



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

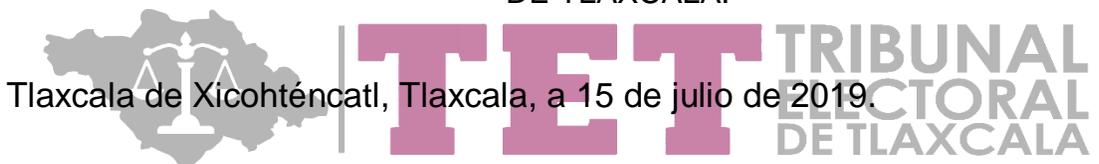
JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

JUICIO DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: TET-JDC-33/2019.

PARTE ACTORA: JOSÉ JUAN TORRES GARCÍA, MARGARITO MEJÍA FERNÁNDEZ, JOSÉ TRINIDAD HERNÁNDEZ DURÁN, JOSÉ VALENTE HERNÁNDEZ MEJÍA, MARÍA ANDREA PATRICIA GARCÍA BUSTOS, DAVID LUNA HERNÁNDEZ Y VICENTE BONILLA PIEDRAS, EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTES DE COMUNIDAD DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TETLA DE LA SOLIDARIDAD, ESTADO DE TLAXCALA

AUTORIDAD RESPONSABLE: AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO TETLA DE LA SOLIDARIDAD, ESTADO DE TLAXCALA.



Tlaxcala de Xicohténcatl, Tlaxcala, a 15 de julio de 2019.

El Tribunal Electoral de Tlaxcala dicta **SENTENCIA** en el sentido de ordenar al Ayuntamiento de Tetla de la Solidaridad dar contestación al escrito de quienes impugnan y a expedir el Reglamento de Presidencias de Comunidad previsto en la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

ÍNDICE

- 1. ANTECEDENTES.....3
- 2. RAZONES Y FUNDAMENTOS.....4
- 3. PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.....4
- 4. SEGUNDO. Estudio de la procedencia.....5
 - 4.1. Análisis de las causales de improcedencia planteadas por la autoridad responsable5
 - 4.2. Sobreseimiento.....6
 - 4.3. Requisitos de procedencia.....14
- 5. TERCERO. Precisión de los actos impugnados.....17

6. CUARTO. Estudio de fondo.....	18
6.1. <i>Suplencia de agravios</i>	18
6.2. <i>Síntesis de agravios y pretensiones de los impugnantes</i>	19
6.3. Solución a los planteamientos de las partes.....	20
6.3.1. Análisis del Agravio 1.....	20
6.3.2. Análisis del Agravio 2.....	34
6.3.3. Análisis del Agravio 3.....	39
7. QUINTO. EFECTOS.	45
8. SEXTO. PLAZOS Y TÉRMINOS.	47
9. PUNTOS RESOLUTIVOS.....	47

GLOSARIO

Autoridad responsable	Ayuntamiento de Tetla de la Solidaridad.
Impugnantes	José Juan Torres García, Margarito Mejía Fernández, José Trinidad Hernández Durán, José Valente Hernández Mejía, María Andrea Patricia García Bustos, David Luna Hernández Y Vicente Bonilla Piedras, en su carácter de presidentes de las comunidades de 1ªsección Actipac, 2ª sección Teotlalpan, 3ª sección Ocotitla; 4ª sección Chiautzingo, 5ª sección Agrícola de Dolores, San Bartolomé Matlalohcan y José María Morelos y Pavón, respectivamente, todos del Ayuntamiento de Tetla de la Solidaridad, estado de Tlaxcala.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Juicio de la Ciudadanía	Juicio de Protección de los Derechos Político – Electorales del Ciudadano.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

Ley de Medios	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.
Ley Municipal	Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.
Tribunal.	Tribunal Electoral de Tlaxcala.

ANTECEDENTES

De autos se desprende lo siguiente:

- I. El 8 de junio del año 2016, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones entregó constancia de mayoría a las actoras y los actores, como titulares de las presidencias de comunidad.
- II. El 7 de marzo del año que transcurre, los Impugnantes presentaron Juicio de la Ciudadanía ante este Tribunal, reclamando diversos actos de las autoridades responsables.
- III. El 11 de marzo del presente año, a requerimiento de este Tribunal, la Síndico, presentó informe circunstanciado y demás documentación tendente a cumplir con el trámite del medio impugnativo.
- IV. EL 21 de marzo de 2019, los Impugnantes presentaron ampliación de demanda, que se remitió a las autoridades responsables para que le dieran el trámite correspondiente.
- V. El 3 de abril del año de referencia, la Síndico presentó informe circunstanciado relativo a la ampliación de la demanda, así como la demás documentación relativa al trámite del medio impugnativo.

VI. El 6 de mayo del presente año, el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala, a requerimiento de este Tribunal, presentó informe relativo a las ministraciones presupuestarias entregadas al Ayuntamiento.

VII. El 5 de junio del presente año, el Órgano de Fiscalización Superior a requerimiento de este Tribunal, presentó documentación relativa a los presupuestos del Ayuntamiento correspondientes a los años 2017, 2018 y 2019.

VIII. El 18 de junio siguiente, el Ayuntamiento, a requerimiento de este Tribunal, presentó el Bando de Policía y Gobierno vigente.

IX. El 20 de junio de 2019, se tienen por cumplidos los requerimientos formulados al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala y al Ayuntamiento.

X. El 15 de julio consecutivo se admitió a trámite el juicio de la ciudadanía y la ampliación de la demanda, ya que se consideró que no existían diligencias ni pruebas por desahogar, se declaró el cierre de instrucción, quedando el presente medio de impugnación en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

Conforme a lo establecido en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal; 105, párrafo 1, 106 párrafo 3 y 111, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 95 penúltimo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 1, 3, 5, 6, fracción III, 7 y 90 de la Ley de



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

Medios y; 1 y 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tlaxcala, este Tribunal tiene jurisdicción y competencia para resolver el Juicio de la Ciudadanía de que se trata.

Lo anterior, en razón de que los Impugnantes alegan violación a su derecho político – electoral a ser votados en su modalidad de ejercer el cargo, además de que la materia de la impugnación corresponde al orden local por controvertirse actos de un ayuntamiento perteneciente al estado de Tlaxcala.

SEGUNDO. Estudio de la procedencia.

I. Análisis de las causales de improcedencia planteadas por la autoridad responsable.

El Ayuntamiento, tanto en el informe circunstanciado rendido con motivo de la demanda inicial, como en el que rindió respecto a la ampliación de demanda, señala que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 24, fracción I, inciso e) de la Ley de Medios, el cual establece que los medios de impugnación serán improcedentes cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones en los que el acto o resolución recurrida sea inexistente o haya cesado sus efectos.

Al respecto, se estima infundada la causal de improcedencia de que se trata, en razón de que la responsable funda su planteamiento en argumentos de fondo.

En efecto, en el informe circunstanciado remitido con motivo de la demanda inicial se señala que la causal de improcedencia se actualiza en esencia porque:

- Los presidentes de comunidad impugnantes han participado en las sesiones de Cabildo con voz y voto por lo que no es cierto que no les hubiera reconocido con el carácter de municipales.

- La diferencia entre las remuneraciones de los presidentes de comunidad y los regidores se justifica por sus atribuciones y responsabilidades.

En el caso del informe circunstanciado rendido con motivo de la ampliación de demanda, el Ayuntamiento basó su solicitud de declaración de improcedencia en que:

- El sueldo fijado a las personas titulares de las presidencias de comunidad se determinó en razón del principio de libre disposición de la hacienda municipal y por las diferentes funciones que realizan respecto de los regidores.
- Que no se les desconoce el carácter de presidentes de comunidad, ya que han comparecido en Cabildo con voz y voto.

En ese sentido, es claro que el Ayuntamiento pretende acreditar la causal de improcedencia invocada, dado que sus argumentos no se dirigen a demostrar que los actos reclamados son inexistentes o han cesado sus efectos; sino más bien, van enderezados a demostrar porqué los actos impugnados son apegados a derecho, temática que debe analizarse al resolver el fondo del asunto. Esto, en función de que, en relación a las inconformidades respecto al sueldo, la responsable aduce el motivo por el cual se fijaron de esa manera; mientras que, en el caso del desconocimiento de los actores y actoras como munícipes, también se aducen hechos cuya prueba debe analizarse al resolver el fondo de juicio.

II. Sobreseimiento.

El sobreseimiento, como es de explorado conocimiento jurídico, es una institución jurídico - procesal que hace referencia a la terminación del proceso antes de resolver el fondo de la cuestión planteada, debido a situaciones jurídicas o de hecho que, impiden conocer el fondo del asunto.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

Al respecto, el numeral 25, fracción III de la Ley de Medios establece que el sobreseimiento procede, entre otras causas, cuando habiendo sido admitido el medio de impugnación, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia en los términos de la ley.

En la especie, este Tribunal estima que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el inciso d), fracción I, del artículo 24 de la Ley de Medios en relación con el 19 de la misma Ley, en cuanto las conductas de referencia no fueron impugnadas dentro de los 4 días que establece la legislación. Por razón de método, se analizarán por separado.

1. Omisión del Ayuntamiento de homologar sus sueldos como titulares de las presidencias de comunidad con respecto a los regidores desde la fecha de inicio de sus cargos, lo que constituye a su vez, el desconocimiento de los Impugnantes como munícipes y como parte del Ayuntamiento.

En el caso en mención, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 25, fracción III, en relación con el 24, fracción I, inciso d) de la Ley de Medios, en razón de que el medio impugnativo no fue promovido respecto al acto de que se trata dentro del plazo de 4 días previsto en la ley.

Como es de explorado derecho, cuando se reclama omisiones respecto de actos que la autoridad está obligada a realizar, no existe un punto concreto en el tiempo a partir del cual comenzar a contar el plazo para impugnar, por lo que puede combatir la conducta omisiva en cualquier tiempo, salvo los plazos de prescripción que en su caso pudieran existir.

En ese tenor, es importante aclarar que, en el caso concreto, aunque quienes impugnan se duele de una omisión, lo cierto es que esta deriva directamente de un acto positivo como lo es la determinación del Cabildo de fijar los sueldos que corresponden, en lo que interesa, a quienes ocupan la titularidad de las presidencias de comunidad y de las regidurías.

En situaciones como la de que se trata, no puede considerarse que no existe un punto fijo en el tiempo a partir del cual comenzar a computar los plazos para impugnar, ya que precisamente, la omisión tiene como origen un acto concreto que se actualizó en una fecha específica. Al respecto es ilustrativa la jurisprudencia 13/2010, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE¹.**

En el caso de que se trata, los Impugnantes afirman que, desde la fecha de inicio de sus funciones, esto es, el 1 de enero de 2017, el Ayuntamiento omitió homologar sus remuneraciones con las de los regidores, desconociendo su calidad de municipales. Esto en el contexto de que la demanda inicial fue presentada el 7 de marzo de 2019, lo que revela desde luego, que, desde la perspectiva de los Impugnantes, la omisión continuaba hasta tal fecha. Por lo que el periodo que abarca la conducta reclamada es del 1 de enero de 2017 al 7 de marzo de 2019.

No obstante, aun cuando los Impugnantes plantean la conducta que afecta sus derechos como una omisión, en realidad de lo que se duelen es de la determinación del Cabildo de fijar una remuneración de los presidentes de comunidad menor a la de los regidores.

En ese tenor, para que exista una omisión, es necesaria la presencia de un deber jurídico de actuar, sea de corte convencional, constitucional,

¹ Cuyo texto es el siguiente: *Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvertió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada.*



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

legal, reglamentario o incluso, derivado de un acto jurídico, que constriña a la autoridad, conforme a sus atribuciones, a actuar²

En ese sentido, consta en autos copia certificada de acta de sesión de Cabildo de 13 de marzo de 2018³ firmada por los aquí impugnantes. El punto 3 del orden del día de la sesión consistió en el “ANÁLISIS Y EN SU CASO APROBACIÓN DE LA RETRIBUCIÓN ECONÓMICA DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO”. Del contenido de dicho punto se aprecia que a los regidores les fue fijado un sueldo mayor que a los presidentes de comunidad, lo cual fue aprobado por unanimidad de votos.

Como puede advertirse, en la mencionada sesión de 13 de marzo de 2018, el Cabildo fijó los sueldos de los regidores y de quienes ocupaban la titularidad de las presidencias de comunidad, por lo que, conforme a lo que consta en autos, la omisión de que se duelen los Impugnantes, tuvo un momento a partir del cual computar el plazo para combatir el acto

² Al respecto, es aplicable la tesis 2o. J/2 del Poder Judicial de la Federación de rubro y texto siguientes: **ACTOS OMISIVOS ATRIBUIDOS A UNA AUTORIDAD. PRESUPUESTOS DE SU EXISTENCIA.** *La omisión jurídica es un estado pasivo y permanente, parcial o absoluto, cuyo cambio se exige en proporción a un deber derivado de una facultad que habilita o da competencia a la autoridad. En este sentido, si se trata de actos omisivos, la carga de la prueba recae, por regla general, en las autoridades, pero esto aplica cuando, teniendo conocimiento, están obligadas a actuar y no lo hacen, lo que se traduce en una abstención de actuar con base en sus atribuciones. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 1a. XXIV/98, señaló que para la existencia de la omisión debe considerarse si existe una condición de actualización que coloque a la autoridad en la obligación de proceder que exige el gobernado; en estos casos, su deber es en proporción al supuesto normativo incumplido, es decir, el presupuesto de la omisión es la facultad normativa que habilita a las autoridades y las constriñe a actuar en vía de consecuencia de un acto jurídico previo que lo origine, ya que sólo pueden omitirse conductas, fáctica y legalmente probables, donde el Estado teniendo conocimiento de un acto o hecho no acata la facultad normativa. Luego entonces, el conocimiento de la autoridad que la constriñe a actuar se divide en tres hipótesis: 1) que ésta sea consecuencia de un acto previo que la origine, es decir, la autoridad lo conoce directamente y sólo espera ejecución por ya existir el presupuesto que fáctica y legalmente la habilitan y constriñen, por ejemplo ante la existencia de un fallo o determinación judicial la omisión de ejecutar, entregar, pagar o liberar; 2) los casos donde no tenga como presupuesto una condición, por ejemplo ante una falta o accidente de tránsito, un delito flagrante, una contingencia ambiental son hechos que la autoridad conoce o debe conocer por razones notorias, en estos, la obligación se especifica en proporción al hecho y a la consecuencia normativa prevista; y, 3) los actos que requieren de una solicitud, petición o condición, siendo aquellos que prevén la existencia de requisitos previos de impulso del gobernado, para actualizar las facultades y el conocimiento directo de la autoridad, por ejemplo cuando ésta requiere algún tipo de formulario, pago o bien una solicitud, que son requisitos o condiciones para que el Estado actúe. En este tenor, en la medida que va dependiendo de la omisión y sus presupuestos como facultad normativa y conocimiento de la autoridad, podrá establecerse su existencia.*

³ Documento que hace prueba plena conforme a los artículos 29, fracción II, 31, fracción IV y 36, fracción I de la Ley de Medios.

origen de la conducta que afirma afecta sus derechos. Consecuentemente, el plazo de 4 días para impugnar ha transcurrido en exceso.

Adicionalmente, también se encuentra en autos, acuse de 13 de febrero de 2019 con firmas originales, de oficio firmado por los Impugnantes, dirigido a los integrantes del Ayuntamiento⁴. En el documento de referencia, los firmantes señalan lo siguiente:

[...]

2. Toda vez que, conforme a la normatividad aplicable, los suscritos tenemos la calidad de munícipes e integrantes del Ayuntamiento; por lo que solicitamos que la remuneración que nos deba corresponde se homologue a la percibida por los regidores que formen dicho cuerpo colegiado, en los términos que fueron aprobados en la sesión de Cabildo respectiva en donde se han venido tratando las propuestas, análisis y aprobación de la retribución económica de los integrantes del Ayuntamiento.

[...]

De la transcripción se desprende que, a la fecha de presentación del oficio de que se trata, quienes impugnan ya tenían conocimiento de la diferencia de sus remuneraciones con respecto a las de los regidores, circunstancia que corrobora lo probado en acta de Sesión de Cabildo de 13 de marzo de 2018. En todo caso, de la fecha de recepción del documento de que se trata (13 de febrero de 2019), a la de presentación de la respectiva demanda (7 de marzo de 2019), transcurrió en exceso el plazo de 4 días que establece la legislación para la presentación de la impugnación del cual se considera oportuna la impugnación (pasaron 15 días hábiles).

Además, en el contexto referido, resulta evidente que conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, es inverosímil que desde la fecha de inicio de sus funciones, esto es, desde enero de 2017, hasta 2019, no hubiera tenido conocimiento de la diferencia en las

⁴ Documento que conforme hace prueba plena conforme a los artículos 29, fracciones I y II, 31, fracción II y 36 de la Ley de Medios.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

remuneraciones con respecto a los regidores, más cuando conforme a la ley⁵, los presidentes de comunidad tienen derecho a asistir a las sesiones de Cabildo, donde se decide las remuneraciones y sueldos de los servidores públicos del ayuntamiento.

Asimismo, es pertinente destacar que existe una diferencia fundamental entre aquellos casos en que la autoridad toma una determinación en relación a las remuneraciones que corresponden a los servidores públicos, respecto de aquellos casos en que, no se toma la determinación, o una vez tomada, se deja de observar total y parcialmente en contra del interesado.

Esto ya que, en el primer caso, la autoridad adopta una decisión en la que, al menos virtualmente, ha considerado todos los aspectos relevantes en torno a ella, dotándola de seguridad jurídica, o, dicho de otra manera, terminando con la incertidumbre en torno a la cuestión a decidir, de tal manera que desde ese momento, los interesados se encuentran en condiciones de combatir la decisión; mientras que, en el segundo supuesto, o no se ha terminado con la incertidumbre en torno al aspecto a decidir o, el problema no gira en torno a la decisión, sino a su ejecución, pues deja de observarse lo decidido, esto es, se ha omitido realizar lo que jurídicamente debe.

Dicha circunstancia, traducida al caso concreto, resulta trascendental, dado que, si el acto que se impugna es una determinación en la que se fijaron remuneraciones, esto es, en el que se consideraron (al menos jurídicamente hablando), todos los aspectos relacionados, incluidas las diferencias de retribuciones entre funcionarios, es a partir del conocimiento de dicho acto, que corre el término para impugnar.

En casos donde lo anterior no es así, evidentemente no hay un punto a partir del cual iniciar el cómputo del plazo que corresponda, pues, o no se ha dictado el acto que resuelva la situación, o no se está ejecutando, por

⁵ Artículo 120 de la Ley Municipal.

lo que sus efectos se expanden en el tiempo, y el plazo para impugnar, al menos, debe sujetarse a otras consideraciones. Resolver de forma diferente, llevaría al despropósito de poder impugnar una determinación sobre remuneraciones tomada al inicio de un mandato, hasta el último día del mismo, con la consiguiente afectación al servicio público y a la seguridad jurídica que este tipo de cuestiones debe observar.

Por tales razones, es que se estima que el medio de impugnación no fue presentado oportunamente respecto de la reclamada.

2. La determinación adoptada por el Cabildo en sesión de 15 de marzo de 2019, de descontar el monto de las remuneraciones que les corresponden de las participaciones de las comunidades de las que los Impugnantes son titulares.

En el caso en mención, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 25, fracción III, en relación con el 24, fracción I, inciso d) de la Ley de Medios, consistente en que el acto impugnado sea inexistente.

En efecto, consta en actuaciones, copia certificada de Acta de Sesión de Cabildo de 15 de marzo de 2019⁶, en la que se abordaron como puntos del día los siguientes:

[...]

2. Presentación y en su caso aprobación de la Programación y Presupuestación del PBR (Presupuesto Basado en Resultados)

3. Presentación y aprobación organigrama general de la administración pública municipal para el ejercicio fiscal 2019.

4. Análisis y en su caso aprobación de la retribución económica de los integrantes del Ayuntamiento.

5. Presentación y aprobación de la plantilla y tabulador de puestos, sueldos y salarios del ejercicio fiscal 2019.

⁶ Documento que conforme hace prueba plena conforme a los artículos 29, fracción I, 31, fracción IV y 36, fracción I de la Ley de Medios.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

6. Distribución de recurso financiero para las comunidades del municipio de Tetla de la Solidaridad, ejercicio fiscal 2019.

[...]

En ese tenor, de lo que se consigna en el acta de referencia en relación con el punto 6 del orden del día y del anexo 6 a que se hace referencia en dicho punto, no se desprende que el Cabildo haya aprobado que la remuneración que les corresponde a las personas titulares de las presidencias de comunidad, se descontaría de sus participaciones, sino que simplemente, se asigna el monto a cada comunidad.

De la misma manera, al determinar las remuneraciones de los miembros del Cabildo en la sesión de referencia, aunque se fijaron los montos respectivos, no se advierte que se haya aprobado que los pagos a las personas que ocupan las presidencias de comunidad, fueran a descontarse de las participaciones correspondientes.

De la misma manera, ni de los otros rubros del orden día de la sesión de cabildo, ni de los anexos del acta correspondiente, se aprecia la existencia del acto que se reclama.

Por otra parte, se encuentra en el expediente, informe remitido por la titular del Órgano de Fiscalización Superior⁷, en el cual, entre otras cosas, a cuestionamiento directo de este Tribunal sobre si dentro del presupuesto de egresos de 2019 del Ayuntamiento de que se trata, se incluyó que las remuneraciones que deben percibir los presidentes de comunidad, sean con cargo al gasto exclusivo del Ayuntamiento, el mencionado órgano técnico⁸

⁷ Documento que conforme hace prueba plena conforme a los artículos 29, fracción I, 31, fracción II y 36, fracción I de la Ley de Medios.

⁸ Al respecto, el artículo 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala establece que la revisión y fiscalización de las cuentas públicas estará a cargo de un órgano técnico del Congreso del Estado, denominado Órgano de Fiscalización Superior el cual, en el desempeño de sus funciones, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones de conformidad con la ley. Mientras que el numeral 105 del mismo ordenamiento establece que el Órgano de Fiscalización Superior, tendrá a su cargo fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes del Estado, municipios, organismos autónomos y demás entes públicos fiscalizables, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas, presentados a través de los informes que rindan en los términos que disponga la Ley.

informó que aunque en el presupuesto de egresos se identifican remuneraciones que deben percibir los presidentes de comunidad, no se identifican que estas sean con cargo al gasto exclusivo del Ayuntamiento.

En tales condiciones, si de las constancias de autos no se desprende la existencia de la determinación reclamada, y si el ente fiscalizador en el estado informó que del presupuesto del presente año que consta en sus archivos tampoco se advertía lo reclamado, es indudable que no se acredita la existencia del multicitado acto.

Consecuentemente, lo procedente es decretar el sobreseimiento anunciado.

III. Requisitos de procedencia.

Previo al estudio de fondo del presente asunto, este órgano jurisdiccional considera que, en el caso, se encuentran satisfechos los requisitos exigidos por los artículos 19, 21 y 22 de la Ley de Medios. Por otro lado, no se advierte la actualización de alguna otra de las causales previstas en el artículo 24 de la misma ley, como en los siguientes párrafos se demuestra.

1. Forma. La demanda y su ampliación, se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; en ellas se hace constar el nombre y firma autógrafa de la Actora; se precisa el acto controvertido y la autoridad a la que se le atribuye; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación, se expresan los conceptos de agravio que les causan los actos combatidos y se ofrecen pruebas.

2. Oportunidad. La demanda y su ampliación se presentaron de forma oportuna, en razón de lo siguiente:

- En el caso de la demanda, porque que no se advierte un punto temporal a partir del cual haya surgido el deber jurídico de los Impugnantes para empezar a computar el plazo para impugnar las omisiones reclamadas, como en el caso del sobreseimiento dictado con antelación.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

En el caso de la conducta impugnada, consistente en la decisión del Ayuntamiento, desde la fecha de inicio de sus cargos hasta la presentación de la demanda inicial, de descontar de las participaciones que corresponden a las comunidades de que son titulares los Impugnantes, las remuneraciones que les corresponden por ejercer el cargo, la titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala informó a este Tribunal que durante los ejercicios fiscales de 2017 y 2018, las remuneraciones de los presidentes de comunidad del municipio de Tetla de la Solidaridad, no fueron incluidas en el gasto del Ayuntamiento, ya que dichas remuneraciones formaron parte del gasto corriente de cada presidencia de comunidad.

Al respecto debe señalarse, que a pesar de que el mencionado informe emitido por el ente técnico fiscalizador en el estado de Tlaxcala, establece que la conducta reclamada ocurrió, de las constancias de autos no aparece a partir de que momento. Por lo que, en razón de que las causales de improcedencia deben estar plenamente acreditadas, conforme al derecho humano de acceso a la jurisdicción y de tutela judicial efectiva, contenidos en los artículos 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, debe tenerse por presentado oportunamente el medio impugnativo respecto de la omisión de que se trata.

- En el caso de la ampliación de la demanda, porque se impugnan conductas surgidas con la sesión de Cabildo de 15 de marzo de 2019, mientras la demanda se presentó el 21 del mismo mes y año.

3. Legitimación y personería. Los actores y actoras comparecen por propio derecho en su carácter de ciudadanos que ocupan los cargos de presidentes y presidentas de comunidad, alegando violación a su derecho político – electoral a ejercer el cargo. Por lo que cubren el requisito de que se trata, de conformidad con los artículos 14, fracción I, y 16, fracción II de la Ley de Medios.

4. Interés legítimo. Se cubre este presupuesto, pues las actoras y los actores tienen el carácter de presidentas y presidentes de comunidad. Esto tal y como se desprende de los informes circunstanciados recibidos el 13 de marzo y el 3 de abril, ambos de 2019⁹, en los que la Síndico reconoció que tenían el carácter de presidentes de comunidad, lo cual brinda certeza del cargo que ocupan¹⁰.

Lo anterior, ya que la Sindicatura Municipal tiene la representación del Ayuntamiento conforme a la ley, y si las presidencias de comunidad con órganos desconcentrados de la administración pública municipal, es claro que si el representante del máximo órgano de gobierno municipal informa sobre las personas que ocupan la titularidad de las presidencias de comunidad que nos ocupan, tal manifestación hace prueba plena al respecto.

Además, se encuentra en el expediente, copias certificadas de las constancias de mayoría y validez expedidas por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones a las actoras y los actores como titulares de las presidencias de comunidad de que se trata¹¹.

En ese sentido, si los Impugnantes plantean que los actos que reclama afectan su derecho político – electoral a ejercer el cargo de titulares de

⁹ Los que hacen prueba plena conforme a los numerales 29, fracción I, 31, fracción II y 36, fracción I de la Ley de Medios.

¹⁰ Esto de acuerdo al artículo 36 de la Ley de Medios.

¹¹ Documentos que hacen prueba plena conforme a los numerales 29, fracción I, 31, fracción IV y 36, fracción I de la Ley de Medios.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

las presidencias de comunidad relativas, es claro que cuenta con interés para impugnar.

5. Definitividad. Esta exigencia, también se ha satisfecho, debido a que no se encuentra establecido ningún medio de impugnación en contra del acto combatido, a través del cual pueda ser modificado o revocado.

TERCERO. Precisión de los actos impugnados.

De la lectura de la demanda y de su ampliación, se desprende la impugnación de los actos siguientes:

1. La decisión del Ayuntamiento, desde la fecha de inicio de sus cargos hasta la presentación de la demanda inicial, de descontar de las participaciones que corresponden a las comunidades de que son titulares los Impugnantes, las remuneraciones que les corresponden por ejercer el cargo.
2. La falta de contestación de diversas solicitudes de los Impugnantes, dirigidas al Ayuntamiento, en el sentido de que se les restituyera en el derecho a ser votados.
3. La determinación adoptada por el Cabildo del Ayuntamiento el 15 de marzo de 2019, consistente en asignarles a los Impugnantes una remuneración menor que la aprobada para los regidores, lo cual redundó en su desconocimiento como munícipes¹².

¹² Debe aclararse que no se trata de la misma conducta por la cual se sobreseyó en la presente sentencia, dado que el caso de que se trata surgió con posterioridad a la presentación de la demanda inicial, por lo que fue reclamado en su ampliación, además de que no es una omisión surgida, conforme lo narran los que impugnan, desde enero de 2017, sino desde el 15 de marzo del año que transcurre.

CUARTO. Estudio de fondo.

I. Suplencia de agravios.

En inicio, debe señalarse que este Tribunal, conforme al artículo 53 de la Ley de Medios¹³, deberá suplir las deficiencias u omisiones de los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos de los hechos expuestos.

En ese tenor, es importante resaltar que, en apego al principio de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva contenido en los artículos 17, párrafo segundo de la Constitución Federal; 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y; 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴, los jueces nacionales deben tomar medidas que faciliten que los planteamientos de los justiciables reciban un tratamiento tal, que otorguen la máxima protección posible de sus derechos, para lo cual, no debe atenderse únicamente a la literalidad de sus afirmaciones, sino al sentido integral de estas y, en el caso de que el marco jurídico lo permita, a considerarlos en la forma que más les favorezca.

En ese sentido, si conforme al artículo 53 de la Ley de Medios¹⁵ es posible suplir las deficiencias e incluso omisiones en los razonamientos de

¹³ **Artículo 53.** *Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta Ley, el Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.*

¹⁴ **Artículo 17.** (...)

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

[...]

Artículo 8.1. *Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

Artículo 14.1. *Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia, toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil.*

¹⁵ Ley que conforme a sus artículos 1 y 3 párrafo primero, corresponde aplicar al Tribunal Electoral de Tlaxcala en materia de medios de impugnación en el estado de Tlaxcala.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

inconformidad de quienes promueven medios de impugnación en materia electoral, cuando así puede deducirse claramente de los hechos expuestos, con mayor razón pueden reconducirse los planteamientos de quienes impugnan, cuando solo así puedan alcanzar su pretensión.

II. Síntesis de agravios y pretensiones de los Impugnantes.

En acatamiento al principio de economía procesal y, por no constituir un deber jurídico a cargo de este Tribunal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir los agravios de los Impugnantes, más cuando se tienen a la vista en el expediente para su debido análisis; no obstante, y con la finalidad de resolver con claridad el presente asunto, se realiza la síntesis correspondiente.

AGRAVIO 1. Que la decisión del Ayuntamiento de que sus remuneraciones se descuenten de las participaciones administradas por las presidencias de comunidad que encabezan los Impugnantes, transgrede su derecho a ejercer el cargo, pues ello ha impedido llevar a cabo más acciones tendentes a beneficiar a la población de sus comunidades, además de que, por su carácter de municipales con calidad similar a los regidores, el Ayuntamiento tendría que pagar dicho gasto con su presupuesto general.

AGRAVIO 2. Que el Ayuntamiento transgrede el derecho de petición en materia electoral de los Impugnantes, al no dar contestación a su solicitud relacionada con cuestiones vinculadas al ejercicio del cargo, como lo es la remuneración.

AGRAVIO 3. Que el Ayuntamiento vulnera el derecho de los Impugnantes a ejercer el cargo, en razón de que no ha homologado sus remuneraciones con las de los regidores, cuando ambos tienen la calidad de municipales, lo que a su vez constituye a su vez, su desconocimiento como tal.

En ese sentido, las pretensiones de quienes impugnan son las siguientes:

1. Que se ordene al Ayuntamiento, no descontar sus remuneraciones del monto que por participaciones les corresponde a las presidencias de comunidad que encabezan.
2. Que se ordene al Ayuntamiento homologar los sueldos de los Impugnantes con los de los regidores, con lo que se les reconocerá implícitamente, como municipales.
3. Que se ordene al Ayuntamiento dar contestación a la solicitud presentada por los Impugnantes.

III. Solución a los planteamientos de las partes.

Método.

Los motivos de disenso se analizarán conforme al orden planteado y de la siguiente forma: primero, se planteará el problema jurídico a resolver; luego, se enunciará la tesis de solución; después, se justificará la solución al problema de derecho planteado y; finalmente, se establecerá una conclusión.

1. Análisis del Agravio 1.

1.1. Problema Jurídico a resolver.

¿La decisión del Ayuntamiento de descontar de las participaciones que les corresponden a las presidencias de comunidad el monto que por remuneraciones corresponden a sus titulares transgrede su derecho a ejercer el cargo?



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

1.2. Solución.

En relación al problema de que se trata, se estima que no le asiste la razón a quienes impugnan. Esto pues, conforme al contexto jurídico del caso, no existe disposición jurídica que establezca de forma concreta, los conceptos en que debe aplicarse los recursos que por participaciones reciben las presidencias de comunidad. Consecuentemente, conforme al principio de autonomía de los municipios para ejercer su presupuesto, fue conforme a derecho la decisión de descontar de las participaciones que se entregan a las presidencias de comunidad, las remuneraciones de los Impugnantes.

1.3. Demostración.

En efecto, no existe en el orden jurídico estatal ni municipal de Tetla de la Solidaridad, disposición alguna que establezca los rubros o conceptos que incluyen las participaciones que los ayuntamientos deben entregar a sus comunidades conforme al párrafo tercero del artículo 510 del Código Financiero.

Lo anterior es relevante, dado el diseño legislativo municipal en el estado de Tlaxcala, el cual prevé la existencia de las presidencias de comunidad cuyos titulares son electos por el voto popular directo para formar parte del Cabildo del ayuntamiento, a la vez que dichas presidencias tienen la naturaleza de órgano desconcentrado de la administración pública municipal.

Al respecto, en la sentencia definitiva que resolvió el Juicio de la Ciudadanía 21 del 2017 y acumulados¹⁶, dictada por este Tribunal, se

¹⁶ Visible en <http://www.tetlax.org.mx/wp-content/uploads/2017/11/Sentencia-TET-JDC-021-2017.pdf>

abordó el tema de la peculiar naturaleza de las presidencias de comunidad, destacando los párrafos siguientes:

“En tales condiciones, la figura del Presidente de Comunidad es muy peculiar o sui generis, pues no coincide exactamente con lo que ordinariamente constituye un órgano desconcentrado administrativo, sino que, por sus características específicas, es una posición que debe entenderse no solamente en términos de la literalidad de la ley, sino de su posición normativa, histórico - evolutiva, social y cultural en el estado de Tlaxcala.

Así pues, conforme a los numerales 115, 116, párrafo primero y 117 de la Ley Municipal, las presidencias de comunidad actuarán en sus respectivas circunscripciones como representantes de los Ayuntamientos y tendrán de manera delegada las atribuciones que le sean necesarias para mantener en términos de esta ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos de la circunscripción; son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, subordinadas al Ayuntamiento del municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción. En tales condiciones, la regulación de las presidencias de comunidad en su faceta de órganos desconcentrados de la administración pública, es coincidente con el carácter que, como es de explorado Derecho, tienen los órganos desconcentrados dentro de la administración como entidades que, aunque sujetas a la liga jerárquica del titular del órgano administrativo superior, cuentan con cierto grado de autonomía.”

En ese tenor, con la finalidad de dotar a las presidencias de comunidad de recursos para la realización de sus funciones, el legislador 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, 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*



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

Presupuesto de Egresos, informando los montos asignados y su ejercicio en la Cuenta Pública Municipal respectiva.

Como se desprende de lo anterior, el legislador estableció que los ayuntamientos deben repartir entre las comunidades, un 10% de las **participaciones** que reciban de los fondos que integran el **Fondo Estatal Participable**.

En ese tenor, el artículo de que se trata, forma parte del Título Décimo Quinto relativo a la Coordinación Hacendaria, cuyas disposiciones corresponde aplicar al Congreso, al Ejecutivo y **a los ayuntamientos**, quienes ejercerán sus atribuciones de manera concurrente y coordinada en el ámbito de sus respectivas competencias, por sí o a través de sus dependencias y entidades¹⁷, circunstancia normativa que es congruente con el principio de autonomía consagrado en el artículo 115 de la Constitución Federal.

Asimismo, el Título Décimo Quinto de referencia, contiene los principios fundamentales bajo los cuales se establece la coordinación hacendaría entre el Gobierno del Estado y los municipios, cuyas disposiciones tienen por objeto, entre otras: normar y definir, conforme a las atribuciones constitucionales del Congreso, las bases de operación de carácter general y específico, a que habrán de sujetarse los recursos que se ejercerán en el Estado, a través de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Estado para el año correspondiente, así como en otros ordenamientos, a través de los que se deriven programas de descentralización del gasto; establecer las bases de cálculo para la **distribución a los municipios de los ingresos derivados de los Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación hacendaría**, determinando montos y plazos de pago de las

¹⁷ Artículo 479 del Código Financiero.

participaciones; **determinar las participaciones que corresponderán a los municipios, y estos a su vez determinar y entregar las que le correspondan a las presidencias de comunidad**, en el marco del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria¹⁸.

También, señala la ley que el Ejecutivo será el responsable de distribuir y entregar a los municipios los recursos que les corresponda de acuerdo al **Fondo Estatal Participable**, de conformidad con las disposiciones atinentes para que se apliquen a los fines aprobados¹⁹; asimismo, dentro del Capítulo V del Título invocado con antelación, denominado *De la Distribución de Participaciones a los Municipios*, se prevé la forma de integración de dicho fondo estatal participable²⁰; además, se dispone que el Fondo Estatal Participable se determinará por cada ejercicio fiscal, el cual, de manera provisional se entregará mensualmente, dentro de los cinco días siguientes a su autorización por el ente jurídico que corresponda, conforme a la normatividad vigente²¹.

Como se puede advertir, la disposición que establece la entrega de participaciones a las presidencias de comunidad, se encuentra inserta en un apartado normativo que regula un tipo específico de recursos: **las participaciones**, que son montos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación hacendaria, conforme a los cuales se constituye el llamado Fondo Estatal Participable, del cual se asignan recursos a los municipios, los que a su vez deben entregar una parte a sus presidencias de comunidad.

No obstante, ni del cuerpo legislativo de referencia ni de ningún otro, se advierte disposición alguna que regule los conceptos o rubros a los que

¹⁸ Artículo 480 del Código Financiero.

¹⁹ Artículo 486 del Código Financiero.

²⁰ Artículos 503 – A, 503 – B y 504 del Código Financiero.

²¹ Artículo 506 del Código Financiero.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

debe destinarse las participaciones que se entregan a las presidencias de comunidad; sin embargo, es evidente que los entes de la administración pública, solo pueden destinar sus recursos al ejercicio de sus funciones, descritas en el caso de los titulares de las presidencias de comunidad, en el artículo 120 de la Ley Municipal²².

En esa lógica si la remuneración que es parte esencial del ejercicio su función, es plausible estimar que corresponde a los titulares de las presidencias de comunidad pueda incluirse dentro de sus participaciones, salvo que el Ayuntamiento, en el ejercicio de su autonomía, considere pertinente absorberla para cumplir con otros fines de orden público.

Es así que, partiendo de la base de que no existe disposición que especifique los rubros que incluye las participaciones, se puede concluir válidamente que el legislador no cerró a través de una regla, la posibilidad de los miembros del Ayuntamiento de decidir de forma amplia dicha cuestión conforme a su autonomía, por lo que fue conforme a derecho que el órgano de gobierno municipal lo considerara parte de las remuneraciones de las presidencias de comunidad. Bajo esa perspectiva, no es verdad que las remuneraciones de los Impugnantes debieran cubrirse con el presupuesto general del Ayuntamiento.

Ligado con lo anterior, el hecho de que el Ayuntamiento descuente su pago de sus participaciones, no produce ninguna afectación de derechos, ya que de cualquier forma, al entregárselos íntegro a los funcionarios de las comunidades, tendrían que disponer del mismo monto presupuestado para pagarse su propio sueldo, menos las retenciones y deducciones de ley.

Desde esa perspectiva, el Ayuntamiento puede válidamente, en este caso, hacer el multicitado descuento, ya que se trata de una erogación

²² Las previstas en el artículo 120 de la Ley Municipal.

con un monto y un fin específico que no va a cambiar porque se entregue a los presidentes de comunidad de forma directa. Por tanto, tampoco se trata de montos respecto de los cuales, quienes ocupan la titularidad de las presidencias de comunidad, decidan su destino de aplicación con independencia del Ayuntamiento.

Por tales razones, en este punto exclusivo de la forma operación de la erogación de remuneraciones de los titulares de la presidencia de comunidad cuando el Ayuntamiento las considera parte de sus participaciones, se considera que se actuó conforme a derecho.

No cambia lo expuesto, el hecho de que los presidentes de comunidad tengan un carácter similar a los regidores, pues lo cierto es que, aquellos, a diferencia de estos, tienen el derecho establecido en la ley a recibir recursos diferenciados del presupuesto general del Ayuntamiento para el ejercicio de su función.

Con relación a que las remuneraciones se descuenten de las participaciones administradas por las presidencias de comunidad que encabezan los Impugnantes ha impedido llevar a cabo más acciones tendentes a beneficiar a la población de sus comunidades, tampoco es razón suficiente para modificar el sentido de lo considerado.

Lo anterior en función de que, si bien es cierto el recurso que se toma de las participaciones para cubrir remuneraciones de los y las presidentas de comunidad, pudiera aplicarse en cuestiones beneficiosas a la población comunitaria, también es cierto que, los funcionarios tienen derecho a que se les retribuya por su trabajo en cantidad tal que puedan subsistir, y así dedicarse de tiempo completo a las funciones públicas, lo cual redundaría también en beneficio de la comunidad. En todo caso, tal situación no impide que los ayuntamientos, en ejercicio de su autonomía, apliquen más recursos a las comunidades



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

Omisión reglamentaria del Ayuntamiento.

Bajo el contexto de la litis planteada en este asunto, no pasa desapercibido por este Tribunal, que el Ayuntamiento, a través de su Presidente y Síndica, informaron que la entidad que representan no cuenta con el Reglamento de Presidencias de Comunidad a que se refiere la fracción VII del artículo 33 de la Ley Municipal, el cual se solicitó en razón de considerarlo necesario para dilucidar la materia del agravio en análisis.

En ese sentido, como se puede advertir de lo hasta aquí expuesto, el caso concreto se inserta en un contexto de incertidumbre provocado por falta de normas regulatorias de diversos aspectos que corresponden a las comunidades, como lo es la cuestión del destino de las participaciones que corresponden a las presidencias de comunidad conforme al artículo 510 del Código Financiero.

Así, partiendo de la premisa de que si el legislador en el estado de Tlaxcala no reguló diversos aspectos de las presidencias de comunidad más allá de ciertas bases establecidas por el legislador local; es válido concluir que quedó a la potestad de los Ayuntamientos generar certeza al respecto con base en su facultad reglamentaria. Tan es así, que la fracción VIII del artículo 33 de la Ley Municipal autoriza a los ayuntamientos a *expedir el reglamento de las presidencias de comunidad y de las delegaciones municipales, así como vigilar y sancionar su correcta y puntual observancia por parte de los presidentes de comunidad.* Disposición que revela la voluntad expresa del legislador de que el Ayuntamiento, conforme a su realidad concreta, se ocupara de los pormenores normativos de sus comunidades.

Luego, si bien es cierto que conforme al párrafo primero del numeral 33 invocado, se menciona que lo numerado en fracciones son facultades y obligaciones, lo cierto es que en el caso concreto, ello debe ser

interpretado en el sentido de que el Ayuntamiento tiene la obligación de emitir el reglamento de presidencias de comunidad, y la facultad, dentro del marco de la ley, de definir la extensión y los términos de su regulación²³.

Lo anterior en razón de que, la idea de emitir un reglamento de comunidades, tiene que ver con la necesidad de dotar de seguridad jurídica las relaciones de las presidencias de comunidad con el Ayuntamiento, ya que de otra forma, como en el caso concreto, se eleva peligrosamente la posibilidad de generar conflictos, con el consiguiente desgaste y pérdida de recursos por parte de los órganos del estado²⁴.

Por otra parte, conforme a los antecedentes legislativos, la disposición que autoriza a los Ayuntamiento a emitir el Reglamento de Presidencias de Comunidad existe desde el texto original publicado el 20 de diciembre de 2001. La mencionada norma subsistió durante las subsecuentes reformas de 12 de febrero de 2004, 28 de diciembre de 2004, 25 de mayo de 2006, 13 de abril de 2007, 15 de mayo de 2009, 14 abril 2010, 27 abril 2010, 12 de mayo de 2011, 13 noviembre 2013, 24 diciembre 2014, 12 de octubre 2015, 30 de diciembre de 2016, 12 de octubre de 2017, 29 de diciembre de 2017, 23 de agosto de 2018, 30 de agosto de 2018 y 31 de diciembre de 2018²⁵.

Además, el artículo CUARTO transitorio de la Ley Municipal de 20 de diciembre de 2001 estableció que: ***Los Ayuntamientos ajustarán, en el término de un año a partir de que entre en vigor está Ley, los Reglamentos relativos a las funciones y servicios públicos municipales, así como los***

²³ Una interpretación distinta podría llevar al despropósito de considerar que el Ayuntamiento no tiene obligación de emitir el reglamento de que se trata, cuando, como se demuestra adelante, ello es necesario para dotar de seguridad jurídica las relaciones entre el ayuntamiento y las presidencias de comunidad.

²⁵ Conforme a datos obtenidos de la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=23157&TPub=2+>

También es importante destacar que el tercer párrafo del artículo 510 del Código Financiero, ya estaba vigente desde el texto original de dicho código, publicado el 31 de diciembre de 2002.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

correspondientes a las dependencias y entidades de la administración pública municipal y a las disposiciones contenidas en esta Ley.

(Resaltado propio de esta sentencia)

En tales condiciones, han transcurrido más de 17 años desde que el legislador del estado de Tlaxcala estableció la norma de que se trata, y más de 16 anualidades desde que se agotó el plazo para ajustar los reglamentos ordenados en la Ley Municipal, por lo que es evidente que se ha incumplido por mucho el mandato legislativo sin que se haya emitido el Reglamento de Presidencias de Comunidad en el municipio de Tetla de la Solidaridad.

El problema anterior se agrava, considerando que, como ya se mencionó, no existen disposiciones legislativas que regulen de forma razonablemente específica, la cuestión del destino de las participaciones que corresponden a las comunidades, pero tampoco, todo lo demás que deba ser objeto de dicha regulación, lo cual incluye la cuestión de la cuenta pública que las presidencias de comunidad, en razón de los recursos que reciben, están obligadas a remitir al Ayuntamiento dentro de los primeros tres días de cada mes junto con la documentación comprobatoria respectiva²⁶. Aspecto importante en razón de que la cuenta pública es un documento que debe reflejar fiel y congruentemente, el gasto aplicado en rubros previamente aprobados.

En ese tenor, a diferencia de otras materias relativas a los municipios donde existen leyes municipales a que se refiere la Constitución Federal²⁷, conforme a las cuales pueden aplicarse sus normas mientras no se expidan los reglamentos correspondientes, en cuestiones como las de que se trata, no existe tal posibilidad, por lo que el grado de discrecionalidad de los ayuntamientos para definir múltiples aspectos de

²⁶ Artículo 120, fracción VII de la Ley Municipal.

²⁷ Artículo 115, fracción II, párrafo segundo, inciso e)

las presidencias de comunidad, se estira al máximo con la consiguiente afectación a la seguridad jurídica de los involucrados, sobre todo los presidentes de comunidad y los y las ciudadanas.

Al respecto, es aplicable la Jurisprudencia 131/2005 del Pleno de la Suprema Corte de rubro y texto siguientes:

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS AYUNTAMIENTOS PUEDEN FUNDAMENTAR SU ACTUACIÓN EN LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA POR LA LEGISLATURA ESTATAL HASTA EN TANTO EMITAN SUS NORMAS REGLAMENTARIAS. *El artículo 115, fracción II, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el objeto de las leyes a que se refiere el segundo párrafo de dicho inciso será establecer las disposiciones aplicables en los Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes, lo cual debe interpretarse en el sentido de que la Legislatura tiene facultades para emitir las bases generales de la administración pública municipal y, supletoriamente, las normas aplicables en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente; luego la aplicación de estas últimas será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas. Así, el Municipio puede reivindicar para sí la facultad de regular aquellas materias en las que ya lo hizo el Estado de manera subsidiaria, y cuando esto acontezca, deberá inaplicarse inmediatamente la normativa estatal, pues ante la asimetría de los Ayuntamientos que forman nuestro país, el Órgano Reformador previó la posibilidad de que algunos de ellos no contaran con la infraestructura suficiente para emitir inmediatamente los reglamentos respectivos, por lo que, conforme al indicado precepto constitucional, los Ayuntamientos pueden fundamentar su actuación en la legislación estatal municipal, hasta en tanto emitan sus normas reglamentarias, con lo que se evitan lagunas normativas en el ámbito de gobierno municipal y la paralización de funciones de los Ayuntamientos pequeños o insuficientemente regulados, que podría ocurrir ante la ausencia de un marco normativo y debido a la exigencia del principio de juridicidad, conforme al cual los actos de autoridad deben encontrar su fundamento en una norma jurídica.*

Como se puede advertir de la jurisprudencia transcrita, el Constituyente, sabedor de las dificultades que algunos ayuntamientos pueden tener para emitir sus reglamentos, dio la posibilidad a los estados de emitir supletoriamente leyes que regularan aquellos aspectos de la competencia originaria de los ayuntamientos, en tanto estos emitían los reglamentos correspondientes. Lo anterior, con la finalidad de evitar un estado de inseguridad jurídica que abriera la puerta a la arbitrariedad de las autoridades municipales, ya que, como lo señala el propio criterio: *debido a la exigencia del principio de juridicidad, conforme al cual los actos de autoridad deben encontrar su fundamento en una norma jurídica.*

Luego, si el legislador tlaxcalteca no consideró regular lo relativo a las participaciones de las comunidades y otros temas relacionados con las presidencias de comunidad, es plausible entender que no consideró que



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

los ayuntamientos tuvieran dificultades para emitirlo. De cualquier modo, en el caso concreto no se aprecia algún obstáculo insalvable o que dificulte la emisión de las normas reglamentarias de referencia. Lo que si se advierte es que, como ya se demostró, existe un estado de inseguridad jurídica que debe cesar.

Bajo tal perspectiva, los órganos jurisdiccionales tienen el deber jurídico, no solo de resolver de forma pronta, completa e imparcial los asuntos sujetos a su consideración, si no de reparar eficazmente aquellas transgresiones de derechos que se desprendan de los juicios, como en el caso concreto en que, por las razones expuestas, se tiene acreditada una violación grave a la certeza jurídica en las relaciones jurídicas entre el Ayuntamiento y sus presidencias de comunidad, entre los titulares de estas y en la ciudadanía que recibe los servicios públicos y vigila la adecuada actuación de las autoridades.

Así, este Tribunal no puede pasar por alto que, independientemente de lo fundado o no de los motivos de inconformidad, el conflicto al interior del Ayuntamiento parte de una omisión reglamentaria susceptible de corregirse con la sola actuación del Cabildo, el cual no tiene ningún obstáculo para cumplir con lo que la ley y con lo que las circunstancias del caso exigen, ya que en el contexto del asunto, hay una necesidad imperiosa de dotar al orden jurídico municipal de certeza, siendo el Cabildo el órgano en quien recae la obligación correspondiente.

Ahora bien, el hecho de que mediante la presente sentencia se determine el deber jurídico del Ayuntamiento de emitir el Reglamento de Presidencias de Comunidad, no es invasivo de la autonomía del Ayuntamiento, ya que este se encuentra en libertad, dentro de los márgenes de las constituciones federal y local y de la ley, de determinar, previa deliberación y votación de los integrantes del Cabildo, la forma de regular los aspectos de las presidencias de comunidad susceptibles de

ello; además de contar con la posibilidad permanente, de hacer las modificaciones que al respecto estimen pertinentes.

En tales condiciones, lo procedente es vincular al Ayuntamiento para que emita el Reglamento correspondiente.

Asimismo, se estima pertinente dar vista al Congreso del Estado de Tlaxcala con el contenido de la presente sentencia, a efecto que dentro de sus facultades y conforme a la disponibilidad de su agenda legislativa, tomen en consideración las razones vertidas en la presente sentencia, y con la finalidad de dotar de seguridad jurídica la actuación de las presidencias de comunidad en tanto los ayuntamiento aprueban sus normas reglamentarias, emitan, conforme a la facultad establecida en el inciso 2), del párrafo tercero de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, de forma supletoria las normas legales a aplicar en tanto lo anterior ocurre.

Sin que con lo anterior se pase por alto lo establecido en el artículo 33, fracción VII de la Ley Municipal, en el que se otorga la facultad a los ayuntamientos de expedir el Reglamento de Presidencias de Comunidad; no obstante, como ya se mencionó, existe la posibilidad constitucional de que el Congreso local emita las normas legales que regulen supletoriamente la materia que se advierte omitida en la presente resolución.

Pues, si bien, como se mencionó con anterioridad, hasta el momento del dictado de la sentencia, no consta que el Ayuntamiento de Tetla de la Solidaridad haya emitido la reglamentación sobre el actuar y funcionamiento de las presidencias de comunidad, es un hecho notorio para este Tribunal, que no es el único municipio en la misma situación.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 131/2015, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. LOS AYUNTAMIENTOS PUEDEN FUNDAMENTAR SU ACTUACIÓN EN LA NORMATIVIDAD EXPEDIDA POR LA LEGISLATURA ESTATAL HASTA EN TANTO EMITAN SUS NORMAS REGLAMENTARIAS. *El artículo 115, fracción II, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el objeto de las leyes a que se refiere el segundo párrafo de dicho inciso será establecer las disposiciones aplicables en los Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes, lo cual debe interpretarse en el sentido de que la Legislatura tiene facultades para emitir las bases generales de la administración pública municipal y, supletoriamente, las normas aplicables en los Municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente; luego la aplicación de estas últimas será temporal, esto es, en tanto el Municipio expida las disposiciones relativas. Así, el Municipio puede reivindicar para sí la facultad de regular aquellas materias en las que ya lo hizo el Estado de manera subsidiaria, y cuando esto acontezca, deberá inaplicarse inmediatamente la normativa estatal, pues ante la asimetría de los Ayuntamientos que forman nuestro país, el Órgano Reformador previó la posibilidad de que algunos de ellos no contaran con la infraestructura suficiente para emitir inmediatamente los reglamentos respectivos, por lo que, conforme al indicado precepto constitucional, los Ayuntamientos pueden fundamentar su actuación en la legislación estatal municipal, hasta en tanto emitan sus normas reglamentarias, con lo que se evitan lagunas normativas en el ámbito de gobierno municipal y la paralización de funciones de los Ayuntamientos pequeños o insuficientemente regulados, que podría ocurrir ante la ausencia de un marco normativo y debido a la exigencia del principio de juridicidad, conforme al cual los actos de autoridad deben encontrar su fundamento en una norma jurídica.*

De la transcripción se desprende que, desde la Constitución Federal, se previó la circunstancia de que los ayuntamientos no hicieran efectiva su facultad reglamentaria para regular aspectos reservados a su competencia, estableciendo como solución a tales vacíos normativos, la posibilidad de que los congresos pudieran emitir leyes en tales materias, vigentes en tanto los ayuntamientos no reivindicaran para sí dicha facultad, lo cual evitaría el riesgo latente de paralizar las funciones de los ayuntamientos y de que estos pudieran emitir actos arbitrarios.

Adicionalmente, la emisión de la regulación de que se trata, traería el beneficio de facilitar la labor de los operadores jurídicos que tenga que resolver asuntos relacionados con la actuación de las presidencias de comunidad, ya que existirían disposiciones que servirían al menos de anclaje para tomar determinaciones con algún sustento legal.

Por ello, se estima conveniente dar vista al Congreso del Estado con estas consideraciones, para los efectos que, en el ejercicio de su soberanía, estime convenientes.

1.4. Conclusión.

Es **infundado** el agravio objeto de estudio y, dado que en suplencia de la queja se advirtió que en el contexto del conflicto planteado subyacía un estado de incertidumbre jurídica derivada de la falta de emisión del Reglamento de Presidencia de Comunidad, se declara la omisión reglamentaria correspondiente.

2. Análisis del agravio 2.

2.1. Problema jurídico a resolver.

¿El Ayuntamiento transgredió el derecho de petición en materia electoral de quienes impugnan, al no darle contestación a su solicitud de información?

2.2. Solución.

Al problema jurídico planteado debe contestarse que sí, que el Ayuntamiento transgredió el derecho de petición en materia político – electoral de los Impugnantes, pues a pesar de haber recibido solicitud escrita realizada de forma pacífica y respetuosa, relacionada con la remuneración que debía percibirse por el ejercicio del cargo y otros actos



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

relacionados con tal derecho, no contestó por escrito, ni menos dio a conocer la contestación a la peticionaria en breve término, como conforme a los hechos de caso y al artículo 8 de la Constitución Federal, era su deber jurídico.

2.3. Demostración.

En el agravio marcado con el número 2, quienes impugnan se duelen de que el Ayuntamiento, transgredió su derecho de petición, al no darle contestación a su solicitud de información.

Al respecto, consta en autos, acuse de recibo de la Presidencia Municipal del Ayuntamiento, con sello oficial de recepción de 13 de febrero del 2019, en el que consta que los Impugnantes, realizaron solicitudes a los integrantes del Ayuntamiento.

Documento que hace prueba plena de la recepción y fecha de recepción del escrito de solicitud, al tratarse de acuse sellado por el Ayuntamiento²⁸.

Es importante destacar, que la solicitud de que se trata, está relacionadas con el derecho político – electoral de los Impugnantes a ejercer el cargo, dado que piden que su remuneración no se descuenta del monto que les corresponde por concepto de remuneraciones, así como que su sueldo se homologue a los de los regidores, cuestiones que como se desprende de la presente sentencia, tienen que ver con el ejercicio del cargo de elección popular²⁹.

²⁸ Conforme a los artículos 29, fracción I, 31, fracción III y 36 fracción I de la Ley de Medios.

²⁹ Expresamente se solicitó lo siguiente: 1. Que a partir de la presente fecha el pago de la remuneración económica que debemos percibir ya no se deduzca del Fondo Estatal Participable que se destina a las doce Presidencias de Comunidad existentes en el Municipio. Lo anterior obedece a que los recursos económicos que integran dicho fondo deben ser utilizados para llevar a cabo diferentes actividades propias para el desarrollo y bienestar de las comunidades y de sus habitantes; y en consecuencia se hagan las modificaciones necesarias y conducentes al Presupuesto de Egresos para el año fiscal de 2019, en el sentido de que nuestra remuneración se incluya en la nómina de este Ayuntamiento y se considere como gasto público. 2. Toda vez que, conforme a la normatividad aplicable, los suscritos tenemos la calidad

Al respecto, es criterio constante de la Sala Superior que, las afectaciones a las remuneraciones de los funcionarios, transgreden el derecho político – electoral a ejercer el cargo³⁰; de la misma manera que lo hacen conductas que se traduzcan en privación u obstaculización del ejercicio de la función pública³¹.

En tales condiciones, si lo que estaban solicitando los Impugnantes eran cuestiones relacionadas con el ejercicio del cargo, es evidente que sus peticiones están vinculadas con la materia electoral.

También es relevante mencionar que, ni en el informe circunstanciado remitido con motivo de la demanda el 13 de febrero del presente año, ni en el exhibido con motivo de su ampliación, presentado el 3 de abril del mismo año, se hace referencia a lo alegado por quienes impugnan, respecto de la falta de contestación a sus solicitudes. Tampoco consta en el expediente, que el Ayuntamiento haya contestado a la solicitud, y menos que le hayan dado a conocer dicha contestación.

Ahora bien, los derechos político – electorales, son derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en diversos tratados internacionales que pueden definirse como aquellos que: “(...) *posibilitan que los ciudadanos hagan efectiva su participación política en el sistema democrático. Es decir, son los atributos por medio de los cuales la*

de municipios e integrantes de este Ayuntamiento, por lo que solicitamos que la remuneración que nos deba corresponder se homologue a la percibida por los regidores que forman dicho cuerpo colegiado, en los términos que fueron aprobados en la sesión de Cabildo respectiva en donde se han venido tratando las propuestas, análisis y aprobación de la retribución económica de los integrantes del Ayuntamiento. Estos dos últimos numerales, responden a que los suscritos al haber sido electos democráticamente como Presidentes de las Comunidades, antes descritas, obtuvimos el derecho político electoral fundamental de ser votados, en su vertiente de acceso y desempeño en el cargo, que implica la consecuencia jurídica de haber sido electos para ocupar y desempeñar el respectivo cargo de elección popular y con lo cual ejercer los derechos inherentes a los mismos. Entre tales derechos se encuentra el relativo a la remuneración económica, la cual debe entenderse como una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación popular.

³⁰ Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia 21/2011 de la Sala Superior de rubro y texto: **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).**

³¹ Es ilustrativa la jurisprudencia 20/2010 de la Sala Superior, de rubro: **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.**



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

*ciudadanía contribuye a la conformación del poder político, que parte del presupuesto de autonomía de los ciudadanos y que les permite participar en la esfera pública*³².

En esa tesitura, tal y como es de explorado conocimiento, dentro de los derechos político – electorales, no solo deben considerarse los que han sido más representativos a través del tiempo, como el derecho a votar y ser votado, de asociación política y de afiliación partidista; sino otros, ordinariamente no electorales, pero que pueden tener una faceta u orientación electoral en determinadas circunstancias, como la libertad de expresión, el derecho a la información, de reunión en materia político – electoral y, el que para efecto del presente caso nos interesa, el derecho de petición.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 36/2002 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto siguientes:



JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, in fine, y IV, primer párrafo, in fine, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

³² De la Mata Pizaña, Felipe, *Manual del sistema de protección de los derechos político – electorales en México*, México, Porrúa/Universidad Panamericana, 2012, página 3.

Luego, en relación al derecho de petición, este se encuentra establecido de forma genérica en el artículo 8 de la Constitución Federal, y de manera específica para los ciudadanos en el numeral 35, fracción V, que establece como derecho de estos, entre otros, ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

En tal orden de ideas, los Impugnantes, son ciudadanos y ciudadanas mexicanas en ejercicio de un cargo de elección popular que hicieron una solicitud por escrito, de forma breve y respetuosa a funcionarios del Ayuntamiento, sobre cuestiones relacionadas con sus derechos ciudadanos, concretamente con el ejercicio de su función, como lo es la remuneración y el desempeño de su cargo.

En esas condiciones, el Ayuntamiento estaba obligado a contestar y comunicar de forma efectiva en breve término al peticionario, de forma efectiva, clara, precisa y congruente con lo solicitado, tal y como se desprende de la tesis XV/2016 de la Sala Superior, de rubro: **DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA MATERIALIZACIÓN**³³.

2.4. Conclusión.

El agravio en análisis debe considerarse **fundado**, por lo que debe darse curso a la pretensión de los Impugnantes.

³³ Cuyo texto es el siguiente: *Los artículos 8° y 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconocen el derecho de petición a favor de cualquier persona y, en materia política, a favor de ciudadanas, ciudadanos y asociaciones políticas, para formular una solicitud o reclamación ante cualquier ente público, por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y que a la misma se de contestación, en breve término, que resuelva lo solicitado. Tal derecho se encuentra recogido, de forma implícita, en el derecho a la información y a participar en asuntos políticos, previstos en los artículos 18, 19 y 21, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como el artículo 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este orden, la operatividad del derecho de petición contiene dos elementos fundamentales; el reconocimiento que se hace a toda persona para dirigir peticiones a entes del Estado y la adecuada y oportuna respuesta que éste debe otorgar; siendo la petición el acto fundamental que delimita el ámbito objetivo para la emisión de la repuesta. Así, para que la respuesta que formule la autoridad satisfaga plenamente el derecho de petición, debe cumplir con elementos mínimos que implican: a) la recepción y tramitación de la petición; b) la evaluación material conforme a la naturaleza de lo pedido; c) el pronunciamiento de la autoridad, por escrito, que resuelva el asunto de fondo de manera efectiva, clara, precisa y congruente con lo solicitado, salvaguardando el debido proceso, la seguridad jurídica y certeza del peticionario, y d) su comunicación al interesado. El cumplimiento de lo anterior lleva al pleno respeto y materialización del derecho de petición.*



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

3. Análisis del agravio 3.

3.1. Problema Jurídico.

¿Debe el Ayuntamiento homologar las remuneraciones de las presidentas y los presidentes de comunidad al de los regidores por tratarse ambos de municipales?

3.2. Solución.

No le asiste razón a los Impugnantes, ya que las funciones de los integrantes del Cabildo, dada su composición compleja, son sustancialmente diferentes, en grado tal que no puede concluirse que las remuneraciones de las presidentas y los presidentes de comunidad deben igualarse a los de los regidores.

3.3. Demostración.



En efecto, el ayuntamiento, a diferencia de otros órganos y poderes del estado, realiza funciones de naturaleza sustancialmente diversa a través de funcionarios que también tienen a su cargo diversas responsabilidades.

Así, la Presidencia de la República, las gobernaturas y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, son unitarias y realizan funciones principalmente administrativas.

En el caso del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, sus múltiples integrantes realizan funciones principalmente legislativas, sin que exista diferente naturaleza de sus miembros, ya que todos tienen la posibilidad de ocupar y desarrollar las diversas carteras que se abren en los cuerpos legislativos. Lo mismo ocurre en el caso de los poderes

judiciales federal y locales, pues la función jurisdiccional se encarna en funcionarios con la calidad para desempeñar cualquier cargo a su interior, como por ejemplo, la presidencia del órgano jurisdiccional colegiado al que pertenezcan.

En el caso de los ayuntamientos, estos desarrollan principalmente funciones de tipo administrativo, pero también tienen a su cargo un cúmulo importante de funciones materialmente legislativas y jurisdiccionales, para el desarrollo de lo cual, se integran por funcionarios electos por métodos diferentes³⁴ y con funciones diferenciadas al interior del propio ayuntamiento, de tal manera que unos no pueden realizar las funciones de los otros. Esta es la causa por la que se dice que el ayuntamiento es un órgano de composición compleja, y la razón principal por la cual, no puede exigirse que los miembros de su cabildo tengan las mismas remuneraciones.

Al respecto, el artículo 115 párrafo primero de la Constitución establece que los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Asimismo, la fracción I del artículo invocado, establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

³⁴ Al respecto, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala establece:

Artículo 269. *Al partido político o Candidatos Independientes cuya planilla obtenga el mayor número de votos válidos en el Municipio de que se trate, se le otorgarán las constancias de mayoría que acrediten la obtención de los cargos de Presidente Municipal y de Síndico.*

Artículo 270. *Para realizar la asignación de regidurías se atenderá el orden de prelación en que aparecen los candidatos en la planilla de cada partido político o de candidatos independientes.*

Artículo 274. *Conforme al cómputo de la votación que realice el Consejo Municipal, en la elección de presidente de comunidad de que se trate, se otorgará constancia de mayoría al candidato que obtenga el mayor número de votos válidos.*

Artículo 275. *Las comunidades que realizan elecciones por el sistema de usos y costumbres serán incluidas en un Catálogo, el que será elaborado y actualizado por el Instituto, conforme a criterios que acuerde el Consejo General.*



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

En ese sentido, del numeral en cita y de los artículos 87 y 90 párrafo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, se desprende que el municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal, la o el síndico y el número de regidores y regidoras que determine la ley; asimismo, no existirá autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

De los artículos 90 párrafo tercero de la Constitución de Tlaxcala y 12 párrafo segundo de la Ley Municipal se desprende que la o el presidente municipal, síndico, regidores y las personas que ocupan una presidencia de comunidad tienen el carácter de munícipes³⁵.

Asimismo, el artículo 3, 4 y 120, fracción I de la Ley Municipal se desprende que el municipio será gobernado por un ayuntamiento, integrado por una presidencia municipal, sindicatura, regidurías; además de que, los presidentes de comunidad, en su calidad de munícipes, acudirán a las sesiones de cabildo con voz y voto.

En cuanto a la forma de elección de las y los presidentes de comunidad, el artículo 90 párrafo sexto de la Ley Municipal, dispone que se realizará mediante el principio del sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios, pudiendo también efectuarse mediante el sistema de usos y costumbres.

El numeral 112 de la Ley Municipal enuncia como autoridades auxiliares de los ayuntamientos, las siguientes:

- Las presidencias de comunidad.
- Las delegaciones municipales.

³⁵ Conforme al diccionario de la Real Academia de la Lengua Española significa concejal o miembro de una corporación municipal.

- Las representaciones vecinales.

Por su parte, 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.

Asimismo, el artículo 115 de la ley en comento, establece que las presidencias de comunidad actuarán en sus respectivas circunscripciones como representantes de los ayuntamientos y tendrán de manera delegada las atribuciones necesarias para mantener el orden, tranquilidad y seguridad de las y los vecinos del lugar al que pertenecen.

El artículo 116 párrafo primero, de la Ley Municipal dispone que las presidencias de comunidad son órganos desconcentrados de la administración pública municipal.

Ahora bien, del artículo 117 de la citada ley, se desprende el principio de subordinación al que están sujetas las y los presidentes de comunidad respecto del ayuntamiento, así como la necesidad de realizar sus funciones en coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

De lo anterior es posible advertir características importantes de las presidencias de comunidad, destacándose las siguientes:

1) En primer lugar, en el estado de Tlaxcala, al cabildo, asamblea deliberativa en que se toman decisiones, concurren con voz y voto por la presidencia municipal, sindicatura, regidurías y presidencias de comunidad.

2) Asisten a las sesiones de cabildo en calidad de munícipes con derecho a voz y voto.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

3) Las y los presidentes de comunidad a su vez se consideran representantes políticos de su comunidad y, como tal, son órganos desconcentrados de la administración pública municipal.

4) Son electos mediante el voto directo de la población que representan; sin embargo, a diferencia de las y los regidores, no son votados en planillas –presidencia municipal, sindicatura y regidurías-, sino de manera directa solo por las y los ciudadanos correspondientes a la demarcación territorial de la comunidad a la que pertenecen.

5) La representación que ejercen las y los presidentes de comunidad se ciñe a las demarcaciones territoriales de la comunidad en que fueron electos y no a la totalidad del municipio.

6) Ejercen de forma delegada funciones del ayuntamiento.

7) Están sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

8) Desempeñan funciones administrativas, entre ellas, el manejo de fondos, imponer sanciones, cobrar multas, –de aprobarlo el ayuntamiento- el cobro del impuesto predial, así como la administración de recursos.

Por su parte, el artículo 45 de la Ley Municipal enuncia las facultades de las y los regidores, destacándose las siguientes:

1) Asisten a las sesiones de cabildo con voz y voto.

2) Representan los intereses de las y los habitantes del municipio.

3) Integran y desempeñan funciones en comisiones.

4) Tienen el deber de vigilar y controlar los ramos de la administración.

En este contexto, pueden advertirse diferencias sustanciales entre los cargos de regiduría y presidencia de comunidad, por lo que no le asiste la razón a los Impugnantes en su planteamiento de tener derecho a una retribución económica igual a la percibida por los regidores.

Esto, porque si bien, tanto las y los regidores como las y los presidentes de comunidad ejercen facultades de naturaleza político-administrativa, encomendadas por ley, derivadas del ejercicio de un cargo de elección popular; lo cierto es que, las funciones, la representación y sus responsabilidades no son las mismas.

En este contexto, las y los regidores representan intereses de todo el municipio, y las y los presidentes de comunidad solo respecto de la localidad en que fueron electos. Además, los regidores realizan principalmente una función de vigilancia de la actividad del Ayuntamiento; mientras que los presidentes de comunidad, en su faceta de munícipes realizan funciones de corte administrativo.

Así, existe una clara distinción material y funcional, entre las presidencias de comunidad y regidurías, por lo que no es posible aplicar las mismas reglas a funcionarios públicos de naturaleza diversa.

Ello implica que la retribución a cada uno de los miembros del Cabildo atiende 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.

Así, asumir como correcto el planteamiento de quienes impugnan, sería tanto como admitir que el solo hecho de ser miembro del Cabildo, da pauta a percibir una misma retribución, dejando a un lado la composición



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

compleja que tiene este órgano político-administrativo, en el cual cada uno de los miembros que lo conforman tiene funciones específicas en términos de ley.

Además, el hecho de que tanto regidores como presidentes de comunidad tengan la calidad de municipales, esto es, funcionarios que forman parte del órgano de gobierno municipal o Ayuntamiento, no lleva a concluir necesariamente que deban recibir las mismas retribuciones, pues a lo que debe atenderse para tal efecto, es a la naturaleza y funciones del cargo.

Asimismo, el artículo 127, primer párrafo de la Constitución Federal establece que los servidores públicos de los municipios recibirán una remuneración proporcional a sus responsabilidades, esto es, debe atender a las responsabilidades del encargo y guardar coherencia con los ingresos y capacidades del orden de gobierno de que se trate³⁶. De tal suerte que, como se desprende de lo expuesto en el presente apartado, diversas responsabilidades justifican diferentes remuneraciones.

3.4. Conclusión.

Es infundado el agravio propuesto por los Impugnantes.

QUINTO. EFECTOS.

Por otro lado, al haberse dado la razón a quienes impugnan, respecto a que las autoridades responsables no dieron contestación a su solicitud presentada el 13 de enero de 2019; se ordena a los Integrantes del Ayuntamiento de Tetla de la Solidaridad que, dentro del plazo de 3 días siguientes a la notificación de la presente sentencia, contesten de forma efectiva, clara, precisa y congruente, las petición escrita de que se trata,

³⁶ Dictamen de la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de Decreto que reforma los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos; publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 26 de marzo de 2009. Aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados el 29 de marzo de 2009.

así como que comuniquen de forma efectiva en breve término al peticionario, la respuesta correspondiente; debiendo remitir a este Tribunal las constancias que lo acrediten, dentro de los dos días posteriores a que ello ocurra³⁷.

Por cuanto hace a la omisión reglamentaria del Ayuntamiento, se vincula al Cabildo del Ayuntamiento de Tetla de la Solidaridad para que, dentro del plazo de 90 días naturales contados a partir del siguiente a la notificación de la presente resolución, emita el Reglamento de Presidencias de Comunidad en el que regule, entre otras cosas, los conceptos que incluye las participaciones que conforme al párrafo tercero del artículo 510 del Código Financiero, corresponde a las presidencias de comunidad.

Lo anterior, en el entendido de que el Ayuntamiento deberá respetar el principio de subordinación jerárquica y reserva legal a que está sujeta su facultad reglamentaria³⁸.

³⁷ Lo ordenado, conforme a lo que establece la tesis XV/2016 de la Sala Superior, de rubro y texto: **DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA MATERIALIZACIÓN.** *Los artículos 8° y 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconocen el derecho de petición a favor de cualquier persona y, en materia política, a favor de ciudadanas, ciudadanos y asociaciones políticas, para formular una solicitud o reclamación ante cualquier ente público, por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y que a la misma se de contestación, en breve término, que resuelva lo solicitado. Tal derecho se encuentra recogido, de forma implícita, en el derecho a la información y a participar en asuntos políticos, previstos en los artículos 18, 19 y 21, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como el artículo 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este orden, la operatividad del derecho de petición contiene dos elementos fundamentales; el reconocimiento que se hace a toda persona para dirigir peticiones a entes del Estado y la adecuada y oportuna respuesta que éste debe otorgar; siendo la petición el acto fundamental que delimita el ámbito objetivo para la emisión de la respuesta. Así, para que la respuesta que formule la autoridad satisfaga plenamente el derecho de petición, debe cumplir con elementos mínimos que implican: a) la recepción y tramitación de la petición; b) la evaluación material conforme a la naturaleza de lo pedido; c) el pronunciamiento de la autoridad, por escrito, que resuelva el asunto de fondo de manera efectiva, clara, precisa y congruente con lo solicitado, salvaguardando el debido proceso, la seguridad jurídica y certeza del peticionario, y d) su comunicación al interesado. El cumplimiento de lo anterior lleva al pleno respeto y materialización del derecho de petición.*

³⁸ Es ilustrativa al respecto la Jurisprudencia 79/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes: **FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.** *La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primer de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley*



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

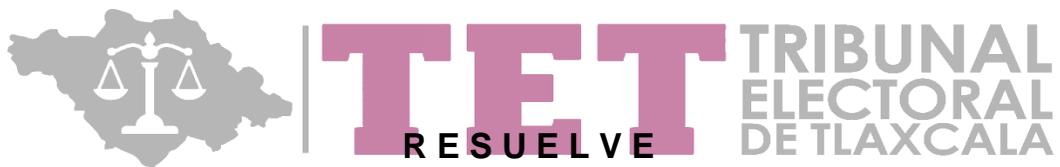
Finalmente, se ordena dar vista con la presente sentencia también, al Órgano de Fiscalización para los efectos legales a que haya lugar.³⁹

SEXTO. PLAZOS Y TÉRMINOS.

Se hace de conocimiento a las partes que, en sesión de esta fecha, el Pleno del Tribunal ha determinado que el periodo vacacional autorizado previamente mediante sesión privada de 24 de junio del año en curso, ha sido modificado, para que el mismo sea gozado por parte del personal adscrito a este órgano jurisdiccional de manera escalonada.

Lo anterior, atendiendo a la relevancia de los asuntos que actualmente se encuentran bajo su conocimiento; por tanto, no se interrumpen los plazos para la sustanciación de dichos asuntos, continuándose con el trámite de los mismos.

Por lo expuesto y fundado, se:



PRIMERO. Se sobresee, en los términos y respecto de los actos precisados en el apartado **SEGUNDO** de esta sentencia.

SEGUNDO. Se declaran infundados los agravios 1 y 3, en términos del apartado **CUARTO** de esta sentencia.

la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.

³⁹ Se considera importante hacer de su conocimiento de las nuevas normas reglamentarias que debe expedir el Ayuntamiento, para efecto de sus facultades de fiscalización.

TERCERO. Al haberse declarado la existencia de la omisión de la facultad reglamentaria y como fundado el agravio 2, se vincula al Ayuntamiento de Tetla de la Solidaridad, emitir el Reglamento de Presidencias de Comunidad, así como dar contestación a la solicitud de los impugnantes, en términos del apartado de efectos de esta sentencia.

CUARTO. Se ordena dar las vistas señaladas en la presente sentencia.

QUINTO. Comuníquesele a las partes que, para el computo de los plazos y términos legales del presente asunto, deberá estarse a lo dispuesto en el último considerando de esta resolución.

Con fundamento en los artículos 59, 61, 62, párrafo primero, 64 y 65 de la Ley de Medios, **notifíquese:** de manera **personal** a los Impugnantes; mediante **oficio**, a Eleazar Molina Pérez, Presidente Municipal; Yolanda Carrillo García, Síndico Municipal, Víctor Alfonso González Carmona, regidor; María Gloria García Montiel, regidora; Efraín García Silva, regidor; Eder Roberto Jandete Montiel, regidor; Diana Herrera Sánchez, regidora; Javier Hernández Cuachayo, regidor; y a Aravella Hernández Romano, regidora, o a quien ocupe sus cargos, adjuntando copia certificada de la presente resolución, y; a todo aquel que tenga interés, mediante **cédula** que se fije en los estrados de este Órgano Jurisdiccional. En su oportunidad **archívese** el presente asunto como total y definitivamente concluido. **Cúmplase.**

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral de Tlaxcala, por *mayoría* de votos de los magistrados que lo integran, ante el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

JUICIO DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE TET – JDC - 33/2019

LUIS MANUEL MUÑOZ CUAHUTLE
MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ LUMBRERAS GARCÍA
MAGISTRADO

MIGUEL NAVA XOCHITIOTZI
MAGISTRADO

LIC. LINO NOE MONTIEL SOSA
SECRETARIO DE ACUERDOS

