

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SCM-JE-35/2019

PARTE ACTORA: AYUNTAMIENTO DE XALTOCAN, TLAXCALA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE TLAXCALA

MAGISTRADO: HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIAS: MARÍA DE LOS ÁNGELES VERA OLVERA Y PAOLA PÉREZ BRAVO LANZ

Ciudad de México, once de julio de dos mil diecinueve.

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 **desechar de plano** la demanda, con base en lo siguiente.

G L O S A R I O

Parte actora	Ayuntamiento de Xaltocan, Tlaxcala
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Sentencia impugnada	Sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Tlaxcala, el veinte de junio de dos mil diecinueve, dentro de los expedientes TET-JDC-25/2019 y TET-JDC-26/2019 al TET-JEC-30/2019 acumulados
Tribunal local o autoridad responsable	Tribunal Electoral de Tlaxcala

ANTECEDENTES

De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

I. Instalación del Ayuntamiento. El uno de enero de dos mil diecisiete, se instaló el Ayuntamiento de Xaltocan, Tlaxcala, para el periodo 2017-2021.

II. Retribuciones. En sesión de treinta de enero de dos mil diecinueve,¹ el cabildo del referido Ayuntamiento aprobó la homologación de retribuciones de las personas Regidoras a las percibidas por las y los Presidentes de comunidad.

III. Medio de impugnación local.

1. Demandas. El veinte y veintiséis de febrero, diversas personas Regidoras presentaron sendos escritos de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal responsable, a fin de controvertir actos y omisiones del Ayuntamiento de referencia, con relación a sus retribuciones por concepto del ejercicio de sus cargos; los cuales fueron radicados con las claves de identificación TET-JDC-25/2019 al TET-JDC-30/2019.

2. Sentencia. El veinte de junio, la autoridad responsable dictó sentencia en los juicios de referencia, en el sentido de, entre otras cuestiones, ordenar que se pagaran diversas remuneraciones a las personas Regidoras.

IV. Juicio electoral.

1. Demanda. El veintisiete de junio, la Parte actora presentó ante el Tribunal local, escrito de demanda de juicio de revisión constitucional electoral, a fin de controvertir la Sentencia impugnada.

¹ En adelante todas las fechas se entenderán referidas al año dos mil diecinueve, salvo que se precisión en contrario.

2. Turno. Recibidas las constancias en esta Sala Regional, el veintiocho posterior, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente como juicio electoral, al que correspondió la clave SCM-JE-35/2019, y turnarlo a la Ponencia a su cargo, para la instrucción y presentación del proyecto de sentencia respectivo.

3. Radicación. El uno de julio, el Magistrado Instructor radicó el referido expediente en la ponencia a su cargo.

4. Escrito. El cuatro de julio el Magistrado Instructor ordenó agregar el escrito de tercero interesado y reservar lo conducente hasta el momento procesal oportuno.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un juicio electoral promovido para controvertir la resolución del Tribunal Electoral de Tlaxcala, por la que se ordenó al Ayuntamiento de Xaltocan, entre otras cuestiones, el pago de diversas remuneraciones a las personas regidoras con motivo del ejercicio de sus cargos; supuesto normativo competencia de esta Sala Regional en una entidad federativa en la que ejerce jurisdicción.

Lo anterior tiene fundamento en:

Constitución. Artículos 17; 41, párrafo segundo, base VI, y 99.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186, fracción X, y 195, fracción XIV.

Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.²

SEGUNDO. Improcedencia.

En concepto de esta Sala Regional, en el caso, se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de legitimación de la Parte actora, para promover el medio de impugnación, la cual se encuentra prevista en los artículos 9 párrafo 3, y 10 párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios; ello, tal como lo hace valer la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

Lo anterior, ya que no existe el supuesto normativo que faculte a los ayuntamientos a acudir a este Tribunal Electoral, cuando han formado parte de una relación jurídico-procesal como responsables, pues carecen de legitimación activa para promover cualquiera de los medios de impugnación previstos por la Ley de Medios.

Ello, acorde a lo establecido por la jurisprudencia 4/2013³ de 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 REVISIÓN CONSTITUCIONAL.**

En el caso a estudio, el Ayuntamiento de Xaltocan, fue la autoridad responsable en los juicios de origen, en los cuales, incluso, se le condenó, entre otras cuestiones, al pago de

² Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho, cuya última modificación es de doce de noviembre de dos mil catorce.

³ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 15 y 16.

diversas remuneraciones a las personas regidoras, esto es, participó en la relación jurídico procesal como sujeto pasivo.

Es por ello, que, acorde con el criterio citado, se estima que la Parte actora no está legitimada para promover el medio de impugnación intentado. Lo anterior, aunado a que tampoco se actualiza el supuesto de excepción establecido mediante la jurisprudencia de la Sala Superior 30/2016, de rubro **LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL**,⁴ consistente en que las autoridades responsables cuentan con legitimación para impugnar resoluciones que afecten su ámbito individual.

Puesto que, como se ha precisado, del escrito de demanda se advierte que la pretensión del Ayuntamiento es que se revoque la resolución impugnada, en la que se le condenó al pago de diversas remuneraciones, sin que se exprese argumentos de los que se pudiera desprender una afectación en el ámbito personal de quienes la suscriben.

Es oportuno señalar que esta Sala Regional al resolver los juicios SCM-JE-22/2019 y SCM-JE-31/2019, expuso por qué no es posible continuar aplicando el criterio sostenido en los diversos juicios electorales SDF-JE-20/2016, SDF-JE-27/2016, SDF-JE-86/2016, SDF-JE-4/2017 y SDF-JE-20/2017, en los cuales este órgano jurisdiccional había establecido supuestos de excepción según los cuales se les reconocía legitimación a

⁴ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 21 y 22.

los ayuntamientos para acudir a esta instancia, en los términos siguientes.

1. Criterio de la Sala Superior.

Al respecto, en los juicios de referencia este órgano jurisdiccional señaló que la Sala Superior al resolver el expediente **SUP-JRC-49/2010**, cuyas consideraciones dieron origen a la jurisprudencia **4/2013** antes citada, estimó que la legitimación activa representaba un presupuesto procesal y la falta de legitimación tornaría improcedente el medio de impugnación, resultando en el desechamiento de la demanda.

Asimismo, con relación al citado presupuesto procesal, consideró que la estructura constitucional y legal del sistema de medios de impugnación en materia electoral, tanto en el ámbito federal como local, está orientada a la defensa de los derechos político-electorales de la ciudadanía, ya fuera en forma individual o colectiva, cuando ha ejercido su derecho de asociación en la creación de agrupaciones políticas o de partidos políticos.

Sobre esta línea, apuntó que el sistema de medios de impugnación en materia electoral no otorga legitimación a los órganos de autoridad ni a los órganos de los partidos políticos que se equiparan en su actuación a tales órganos públicos de autoridad, para promover el juicio de revisión constitucional electoral, cuando han sido el ente responsable o demandado en el medio de impugnación, administrativo o jurisdiccional, regulado por la legislación local.

Tal criterio fue reiterado por la Sala Superior al resolver el expediente **SUP-JRC-113/2010**, en donde concluyó que si en un medio de impugnación se juzgó el actuar de una legislatura local, la misma legislatura no estaría legitimada para impugnar la sentencia del juicio que la juzgó, al no existir el supuesto normativo que faculte a las autoridades responsables a instar el juicio de revisión constitucional electoral.

Este criterio fue sostenido también al resolver el expediente **SUP-AG-23/2010**, donde estimó que un ayuntamiento no estaba legitimado para controvertir la resolución emitida en un juicio en que hubiera sido la autoridad responsable.

2. Criterio de esta Sala Regional.

Ahora bien, esta Sala Regional, al resolver el expediente **SDF-JE-14/2016**, había considerado las funciones primordiales de todo órgano jurisdiccional se encontraba la de interpretar la normativa aplicable al caso concreto y, en el supuesto de no existir criterio previo o pronunciamiento de otro órgano de impartición de justicia, tiene la obligación de construir el parámetro que resuelva la controversia que se le plantea, caso por caso, en cumplimiento al mandato constitucional de acceso a la justicia.

En esa línea y atendiendo a los planteamientos novedosos que se le han presentado, esta Sala Regional estableció los criterios que ha considerado necesarios para garantizar el derecho de acceso a la justicia y el principio constitucional de que todos los actos electorales se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En este sentido, este órgano jurisdiccional había considerado que se actualizaban algunas excepciones a la jurisprudencia **4/2013**, ya citada, de tal manera que excepcionalmente podría proceder el juicio promovido por quien hubiera sido autoridad responsable durante la cadena impugnativa. Tales excepciones eran las siguientes:

- a)** La acusación de la actualización de una violación procesal;
- b)** La actuación de la autoridad responsable en un plano de igualdad procesal; y,
- c)** La determinación de la vía mediante la cual sería conocido un juicio promovido contra la autoridad responsable.

Sobre esta línea, esta Sala Regional consideró que si bien con anterioridad no había reconocido legitimación activa a los ayuntamientos señalados como responsables en una instancia jurisdiccional previa, una nueva reflexión permitía concluir que tales órganos sí tenían legitimación activa cuando acudían en defensa de los intereses patrimoniales del municipio al que gobernaban.

Lo anterior se consideró así, pues en algunos casos era preciso analizar la legitimación activa de los ayuntamientos, partiendo de una premisa distinta a su carácter formal de autoridad, porque ciertos actos o resoluciones significan una afectación material al espectro de derechos de la institución misma y, por tanto, del ejercicio pleno de los derechos, atribuciones y obligaciones de sus integrantes, como en el

caso que se alegaba la afectación al patrimonio del municipio y la existencia de reglas presupuestales que afectan su ejercicio, no como una razón para no cumplir una determinación judicial, sino para que se ponderaran más elementos y se abonara al cumplimiento de un fallo, sin violar normas presupuestales municipales.

Lo anterior se consideró así, porque hay casos en que los Tribunales electorales estatales emiten sentencias condenatorias en que ordenan a los ayuntamientos pagar alguna remuneración y, para éstos, la ejecución de lo ordenado puede afectar su patrimonio o presupuesto –afectado por normas de interés general–. Además, no existe medio de impugnación alguno para que el ayuntamiento pudiera hacer valer esa cuestión y, en consecuencia, se permitiera la revisión de la legalidad de dichas resoluciones, lo que lo dejaba en total estado de indefensión, haciendo nulo su derecho de acceso a la justicia.

Al respecto, esta Sala Regional consideró que no debía perderse de vista que los bienes y recursos de los ayuntamientos están destinados a la prestación de servicios públicos, por lo que una afectación indebida en sus recursos económicos podría incidir, no solo en el correcto ejercicio de las funciones que conciernen a la entidad pública, sino que también podría afectar inmediata y directamente los derechos humanos de las personas habitantes del municipio de que se trate, al poner en riesgo la prestación de los servicios públicos previstos en la fracción III del artículo 115 de la Constitución, de los cuales son destinatarias.

Además, estimó que podría afectarse el régimen de libre administración hacendaria del cual gozan los ayuntamientos conforme a lo previsto en la fracción IV del referido artículo 115 constitucional, el cual le permite disponer y aplicar sus recursos para satisfacer sus necesidades y cumplir con sus fines públicos, o incluso, podrían afectarse recursos que si bien integran el patrimonio municipal no participan de dicho régimen, como es el caso de las participaciones federales, las cuales no pueden desviarse para fines distintos a las que fueron previstas.

Por tanto, este órgano jurisdiccional consideró que dejar de analizar el tema planteado en estos casos, bajo el único argumento de que un ayuntamiento actuó como autoridad responsable en la instancia local, implicaba dejar vedada la posibilidad de revisar actos que pudieran resultar ilegales y podían provocar algún detrimento en el presupuesto de los ayuntamientos, mermando el ejercicio eficaz de sus funciones constitucionales y legales, repercutiendo en el interés y beneficio público de sus habitantes.

Asimismo, consideró que de conformidad con la normativa aplicable al caso, quienes integran el ayuntamiento tienen entre sus funciones las de cumplir y hacer cumplir las constituciones federal y local, así como las leyes derivadas de las mismas, así como administrar, ejercer y controlar su presupuesto de ingresos.

Por tanto, estimó que privar al ayuntamiento del derecho a impugnar determinaciones de Tribunales locales que les condenaran a pagar dietas, en los casos en que el mandato

judicial pudiera afectar su patrimonio como institución, implicaba una afectación a su derecho a una tutela judicial efectiva, aunado a que pudiera privarles de las atribuciones que la ley les concede.

A mayor abundamiento y a manera de ejemplo, se llamó la atención sobre el hecho de que el artículo 7 de la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que la Federación, las entidades federativas, los municipios o cualquier persona moral pública pudiera solicitar amparo –a través de quienes legalmente los representen– cuando la norma general, acto u omisión les afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con las y los particulares.

Esto es, la legitimación activa de las autoridades responsables no ha sido concebida como una premisa absoluta en el contexto de todos los medios de control constitucional, puesto que, en otros ámbitos del derecho, como es el caso del amparo, se ha establecido la posibilidad de que éstas controviertan los actos que de ellas se reclaman cuando afecten su patrimonio.

En suma, esta Sala Regional consideró que, a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, los ayuntamientos debían tener legitimación para promover juicio electoral, en los casos en que impugnaran resoluciones de los Tribunales Electorales de las entidades federativas que les ordenaran pagar alguna remuneración, si el cumplimiento de lo ordenado implicaba una posible afectación a su patrimonio o presupuesto.

Ello al no existir medio de impugnación alguno para que el ayuntamiento pudiera hacer valer esa cuestión y que permitiera la revisión de la legalidad de la misma, lo que lo dejaba en total estado de indefensión, haciendo nulo su derecho de acceso a la justicia.

Por último, esta Sala Regional puntualizó que en los casos señalados los ayuntamientos tendrían legitimación, siempre y cuando el ejercicio de la acción intentada no se realizara con el único propósito de que prevaleciera su determinación.

Las consideraciones esenciales de este criterio fueron reiteradas al resolver los expedientes **SDF-JE-20/2016**, **SDF-JE-27/2016**, **SDF-JE-86/2016**, **SDF-JE-4/2017** y **SDF-JE-20/2017**, motivo por el cual se formuló en su oportunidad un proyecto de tesis de jurisprudencia que llevó por rubro: **“LEGITIMACIÓN ACTIVA. EN CASOS EXCEPCIONALES LA TIENEN LOS AYUNTAMIENTOS, NO OBSTANTE, SU CALIDAD DE AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA INSTANCIA LOCAL”**, el cual fue sometido al procedimiento de ratificación previsto en el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

3. Respuesta a la solicitud de ratificación de jurisprudencia.

Tal solicitud, originó la formación del expediente **SUP-RDJ-2/2017**, la cual se resolvió el doce de junio anterior.

En su resolución, la Sala Superior decidió no ratificar la jurisprudencia sometida a su consideración, al estimar que el criterio no era relevante, siendo este requisito fundamental

para la pretendida ratificación, pues permitía evaluar si la reiteración de un criterio es susceptible de convertirse en obligatorio para todos los tribunales y autoridades electorales del país.

Para justificar la falta de relevancia sostuvo dos razones sustanciales, a saber: **a)** Que respecto al tema de la jurisprudencia sometida a ratificación existía criterio obligatorio aprobado por la Sala Superior; y, **b)** Que la argumentación carecía de la debida motivación que justificara la legitimación de las autoridades responsables para la presentación de medios de impugnación en la materia.

La primera de las razones referidas se sustentó en que la Sala Superior había emitido la multicitada jurisprudencia **4/2013**, en la cual fijó un criterio general en el sentido de que las autoridades que hubieran comparecido como responsables en la instancia local carecerían de legitimación activa; lo anterior, sin que se hubiera previsto algún supuesto de excepción, de ahí que resultara aplicable en todos los casos que surtieran la hipótesis ahí prevista.

Esto, salvo por el criterio de la propia Sala Superior en la distinta jurisprudencia **30/2016**,⁵ bajo el rubro: **“LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL”**.

⁵ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 21 y 22.

Por lo que toca a la segunda razón, esta Sala Regional citó diversos precedentes como origen de la jurisprudencia cuya ratificación pretendía, en los cuales sostuvo que no resultaba aplicable la jurisprudencia **4/2013** al considerar que las autoridades responsables ahora promoventes habían actuado en un plano de igualdad jurídica procesal. Empero, de la revisión de los precedentes, la Sala Superior consideró que en los mismos no existía la igualdad requerida para que una autoridad pudiera promover un medio de impugnación, colocándola en una relación de supra-subordinación respecto de otra autoridad.

Lo anterior, ya que las autoridades que promovieron medios de defensa, no se habían colocado en un plano de derecho equiparable al de cualquier persona del derecho privado, pues mantuvieron sus facultades de imperio –como entes del derecho público–.

En función de lo anterior, la Sala Superior consideró que no era posible ratificar la jurisprudencia, pues contrario a lo sostenido por esta Sala Regional en los precedentes que le dieron origen la autoridad careció de legitimación para presentar medios de impugnación en la materia, ya que no podía prescindir de la calidad de autoridad que tuvo en la controversia y adoptar la de particular cuyos derechos se afectaban.

Ello pues las controversias que dieron origen a la jurisprudencia propuesta surgieron, en todos los casos, ante la actuación u omisión en el cumplimiento de las funciones públicas que tenía encomendadas la autoridad como ente de

derecho público (investida de imperio), y aquélla pretendía cuestionar la determinación del órgano jurisdiccional local que le condenó al pago de remuneraciones a servidoras y servidores públicos emanados de una elección por el voto popular. Así, la Sala Superior concluyó que tal actuación impedía que presentaran algún medio de impugnación ante los tribunales en materia electoral, al carecer de legitimación.

Así, en función de lo expuesto, esta Sala Regional no puede seguir sosteniendo el criterio a través del cual – excepcionalmente– había considerado procedentes diversos Juicios Electorales promovidos por ayuntamientos al impugnar resoluciones de los Tribunales Electorales de las entidades federativas en que fueron autoridades responsables y a través de los cuales acudían en defensa del patrimonio del órgano municipal de gobierno.

Así entonces, cobra aplicación lo establecido en la jurisprudencia **4/2013**, ya que en la cadena impugnativa que precede al presente juicio, la parte actora tuvo el carácter de autoridad responsable, pues se le reclamó, entre otras cuestiones, la omisión de pagar las cantidades que correspondían a las y los Actores primigenios por el ejercicio de su cargo.

En función de lo antes expuesto y tomando en cuenta las consideraciones sostenidas en la resolución emitida en el expediente **SUP-RDJ-2/2017**, esta Sala Regional concluye que el Ayuntamiento carece de legitimación para promover el presente Juicio Electoral, al haber sido autoridad responsable

en la cadena impugnativa de la que deriva la Resolución impugnada.

Por lo anterior, y en función de lo relatado, esta Sala Regional concluye que la Parte actora carece de legitimación activa para promover el presente juicio, y en consecuencia procede desechar la demanda de conformidad con lo dispuesto por los artículos 9 párrafo 3, y 10 párrafo 1 inciso c) de la Ley de Medios.

Finalmente, no pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional, el escrito de quienes pretenden comparecer como personas terceras interesadas al presente juicio, no obstante, dado el sentido de la resolución, no es necesario hacer un pronunciamiento al respecto; sin embargo, tal situación no les depara perjuicio, dado el desechamiento de la demanda.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional,

RESUELVE

ÚNICO. Se **desecha** la demanda.

NOTIFÍQUESE por estrados a la Parte actora por así haberlo solicitado en su escrito de demanda, así como a las demás personas interesadas, y **por correo electrónico** al Tribunal responsable; asimismo, infórmese por correo electrónico a la Sala Superior de este Tribunal Electoral para su conocimiento en atención del Acuerdo General 3/2015. Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 28 y 29 de la Ley de Medios.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido, con la precisión que, toda vez que la Sentencia

impugnada también es motivo de controversia en el diverso juicio SCM-JDC-184/2019, el cual se encuentra en instrucción, se ordena remitir los expedientes de la instancia local a ese medio de impugnación, por ser necesarios para su resolución.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados, 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

