoría señala que la parte actora acude a defender el origen de las remuneraciones sobre la base de que ello les agravia porque implica una diferencia en su tratamiento respecto del que se da al resto de personas que integran el Ayuntamiento y porque el hecho de que sus remuneraciones se paguen del presupuesto destinado a cada comunidad implica una disminución del recurso que éstas reciben y obstaculiza el ejercicio de sus funciones.

Contrario a lo que se afirma en la sentencia, yo no encuentro en la demanda presentada ante esta Sala Regional, una sola manifestación en que la parte actora esboce esta última idea relacionada con la obstaculización en el ejercicio de sus cargos, derivada de la disminución del presupuesto que recibe cada comunidad.

Ahora bien, de las constancias del expediente y de diversas fuentes en que busqué información al respecto no se desprende que las comunidades que presiden la actora y los actores sean indígenas, cuestión que permitiría argumentar que vienen en representación de las comunidades a las que representan -en ejercicio de una acción tuitiva- y obligaría a esta Sala Regional a suplir de manera total sus agravios.

Así, al estudiar el contexto de Tetla de la Solidaridad, puede advertirse que se trata de un municipio con 46 (cuarenta y seis) localidades, mismo que es clasificado como municipio **urbano medio** Además, la población de su **cabecera municipal** asciende a 15,161 (quince mil ciento sesenta y un) personas.

Otro factor destacable, para determinar que su población es mestiza y no indígena, es su lengua, puesto que, la población total, hasta el año 2015 (dos mil quince) -información oficial más actualizada-, se integra por **32,613** (treinta y dos mil seiscientos trece) **personas**, de las cuales, **únicamente 151** (ciento cincuenta y una) **hablan alguna lengua indígena**, es decir, **el 0.46%** (cero punto cuarenta y seis por ciento), como se muestra a continuación:³⁹

Indicador ⁴⁰	Total	Hombres	Mujeres
Población que habla lengua indígena	151	76	75
Población que no habla lengua indígena	26,824	13,042	13,782
No especificado	51	27	24

De igual manera, de los datos antes señalados, se desprende que el índice de marginación del municipio es clasificado como “**muy bajo**”, de acuerdo con la siguiente información:

Indicador ⁴¹	Total
Índice de marginación	-1.08300
Grado de marginación	Muy bajo
Lugar a nivel estatal	43
Lugar a nivel nacional	2117

Indicador ⁴²	%
Población analfabeta de 15 años o más	3.46
Población sin primaria completa de 15 años o más	11.60

³⁹ Información oficial hasta el año 2010 (dos mil diez), obtenida del Sistema Nacional de Información Municipal, consultable en: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

⁴⁰ Cabe destacar que el indicador de lengua indígenas más actualizado es el del año 2010 (dos mil diez), consultable en: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

⁴¹ Cabe destacar que el indicador de lengua indígenas más actualizado es el del año 2010 (dos mil diez), consultable en: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

⁴² Cabe destacar que el indicador de lengua indígenas más actualizado es el del año 2010 (dos mil diez), consultable en: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

SCM-JDC-201/2019

Población en localidades con menos de 5,000 habitantes	29.60
Población económicamente activa ocupada, con ingresos de hasta 2 salarios mínimos	51.81

De las anteriores estadísticas se puede concluir que el porcentaje de población indígena en el Municipio (y por tanto en sus comunidades) es extremadamente bajo, pues no existen indicadores que señalen lo contrario, sino que según los datos más actualizados que encontré, correspondientes a 2015 (dos mil quince), el porcentaje de población indígena ascendía apenas a 0.46% (cero punto cuarenta y seis por ciento), tomando como referencia el factor lengua (que si bien no es determinante, es orientador).

¿Y por qué es importante saber si las comunidades que preside la parte actora son o no indígenas? A diferencia de lo que sostiene la mayoría en la sentencia, considero que sí hay una diferencia **fundamental** en el acercamiento al estudio de este tipo de asuntos atendiendo a si una comunidad es indígena o no. Me explico.

La sentencia afirma que *“ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que las controversias planteadas se inscriben en el ámbito del Derecho Electoral, cuando versan sobre el derecho de una comunidad a la administración directa de los recursos o se pone en juego el derecho a recibir tales prerrogativas, existiendo la posibilidad de una vulneración a derechos político-electorales.- Ello, porque la administración directa de los recursos que por derecho les corresponden a las comunidades indígenas hace efectiva su participación política.”*⁴³ y a este respecto, cita diversos precedentes: SUP-JDC-1865/2015, SUP-REC-682/2018 y SUP-REC-1118/2018.

⁴³ Ver página 24 de la sentencia.

¿Qué tienen en común estos precedentes? **TODOS** versan sobre cuestiones relacionadas con comunidades indígenas.

- En el Juicio de la Ciudadanía **SUP-JDC-1865/2015** la Sala Superior resolvió que la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro, localizada en el municipio de Tingambato, Michoacán de Ocampo:

“... como concreción de sus derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con sus derechos de participación política efectiva, tiene **el derecho a determinar libremente su condición política** y, por lo tanto, su derecho a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a la comunidad, mediante el establecimiento de garantías mínimas, en relación con el Ayuntamiento de Tingambato y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, por cuanto hace a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden.

(...)

Consecuentemente, este órgano jurisdiccional federal estima procedente la acción declarativa de certeza, para superar el estado de cosas inconstitucional en que se encuentra la comunidad indígena actora, por **falta de reconocimiento pleno o efectivo de sus derechos por parte del acto de autoridad emanado del Ayuntamiento responsable y a la necesidad de establecer parámetros mínimos de certeza respecto de la vinculación, interdependencia e indivisibilidad entre los derechos político-electorales de las personas pertenecientes a comunidades y pueblos indígenas y otros principios y valores constitucionalmente protegidos respecto a tales colectividades.**

Lo anterior considerando que el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas está estrechamente vinculado con el desarrollo económico, social y cultural, tal como lo reconocen diferentes instrumentos y documentos internacionales⁴⁴, al destacar la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Así, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que

⁴⁴ Entre ellos, la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos".

(...)

En el mismo sentido, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece expresamente - en su artículo 3º- que **los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, y en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.** Asimismo, reconoce, en su artículo 4º, que **los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.**

(...)

Lo anterior supone el **deber de los gobiernos de proporcionar los medios necesarios que permitan a los pueblos y comunidades indígenas organizar y prestar servicios bajo su propia responsabilidad y control.**

La posibilidad de que las autoridades estatales transfieran la responsabilidad a fin de que los pueblos, a través de sus autoridades representativas o tradicionales, asuman de manera inmediata o progresiva la organización y el funcionamiento de programas sociales que impactan directamente en las comunidades constituye parte de su derecho al autogobierno,... [Énfasis en negritas propio. Énfasis subrayado añadido]

- El recurso de reconsideración **SUP-REC-682/2018**, resolvió la controversia planteada por la comunidad indígena de la Junta Auxiliar de San Pablito en Pahuatlán, Puebla, que solicitaba la transferencia directa de los recursos federales que le correspondían, sin que pasaran por las arcas municipales. La Sala Superior determinó lo siguiente:

“... esta Sala Superior considera procedente dictar una acción declarativa de certeza, en el sentido de reconocer a la comunidad indígena de San Pablito, perteneciente al Municipio de Pahuatlán, Puebla, el derecho de determinar libremente su condición política y, por tanto, su derecho a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a la comunidad, mediante el establecimiento de garantías mínimas, por cuanto hace a la **administración directa de los recursos económicos que le correspondan.**

Tal premisa, en atención a sus derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno.

(...)

De esta manera, la Sala Superior ha precisado que, el derecho a la participación efectiva de una comunidad indígena no debe ser negado o suprimido por la simple votación de la mayoría del cabildo municipal...

(...)

Ahora bien, el artículo 2 de la Constitución Federal reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a su consecuente autonomía para, entre otros aspectos, ejercer su derecho al autogobierno.

(...)

De lo anterior, es válido sostener que, de una interpretación del artículo 2 de la Constitución Federal, 7, párrafo 1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 13 de la Constitución local y 44 de la Ley Orgánica Municipal, en todo municipio con población indígena, los pueblos y comunidades indígenas que formen una unidad social, económica y cultural, que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus sistemas normativos, tienen reconocidos los derechos básicos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno.

Por lo tanto, a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural y, de manera específica, a administrar los recursos que les correspondan, así como a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional, regional y municipal, susceptibles de afectarles directamente.

(...)

En este contexto, el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas está estrechamente vinculado con el desarrollo económico, social y cultural, tal como lo reconocen diferentes instrumentos y documentos internacionales⁴⁵, al destacar la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

(...)” [Énfasis en negritas propio. Énfasis subrayado añadido]

- En el recurso de reconsideración **SUP-REC-1118/2018**, que involucraba a diversas comunidades indígenas de San Martín Peras, Oaxaca, la Sala Superior determinó lo siguiente:

“... la controversia planteada por los recurrentes se inscribe en el ámbito del derecho electoral, en razón de que si bien, **las cuestiones de carácter fiscal y administrativo escapan de la materia electoral** (en cuanto a la definición de montos o

⁴⁵ Entre ellos, la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración y el Programa de Acción de Viena, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

responsabilidades en la ejecución de los recursos económicos que les corresponden a las comunidades indígenas), lo cierto es que **cuando se pone en juego el derecho a recibir tales prerrogativas, dicha situación sí pertenece a la materia electoral.**

Ello, porque la administración directa de los recursos que por derecho les corresponden a las comunidades indígenas forma parte de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, que hacen efectiva la participación política de las mencionadas comunidades.

(...)” [Énfasis añadido]

La diferencia **esencial** que encuentro entre este tipo de asuntos que involucran a una comunidad indígena y aquellos que involucran grupos “no-indígenas” -como es el caso⁴⁶- es que las comunidades indígenas están protegidas por un marco normativo reforzado a nivel constitucional⁴⁷ y en diversos tratados e instrumentos internacionales de los que México forma parte⁴⁸.

Estas normas nos obligan como autoridades del Estado Mexicano a proteger de manera especial los derechos -tanto individuales como colectivos- de los pueblos y comunidades indígenas e incluso reconocen la existencia de ciertos derechos que tienen tales grupos que no tenemos el resto de las personas no-indígenas, como por ejemplo, el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, a la autonomía y al autogobierno, frente a las autoridades del Estado Mexicano.

Estos derechos y esta tutela especial y reforzada tanto a los pueblos y comunidades indígenas, como a sus integrantes tiene su origen en el trato histórico de vulnerabilidad a que fueron sometidos durante

⁴⁶ La parte actora no señala pertenecer a una comunidad indígena ni hay indicio alguno en tal sentido en el expediente, ni de la búsqueda que hice se desprendieron elementos que me hagan suponer tal circunstancia.

⁴⁷ Artículo 2°.

⁴⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos; Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

siglos, despojándoles de sus tierras, de sus propiedades, e incluso sometiéndoles a procesos globalizadores que desgraciadamente tienen como efecto la pérdida de sus culturas.

A fin de entender el origen de este despojo social y cultural, la doctora Leticia Bonifaz Alfonzo señala lo siguiente: “... es necesario puntualizar una cuestión que data de la época colonial: El hecho de no hacer diferenciaciones. Desde el punto de vista jurídico la historia comienza desde los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en 1789, en donde no se hizo diferenciación alguna entre tipos de personas y se partió de una igualdad rasa. La visión de 1789 solo comprendió al hombre varón como ciudadano, como el que tenía derechos y dejó fuera al resto de las categorías; ahí no estaba la mujer, ahí no había ninguna persona indígena, ni distinciones por raza, edad, estado civil, etc. Simplemente, ahí no había diferenciaciones⁴⁹”.

De igual manera, en nuestro país, esta negación de hacer diferenciaciones, se origina porque el Estado mexicano se construyó bajo la influencia criolla, producto del mestizaje entre la cultura española y las diversas culturas existentes cuando aquéllas personas invadieron estas tierras con la intención de conquistarlas. El mestizaje se hizo existente, pero las culturas indígenas no desaparecieron y fueron obligadas a introducirse en una cultura económica, política y social que no era la suya y después de la independencia de México respecto de la corona española, las personas mestizas las ignoraron, a pesar que después de 300 (trescientos) años de resistencia seguían conservando sus

⁴⁹Suprema Corte de Justicia de la Nación. El derecho de los pueblos indígenas a la autoadscripción en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prefacio, página 12.

principales rasgos culturales y ordenando su vida según sus propios valores⁵⁰.

En ese orden de ideas, es pertinente mencionar que en este proceso globalizador y colonizador *“existe un esquema reduccionista y deshumanizador que simplifica las extremas diferencias y la variabilidad de las culturas y sociedades indígenas a una única categoría, indio, que sintetiza la negación de la civilización cristiana u hegemónica, de la que son portadores los conquistadores. La condición subordinada y estigmatizada del indio, constituye, pues, el rasgo definitorio principal desde la misma génesis del concepto”*⁵¹.

Ante tal contexto, Anne Deruyttere, también menciona que: *los pueblos indígenas no solo enfrentan grandes riesgos de una pérdida acelerada de su sociedad y cultura, sino también grandes potencialidades de articulación con identidad de su sociedad y cultura a la economía global. El movimiento indígena de América Latina reclama que el modelo de desarrollo occidental ha sido depredador de los recursos humanos y culturales del mundo, y ofrece un mensaje poderoso en términos de cosmovisión, espiritualidad, organización social, y destrezas en la aplicación de estrategias de sobrevivencia ante condiciones de extrema adversidad y presión*⁵².

En secuencia con lo anterior, en el caso de México, el efecto colonizador y occidental del Estado no es una excepción, pues las

⁵⁰ Párrafo redactado con apoyo en el recurso electrónico: Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. López Bárcenas Francisco, consultable en: http://www.lopezbarcenassc.org/files/escritos/LOS_PUEBLOS_INDIGENAS_ANTE_LA_SU_PREMA_CORTE.pdf

⁵¹ Pigrau Solé Antoni. Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Editorial Tirant Lo Blanch, página 31.

⁵² Deruyttere Anne. Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con la identidad. Año 2001, consultable en: <https://www.unich.edu.mx/wp-content/uploads/2014/01/pueblos-indigenas.pdf>

diversas reformas constitucionales y legales, han generado procesos mayormente simulados de inclusión de los grupos indígenas.

No obstante, las comunidades indígenas, titulares de un reclamo de reconocimiento de sus diferencias, plantean crear un orden político y jurídico que les tome en consideración para ser incluidas en las dinámicas de organización social y en los procesos de toma de decisiones, no por asimilación, sino por un reconocimiento consciente de sus diferencias y que tenga efectos en el diseño legal y político, y no solo en la implementación de tales sistemas.

Por tanto, resulta de especial relevancia detenerse a pensar que: *“la protección de la propiedad cultural e identidad, está fundamentalmente vinculada a la realización de los derechos territoriales y de la libre determinación de los pueblos indígenas. Los conocimientos tradicionales en cuanto a valores, autonomía o autogobierno, organización social, gestión de los ecosistemas, mantenimiento de la armonía entre los pueblos y respeto de la tierra están enraizados en las artes, las canciones, la poesía y la literatura que cada generación de niños y niñas indígenas debe aprender y renovar. Estas ricas y variadas expresiones de la identidad específica de cada pueblo indígena aportan la información necesaria para mantener, desarrollar y, de ser necesario, restablecer las sociedades indígenas en todos sus aspectos”*⁵³.

Estas características especiales de los pueblos y comunidades indígenas, las hace distintas de las comunidades que no lo son, como es el caso de las comunidades de Actipac 2ª Sección, Teotlalpan 3ª Sección, Ocotitla 4ª Sección, Chiautzingo 5ª Sección,

⁵³ UNESCO, Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, Art. 4.1, 2005, consultable en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23477.pdf>

SCM-JDC-201/2019

Agrícola de Dolores y José María Morelos y Pavón, todas ellas ubicadas en el municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala y cuya Presidenta y Presidentes son la parte actora en este juicio.

De la lectura de los precedentes de la Sala Superior antes citados⁵⁴ - referidos también en la sentencia- percibo que la razón esencial por la que dicho órgano jurisdiccional ha resuelto que hay casos excepcionales en que las cuestiones de carácter fiscal y administrativo, que generalmente escapan de la materia electoral, están insertas en dicho ámbito -excepcionalmente, insisto-, es porque en esos casos, la administración directa de los recursos que corresponden a dichas comunidades forma parte de sus derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, que hacen efectiva su participación política, por lo que solo en los casos en que la controversia verse sobre su derecho a recibir tales recursos, se actualiza la competencia de los tribunales electorales pues también está en juego su derecho a la participación política y el autogobierno.

En ese sentido entiendo los precedentes señalados y coincido totalmente con dicho criterio. Incluso, por esas razones he considerado que esta Sala Regional es competente en los precedentes citados en la sentencia de la que este voto forma parte que involucran comunidades indígenas.

Esto es así, pues mi obligación como Magistrada Electoral es proteger el derecho a la participación política y al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y así, incluso en aquellos casos que la controversia involucre cuestiones relacionadas con la administración y reparto de recursos públicos, pues al estar

⁵⁴ SUP-JDC-1865/2015, SUP-REC-682/2018 y SUP-REC-1118/2018.

involucrados de manera indisoluble derechos electorales, estoy obligada a protegerlos, respetarlos y garantizarlos.

Es por ello que me aparto de lo resuelto por la mayoría al afirmar que no hay una diferencia sustancial entre los casos que involucran pueblos y comunidades indígenas, de aquellos que no lo hacen pues como mencioné, estos grupos tienen derechos que no tenemos el resto de las y los mexicanos que no pertenecemos a ese grupo en situación de vulnerabilidad que requiere una tutela especial para proteger su cultura, usos, costumbres y tradiciones.

Trataré de simplificarlo en un par de líneas: nosotros y nosotras elegimos a nuestras autoridades: Presidencia, Gubernaturas, Ayuntamientos, Legisladores y Legisladoras y en el caso particular de Tlaxcala: Presidencias de Comunidad -que son órganos desconcentrados del Ayuntamiento-. Dichas autoridades reciben recursos públicos para realizar sus funciones. A diferencia de nosotras y nosotros que somos personas no-indígenas, los pueblos y comunidades indígenas tienen además a sus autoridades tradicionales y tienen derecho al autogobierno y la autonomía -como una esfera de gobierno adicional al “orden de gobierno estatal no-indígena” dentro del que se encuentre la comunidad (municipio)-.

Es precisamente esta diferencia la que obliga a las autoridades del Estado Mexicano a proveer de los recursos y medios necesarios a los pueblos y comunidades indígenas, en adición a los que proveen a los municipios de los que formen parte, para que puedan autogobernarse y ser autónomos. Es por esto que la negativa a entregarles los recursos necesarios afecta los derechos político-electorales de la comunidad y a mi juicio, hace que dichas controversias estén insertas en la materia electoral.

Esto no sucede cuando una autoridad no-indígena reclama la disminución de los recursos que corresponden a la comunidad que preside: ¿qué derecho político-electoral está vulnerado?

La respuesta que nos da la mayoría en la sentencia no se refiere al derecho político-electoral de la comunidad a la participación política efectiva -como sucede en los casos que involucran comunidades indígenas-, sino a un derecho político-electoral individual. La respuesta de la mayoría es: si no recibe recursos suficientes para desempeñar sus funciones, se afecta el derecho político-electoral del Presidente o Presidenta de Comunidad a ejercer su cargo.

¿Qué diferencia hay entre ese derecho reconocido en la sentencia, y el derecho que pudiera tener un Presidente o Presidenta Municipal, un Gobernador o Gobernadora, a recibir lo que reclamen como “recursos suficientes para ejercer el cargo para el que fueron electos o electas de manera óptima”? ¿es eso competencia de este Tribunal?

La defensa del derecho de las personas a ser votadas en la vertiente del ejercicio del cargo no es una facultad establecida como tal en la Ley de Medios sino que es un criterio definido por la Sala Superior. En ese sentido, es importante recordar que ha señalado casos en que el ejercicio del cargo sí es materia electoral y casos en los que no es materia electoral:

- **Sí son materia electoral, las controversias en que el ejercicio de un cargo de elección popular:**

- Pueda verse afectado por la vulneración del derecho a recibir una retribución por el desempeño de dicho cargo. (Jurisprudencia 21/2011⁵⁵).
- Pueda verse afectado por violencia política por razón de género. (Jurisprudencia 48/2016⁵⁶)
- Sea objeto de sanción por un partido político. (Tesis XXXVII/2013⁵⁷).

• **NO son materia electoral, las controversias en que el ejercicio de un cargo de elección popular esté vinculado con:**

- La organización interna de un Ayuntamiento. (Jurisprudencia 6/2011⁵⁸).
- Los actos relacionados con las actividades internas de las Legislaturas. (Jurisprudencias 34/2013⁵⁹ y 44/2014⁶⁰).

En ese sentido, es evidente que no todas aquellas circunstancias que afecten el ejercicio del cargo para el que una persona fue electa, son materia electoral.

⁵⁵ De rubro **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO** (LEGISLACIÓN DE OAXACA), consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 13 y 14.

⁵⁶ De rubro **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.

⁵⁷ De rubro **DIPUTADOS. NO PUEDEN SER SANCIONADOS POR LOS PARTIDOS, POR ACTOS EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE JALISCO)**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 98, 99 y 100.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ De rubro **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 36, 37 y 38.

⁶⁰ De rubro **COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 18 y 19.

Adicionalmente, la propia Sala Superior ha reconocido expresamente que las cuestiones de carácter fiscal y **administrativo** escapan de la materia electoral y solo de manera excepcional, cuando la controversia tenga relación con el derecho de autodeterminación, autonomía y autogobierno, que hacen efectiva su participación política de los pueblos y comunidades indígenas, es posible su conocimiento en este ámbito.

En consecuencia, estimo que ni esta Sala Regional ni el Tribunal Local somos competentes para revisar si la partida presupuestal de origen de las remuneraciones de los presidentes y la presidenta de comunidad es correcto, pues aunque esta determinación implique una disminución en el presupuesto que se entregará a cada comunidad, la tutela a la no reducción de dicho presupuesto no se vincula con ningún derecho político-electoral, ni siquiera en la vertiente del ejercicio del cargo para el que una persona fue electa popularmente y en el caso, tampoco hay indicios que hagan suponer que se vincule con derechos políticos de alguna comunidad indígena.

En otras palabras, encuentro un impedimento para estudiar el presente tema, ya que la parte actora no acude a proteger el origen de las remuneraciones en nombre de la comunidad -como sucede en los casos de pueblos y comunidades indígenas a fin de proteger su derecho a la participación política, vinculado con sus derechos a la autonomía, autodeterminación y autogobierno-, sino que manifiesta que el descuento de sus remuneraciones del rubro destinado para las presidencias de comunidad, le afecta directamente en el desempeño de sus funciones, sin especificar ni demostrar qué funciones se ven afectadas por el origen diferenciado de sus remuneraciones o cómo se ven afectadas; y sin que en el caso exista, como ya se dijo, una discriminación, pues a todas las

presidencias de comunidad se les paga de la misma manera en el Ayuntamiento.

Adicionalmente, y contrario a lo que sostiene la mayoría, estoy convencida de que **el tema de insuficiencia presupuestal para la prestación de los servicios públicos de las comunidades y la satisfacción de sus necesidades, no es una controversia relacionada con la materia electoral pues no afecta directamente el derecho a ejercer de manera independiente el cargo para el que la Presidenta y los Presidentes de Comunidad fueron electa y electos.**

Las controversias vinculadas con insuficiencias presupuestales en este tipo de comunidades, escapan, a mi criterio, el ámbito electoral y se inscriben de lleno en el ámbito administrativo y como reconoce la sentencia, son competencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, quien entre sus facultades, tiene según el artículo 81 fracción II inciso e) de la Constitución Local, la de resolver los Juicios de Competencia Constitucional por actos o normas jurídicas de carácter general que violen dicha constitución y las leyes que de ella emanen y que se susciten entre dos o más munícipes de un mismo Ayuntamiento o Concejo Municipal, **incluidos los presidentes (y presidentas) de comunidad.**

Consecuentemente, tampoco comparto el análisis normativo mediante el cual, se llega a la conclusión de que las remuneraciones no deben ser deducidas del presupuesto de las comunidades, pues a mi juicio, esta Sala Regional -al igual que el Tribunal Local- carece de atribuciones para pronunciarse respecto de la forma en que el Ayuntamiento se organice presupuestariamente, en términos de la Jurisprudencia 6/2011 de rubro **AYUNTAMIENTOS. LOS ACTOS RELATIVOS A SU ORGANIZACIÓN NO SON IMPUGNABLES EN EL**

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO⁶¹ y por lo tanto, no es competente para revisar si la partida presupuestal de la que se pagan las remuneraciones de las presidencias de comunidad, es correcta o no, pues las cuestiones relacionadas con la distribución de recursos y manejo presupuestario son **ámbitos de la actividad interna y administrativa del órgano de gobierno, es decir, del Ayuntamiento**, impugnables en otra vía.

Por las razones expuestas, considero que, en el presente asunto, debimos revocar parcialmente la resolución del Tribunal Local por lo que ve al estudio que hizo del origen de los recursos con que se pagan las remuneraciones de la Presidenta y los Presidentes de Comunidad pues tal controversia escapa al ámbito electoral y en consecuencia, el Tribunal Local, debió haber escindido la demanda primigenia, declarándose incompetente para estudiar esos agravios que debió haber enviado al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, para que lo resolviera como Juicio de Competencia Constitucional.

Por todas las razones anteriores, emito el presente voto concurrente.

MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS
Magistrada

⁶¹ 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.