



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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-29/2020

ACTOR: LUCAS NAVA FLORES

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DE TLAXCALA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIO: JOSÉ RUBÉN LUNA
MARTÍNEZ

Ciudad de México, a veintidós de octubre de dos mil veinte.¹

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, **revoca** la resolución impugnada con base en lo siguiente.

GLOSARIO

Actor o presidente de comunidad:	Lucas Nava Flores, por su propio derecho y en su carácter de Presidente de Comunidad de la Sección Segunda del municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala.
Ayuntamiento:	Ayuntamiento Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala.
Código Financiero	Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Juicio de la ciudadanía:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y de la ciudadana).
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Municipal	Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

¹ En adelante las fechas se entenderán referidas a dos mil veinte, salvo precisión de otra.

Presidencia de Comunidad:	Presidencia de comunidad de la sección segunda del municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala.
Presidente Municipal:	Miguel Ángel Muñoz Reyes, presidente municipal de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sentencia o resolución impugnada:	Resolución emitida el treinta y uno de enero de dos mil veinte por el Tribunal Electoral de Tlaxcala mediante la cual se sobresee el recurso presentado por el actor.
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Local o Tribunal responsable:	Tribunal Electoral de Tlaxcala.

ANTECEDENTES

De las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

1. Presidencia de comunidad.

Entrega de constancia de mayoría. El nueve de junio de dos mil dieciséis el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones entregó la constancia de mayoría al actor como Presidente de Comunidad del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala.

2. Instancia local.

a) Primer juicio de la ciudadanía local. El ocho de octubre de dos mil diecinueve el actor, en su carácter de Presidente de Comunidad, presentó juicio de la ciudadanía local, el cual radicó el Tribunal responsable con el número de expediente TET-JDC-98/2019, a fin de controvertir diversas omisiones, entre las que destaca la del Presidente Municipal de dar contestación al escrito de veinticuatro de septiembre de ese año, en el que solicitó:

“1. La razón, motivo o circunstancia por la cual se ha estado efectuando descuentos sobre la ministración mensual que se otorga a la presidencia de Comunidad que represento a efecto de cubrir un supuesto adeudo laboral.

2. Los montos exactos y las fechas en que se han efectuado y se efectuarán los descuentos antes citados.”



b) **Ampliación de demanda.** El catorce de noviembre de dos mil diecinueve, el actor presentó escrito de ampliación de demanda, dentro del expediente TET-JDC-98/2019, en razón de la respuesta que mediante oficio PMCJC/443/3-2019 dio el Presidente Municipal al escrito del veinticuatro de septiembre de ese año.

El citado oficio contiene lo siguiente:



tejiendo el progreso
0013

DEPENDENCIA	PRESIDENCIA MUNICIPAL
SECCION	DESPACHO
OFICIO NO	PMCJC/443/3-2019
ASUNTO:	SE DA RESPUESTA.

C. LUCAS NAVA FLORES.
PRESIDENTE DE COMUNIDAD DE LA SECCION SEGUNDA,
DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI, TLAXCALA.
P R E S E N T E.

Con fundamento en lo establecido por el artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19, fracción IV, 27, párrafo segundo, en relación con el diverso 87 y 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y 41 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, en contestación a su oficio sin número de fecha 24 de septiembre de 2019, presentado en la oficialía de partes el mismo día, mes y año, por el que solicita se le informe:

"1. La razón, motivo o circunstancia por la cual se han estado efectuando descuentos sobre la ministración mensual que se otorga a la presidencia de Comunidad que represento, a efecto de cubrir un supuesto adeudo laboral.

2. Los montos exactos y las fechas en que se han efectuado y se efectuaran los descuentos antes citados.

En consecuencia, le comunico que en sesión ordinaria de cabildo de fecha 11 de julio de 2019 y en la que usted estuvo presente¹, se determinó que los conflictos de trabajo en los que los actores hubiesen estado adscritos a las Presidencias de Comunidad, serán estas últimas, quienes paguen con sus ministraciones mensuales o participaciones el aludo o convenio de terminación anticipada al actor.

De igual modo es de su entero conocimiento que el C. Antonio Cuamatzi Cuatecontzi, quien se desempeñaba como auxiliar administrativo, en la Presidencia de Comunidad que usted actualmente representa, demandó el despido injustificado a usted, lo que dio origen al expediente número 85/2019-A del índice del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala, y culminándose a través de un convenio de terminación del juicio laboral, en el que se estableció la cantidad a pagar de \$29,000.00 (Veintinueve mil pesos 00/100 M.N.) cifra que pagó este H. Ayuntamiento al actor pero que usted adeuda al Ayuntamiento.

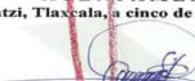
¹ Remitirse a la pag. 14 de la Sesión ordinaria de Cabildo de fecha 11 de julio de 2019, ahí aparece la firma del C. Lucas Nava Nava.

Palacio Municipal S/N Col. Centro Contla de Juan Cuamatzi C.P. 90670
Tel. 01 (246) 46 1 17 11 e-mail: presidenciacontla@hotmail.com

Atendiendo a lo antes citado, es que se le han realizado las siguientes retenciones:

Fechas	Monto retenido
30 de agosto de 2019	\$7,250.00
27 de septiembre de 2019	\$7,250.00
30 de octubre de 2019	\$7,250.00
Total	\$21,750.00

ATENTAMENTE
Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, a cinco de noviembre de dos mil diecinueve.


C. MIGUEL MUÑOZ REYES
PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE
CONTLA DE JUAN CUAMATZI, TLAXCALA.

Palacio Municipal S/N Col. Centro Contla de Juan Cuamatzi C.P. 90670
Tel. 01 (246) 46 1 17 11 e-mail:presidenciacontla@hotmail.com

c) **Reencauzamiento a un segundo juicio de la ciudadanía local.** Mediante resolución emitida el veintiocho siguiente, se ordenó escindir el escrito de ampliación del actor y reencauzarlo a juicio ciudadano local, el cual fue registrado con la clave TET-JDC-108/2019.

d) **Resolución impugnada.** El treinta y uno de enero, el Tribunal Local emitió resolución mediante la cual **sobreseyó** el juicio primigenio (TET-JDC-108/2019), al considerar como inexistentes los actos reclamados.

3. Instancia federal.

a) **Demanda.** Inconforme con dicha resolución, el once de febrero el actor presentó demanda de juicio de la ciudadanía ante el Tribunal Local.

b) **Recepción y acuerdo de turno.** El doce siguiente, se recibió en esta Sala Regional la demanda, el informe circunstanciado y sus anexos; se ordenó integrar el juicio de la ciudadanía



SCM-JDC-29/2020 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Ceballos Daza.

c) Radicación. Por acuerdo de trece de febrero, el Magistrado Instructor radicó en la ponencia a su cargo el juicio de referencia.

d) Admisión y cierre. El veinte de febrero, el Magistrado Instructor admitió la demanda. Posteriormente, en su momento, se ordenó el cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es formalmente competente para conocer y resolver este juicio de la ciudadanía, promovido por un ciudadano, en su carácter de Presidente de comunidad de la sección segunda del municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, en contra de una resolución del Tribunal Local, en la cual sobreseyó el medio de impugnación local que interpuso para controvertir el descuento a las ministraciones que recibe la comunidad que representa, lo cual aduce vulnera su derecho político electoral al libre ejercicio y desempeño del cargo para el que resultó electo, al no entregarse de manera completa los recursos de esa comunidad; entidad federativa sobre la que ejerce jurisdicción y supuesto en el que es competente, con fundamento en:

Constitución General: artículos 41, párrafo tercero, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículos 186, fracción III, y 195, fracción IV.

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

Acuerdo **INE/CG329/2017** emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que determina el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. Esta Sala Regional considera que el medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, y 80, párrafo 1, de la Ley de Medios, como se explica a continuación:

1. Forma. La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable en donde se asienta la firma de quien promueve, así como los hechos y conceptos de agravio en los que se funda su pretensión, el acto reclamado y la autoridad que señala como responsable.

2. Oportunidad. La presentación de la demanda es oportuna, dado que la sentencia impugnada fue notificada al actor el seis de febrero.²

En ese sentido, el plazo legal de cuatro días transcurrió del viernes siete al miércoles doce de febrero, sin que dentro del cómputo respectivo se deban considerar los días sábado ocho y domingo nueve, por haber sido inhábiles.³

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

3. Legitimación e interés jurídico. El actor tiene interés jurídico, ya que el presente medio de impugnación fue promovido por un

² Página 190 del cuaderno accesorio único.

³ Ello, en atención a que la materia de la controversia no se encuentra vinculada con el desarrollo de un proceso electoral federal o local, por lo que solo deben ser computados los días hábiles. Lo anterior, en atención a lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 2 de la Ley de Medios.



ciudadano quien se ostenta como presidente de comunidad, haciendo valer una vulneración a su derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de ejercicio y desempeño del cargo, así como su derecho de acceso a la justicia.

Aunado a lo anterior, el actor cuenta con legitimación en atención a que se trata de la persona que promovió el juicio primigenio; y, controvierte la sentencia que recayó al mismo, toda vez que, en su concepto, vulnera su esfera jurídica al no haber alcanzado sus pretensiones.

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

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

TERCERO. Controversia

A. Síntesis de la resolución impugnada.

I. Identificación del acto impugnado.

El Tribunal local, en primer lugar, precisó que el actor reclamaba la retención o descuento de un porcentaje de participaciones o ministraciones correspondientes a la presidencia de comunidad que representa, durante los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre del año dos mil diecinueve, por la cantidad de \$7,500.00 (siete mil quinientos pesos, moneda nacional) por cada mes; de las cuales el actor tuvo conocimiento mediante el oficio PMCJC/433/3-2019.

II. Inexistencia del acto, como base del sobreseimiento

Precisado el acto, el Tribunal Local estimó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 24, fracción I, inciso e)⁴ de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, ante la inexistencia del acto.

Al respecto, indicó que, de las constancias del expediente, en específico, de las copias certificadas de las actas de sesión de cabildo de veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho, veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve; así como de las copias certificadas de cheques, a las que le otorgó valor probatorio en términos del artículo 36, fracción I, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala, se obtuvo:

- En lo que respecta a los meses de enero a octubre de dos mil diecinueve, la cantidad que por concepto de participación fue aprobada por el cabildo⁵ y que fue entregada al actor fue de \$26,640.00 (veintiséis mil seiscientos cuarenta pesos moneda nacional).
- Para el mes de noviembre de dos mil diecinueve, la cantidad que por concepto de participación le fue entregada al actor fue de \$29,233.01. (veintinueve mil doscientos treinta y tres pesos con un centavo, moneda nacional). Ello debido a que para ese mes hubo un incremento del 9.7335% (nueve punto siete mil trescientos treinta y cinco por ciento).
- Asimismo, por concepto de complemento a las participaciones de los meses de enero a octubre de dos mil diecinueve, en noviembre de esa anualidad, se entregó al actor la cantidad de

⁴ “**Artículo 24.** Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los casos siguientes;

I. Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones que:

...

e) El acto o resolución recurrida sea inexistente o haya cesado sus efectos, e (sic)”

⁵ En la sesión de cabildo de veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho.



\$25,930.08 (veinticinco mil novecientos treinta pesos con ocho centavos, moneda nacional).

- Por lo atinente al mes de diciembre de dos mil diecinueve, la cantidad que por concepto de participación le fue entregada al actor fue de \$29,233.00 (veintinueve mil doscientos treinta y tres pesos moneda nacional).

En este sentido, el Tribunal local afirmó que se hizo entrega al actor del total de participaciones completas de enero a diciembre de dos mil diecinueve. Asimismo, sostuvo que el actor estampó su firma sobre su nombre así como el sello de la comunidad al haber recibido, en cheque, las cantidades aludidas.

Señaló que con las documentales remitidas por las ahí responsables, se dio vista al actor en acuerdo del quince de enero, para que manifestara lo que a su derecho conviniera sin que se hubiera pronunciado al respecto.

Por tanto, el Tribunal local sobreseyó el juicio debido a que a la fecha de la presentación de la demanda (catorce de noviembre de dos mil diecinueve) ya habían sido entregadas las participaciones que reclamaba y, por ende, no existía el acto reclamado.

B. Síntesis de agravios.

El actor sostiene que el Tribunal Local le ocasionó un perjuicio con su resolución dado que se abstuvo de realizar un estudio **exhaustivo** del problema jurídico que planteó, en esencia por lo siguiente:

1. Omisión de considerar el oficio PMCJC/433/3-2019

El actor aduce que se transgredió en su perjuicio el artículo 17 de

la Constitución General, debido a que el Tribunal Local actuó con parcialidad al no tomar en consideración el oficio PMCJC/433/3-2019, por medio del cual el presidente municipal informó sobre los descuentos o deducciones realizados a la comunidad.

En ese sentido, señala que del citado oficio, se desprende la confesión expresa del presidente municipal de que, en sesión **de Cabildo del once de julio de dos mil diecinueve**, se acordaron descuentos en las ministraciones a la comunidad, por lo que el problema jurídico a dilucidar ante el Tribunal local eran los descuentos indebidos que se aprobaron en esa sesión, a fin de pagar un convenio laboral, y que *“nunca se reclamó que no hayan otorgado las ministraciones que le corresponden a la Comunidad que representó (sic), sino que de dichas ministraciones se hicieron descuentos indebidos, ...”*.

2. Omisión de recabar el acta o actas de sesión en las que se hizo constar la orden de retener ministraciones de la Presidencia de Comunidad.

Por otra parte, señala que el magistrado instructor no obstante que era sabedor de los descuentos indebidos, se abstuvo de solicitar el acta o actas en las que se hizo constar la referida sesión en que se ordenó retener ministraciones a la comunidad, con la clara intención de beneficiar al Ayuntamiento.

En conclusión, señala que el Tribunal local le ocasionó un perjuicio con su resolución dado que se abstuvo de llevar a cabo un estudio exhaustivo del problema jurídico planteado ante esta instancia, por lo que trastocó lo señalado en la jurisprudencia de rubro: **“PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.”**

CUARTO. Estudio de fondo.

Falta de competencia del Tribunal Local para analizar la



controversia sometida a su análisis.

Ha sido criterio de esta Sala Regional⁶ el reconocer que **la competencia constituye un presupuesto procesal indispensable para la validez de un acto de autoridad, lo que configura una cuestión de orden público; por tanto, su estudio debe realizarse de manera preferente y oficiosamente.**

Ello, pues el artículo 16 de la Constitución General establece que las personas únicamente podrán ser objeto de actos de molestia por autoridades competentes, que emitan un mandamiento por escrito que sea debidamente fundado y motivado, lo que de no ser satisfecho no puede afectar válidamente los derechos de las y los gobernados.

De esta forma, para que una autoridad pueda emitir actos apegados a los principios constitucionales y legales, su actuación debe encontrarse prevista expresamente en la ley, es decir, las y los particulares solo tienen la obligación de soportar los efectos de un acto de autoridad cuando ésta lo haya dictado en ejercicio de las atribuciones.

Así, cualquier acto de autoridad debe ser emitido por aquella que ejerza la competencia en la controversia o en la situación en la que se encuentre la o el gobernado, de lo contrario vulneraría la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo en cita.

Por otra parte, la garantía de seguridad jurídica presupone que la ciudadanía tenga certeza sobre su situación ante las leyes, para lo cual se establecen en la Constitución General y en las leyes determinados supuestos, requisitos y procedimientos, para

⁶ Al resolver los expedientes SCM-JDC-1247/2018 y SCM-JE-74/2019, entre otros.

asegurar que ante una intervención de la autoridad en la esfera de derechos de las personas, sepan las consecuencias y tengan los elementos para defender su esfera de derechos.⁷

En ese tenor, la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte.

Lo anterior, es un criterio que se encuentra contenido en la **jurisprudencia 1/2013**, emitida por el Tribunal Electoral de rubro **“COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”**,⁸ señalando que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deben analizar, en primera instancia y de oficio, la competencia de las autoridades responsables para emitir el acto impugnado, por ser una cuestión preferente y de orden público que constituye un presupuesto de validez del acto.

De esta manera, la competencia es un presupuesto indispensable para establecer una relación jurídica procesal, de manera que, si el órgano jurisdiccional ante el que se ejerce una acción no es competente, estará impedido para conocer y resolver del asunto en cuestión.

⁷ Suprema Corte, jurisprudencia: **GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, Página: 35; y, Suprema Corte, tesis: **SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO**. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo III Página: 224.

⁸ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 6, Número 12, 2013, páginas 11 y 12.



Al respecto, la Suprema Corte ha establecido que el estudio de los presupuestos procesales -como lo es el requisito de competencia de la autoridad emisora del acto impugnado⁹- deben ser analizados manera oficiosa, lo cual se contiene en la **jurisprudencia 1a./J.13/2013 (10a.)**, bajo el rubro y texto siguiente:

“PRESUPUESTOS PROCESALES. SU ESTUDIO OFICIOSO POR EL TRIBUNAL DE ALZADA, CONFORME AL ARTÍCULO 87 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE JALISCO, NO LO LIMITA EL PRINCIPIO DE NON REFORMATIO IN PEIUS. El citado precepto prevé que el tribunal de alzada debe analizar de oficio los presupuestos procesales. Ahora, si bien es cierto que la segunda instancia se abre sólo a petición de parte agraviada, también lo es que el ad quem puede modificar la resolución recurrida con base en los agravios expuestos y/o el examen oficioso que deba hacer de aquéllos, al estar constreñido a ello; de ahí que el requisito para actualizar la hipótesis referida conforme al citado artículo 87, penúltimo párrafo, es que exista recurso de apelación, es decir, que se inicie tal instancia para que el tribunal ad quem esté constreñido a estudiar los presupuestos procesales, al margen de que dicho estudio favorezca o afecte la situación del apelante y, por tanto, su libertad de jurisdicción para analizar tales presupuestos no se encuentra limitada por el principio non reformatio in peius, locución latina que puede traducirse al español como "no reformar en peor" o "no reformar en perjuicio", utilizada en el ámbito del derecho procesal; ya que este principio opera cuando dichos presupuestos han quedado satisfechos.”¹⁰

De lo anterior se desprende que un Tribunal revisor de la constitucionalidad y legalidad en segunda instancia, debe ocuparse oficiosamente de los presupuestos procesales, estando en posibilidad de modificar, confirmar o revocar la sentencia

⁹ En términos de lo establecido en la Jurisprudencia de rubro “COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS AL SER UN PRESUPUESTO PROCESAL CUYO ESTUDIO ES DE ORDEN PÚBLICO LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DEBEN ANALIZAR DE OFICIO, SIN DISTINGUIR SI SE TRATA DE LA INDEBIDA, INSUFICIENTE O DE LA FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DE AQUELLA”, emanada de una Contradicción de Criterios de Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, abril 2007, Pág. 1377.

¹⁰ Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, mayo de 2013, Página. 337.

recurrida ya sea con base en los agravios expuestos, o en el examen oficioso de dichos presupuestos.

Así, en palabras de la Suprema Corte, la libertad de jurisdicción del tribunal de segunda instancia al verificar los presupuestos procesales no está limitada por el **principio de “no reformar en perjuicio”** *-non reformatio in peius-* que establece que no se puede agravar la situación de la parte actora respecto de lo resuelto en una primera instancia.

Es decir, la revisión de dichos presupuestos, incluyendo en su caso, la competencia de la autoridad responsable, no puede ocasionar un perjuicio a la parte demandante, sino que la revisión de ésta última más bien le garantiza una efectiva impartición de justicia al tutelar que la sentencia que resuelva la controversia sujeta a análisis sea emitida por una autoridad con facultades para ello, así como para velar por su debido cumplimiento.

Ello, ya que este principio solo puede operar cuando aquellas condiciones (presupuestos procesales) hayan quedado satisfechas.

En tal virtud, los presupuestos procesales son las condiciones de la acción y de cualquier resolución sobre el fondo del asunto, debiéndose analizar de manera oficiosa y preferente.

De esta manera, ante el deber de esta Sala Regional de estudiar oficiosamente la competencia; es de concluirse, como se precisó con antelación, la naturaleza de la controversia planteada está relacionada con el derecho presupuestario y la hacienda municipal, atribuido al Ayuntamiento, por lo que el Tribunal Local carecía de atribuciones para conocer del juicio primigenio.

● **Caso concreto.**

De los agravios que formula el actor, se aprecia que acudió al Tribunal Local a reclamar los descuentos aprobados, en una



sesión de cabildo, **respecto de las ministraciones que le corresponden a la comunidad que representa.**

En ese sentido, es claro que su pretensión no está vinculada con la afectación a su derecho político electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo, debido a que la controversia planteada se dirigió a combatir los descuentos al presupuesto que se le otorga a la comunidad que representa, esto es, compareció en defensa del órgano que preside **y no en defensa de sus emolumentos o asignaciones personales.**

De tal forma, que la materia de impugnación que se presentó ante el Tribunal Local escapaba al ámbito de su competencia, como se explicará a continuación.

● **Naturaleza de las Presidencias de Comunidad.**

El artículo 115 de la Constitución General dispone que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, laico y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Por su parte, los artículos 87 y 90 de la Constitución Local disponen que el municipio será gobernado por un ayuntamiento, el cual se integrará por un presidente o presidenta municipal, un síndico o síndica y, las y los regidores cuya cantidad determinen las leyes aplicables.

De acuerdo con el párrafo tercero del citado artículo 90, tendrán el carácter de munícipes las personas titulares de la presidencia municipal, sindicatura y regidurías, **así como las y los presidentes de comunidad.**

Los artículos 25 y 90 de la Constitución Local establecen la manera en que serán electas las personas que integrarán las presidencias comunidad, lo cuales disponen que será en elección por voto constitucional, por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo cada tres años, en procesos ordinarios, y también bajo la modalidad de usos y costumbres.

Ahora bien, la Ley Municipal indica que en los ayuntamientos de Tlaxcala están contempladas autoridades auxiliares, las cuales son:¹¹

1. **Presidencias de Comunidad;**
2. Delegados y delegadas municipales; y,
3. Representaciones Vecinales.

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

En relación con las Presidencias de Comunidad, la Ley Municipal¹² precisa que son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, los cuales estarán a cargo de un presidente o presidenta de comunidad, a quien se elige cada tres años -en la misma fecha de elección de ayuntamientos-.

Dichas presidencias están subordinadas al ayuntamiento del municipio que formen parte, sujetas a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal.¹³

Fundamentalmente las presidencias de comunidad actuarán en sus respectivas circunscripciones como representantes de los ayuntamientos y tendrán de manera delegada las atribuciones que

¹¹ Artículo 112 de la Ley Municipal.

¹² Artículo 116 de la Ley Municipal.

¹³ Artículo 117 de la Ley Municipal.



le sean necesarias para mantener el orden, tranquilidad y seguridad de las y los vecinos del lugar de su jurisdicción.¹⁴

En el artículo 120 de la Ley Municipal, se precisan las facultades de las presidencias de comunidad, de entre las cuales cabe destacar las siguientes:

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

● **Recursos asignados a las Presidencias de Comunidad**

El artículo 115, fracción IV de la Constitución General establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan,

¹⁴ Artículo 115 de la Ley Municipal.

así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En ese mismo sentido el párrafo primero, del artículo 91, de la Constitución Local, precisa que los ayuntamientos administrarán libremente la hacienda municipal, la cual se integrará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan; las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria; las participaciones generales que serán cubiertas por montos y plazos que determine la ley, así como por los ingresos derivados de los servicios públicos a su cargo.

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

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

Por su parte, el artículo 269 del Código Financiero establece cuáles son las erogaciones que comprenden el gasto público, así como los sujetos que lo realizan, lo que detalla de la siguiente manera:



“I. En el ámbito estatal:

- a) El Poder Legislativo;
- b) El Poder Judicial;
- c) El Despacho del Gobernador;
- d) Las dependencias del Ejecutivo;
- e) Las entidades paraestatales, y
- f) Los organismos autónomos.

II. En el ámbito municipal:

- a) La Presidencia Municipal;
 - b) La Tesorería Municipal;
 - c) Las presidencias de comunidad, y**
 - d) Las dependencias y entidades municipales.
- ...”

De igual forma, el Código Financiero prevé los principios fundamentales bajo los cuales se establecerá la coordinación hacendaria entre el gobierno del estado y los municipios, cuyas disposiciones tienen por objeto, entre otras, **determinar las participaciones que corresponderán a los municipios, y éstos a su vez determinar y entregar las que le correspondan a las Presidencias de Comunidad**, en el marco del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria.¹⁵

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

¹⁵ Artículo 480, fracción IV, del Código Financiero.

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

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

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

Asimismo, del marco normativo descrito se advierte que las Presidencias de Comunidad reciben una serie de recursos para solventar sus fines; y, que a decir del actor fueron objeto de descuentos indebidos, mediante una sesión de cabildo del once de junio de dos mil diecinueve.

• **Ámbito del derecho presupuestario y de la hacienda municipal de la controversia planteada ante el Tribunal Local.**

De la demanda presentada ante la instancia local se advierte que el promovente controvertió lo siguiente:

“A) El acuerdo adoptado por la mayoría del Cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi,



Tlaxcala, en la sesión respectiva, que se efectuó el quince 11 (sic) de julio de dos mil diecinueve; y, que fue hecho de mi conocimiento a través del oficio número PMCJC/443/3-2019, signado por el Presidente Municipal de dicho Ayuntamiento, de cinco de noviembre de ese mismo año y que fue hecho de mi conocimiento el ocho de ese mismo mes y año; el cual consistieron en:

- *El punto de acuerdo para que el pago del convenio de laudos laborales y existentes que se pudieran generar en cada presidencia de comunidad se derive de sus particiones e incentivos.*

Tal acto fue efectuado por el Ayuntamiento del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi Tlaxcala; ...”

De igual manera, el actor al comparecer mediante el presente juicio de la ciudadanía precisó que el Tribunal Local no llevó a cabo un estudio exhaustivo, debido a que el problema jurídico a dilucidar eran los descuentos indebidos aprobados por el Ayuntamiento en la sesión de cabildo del once de julio de dos mil diecinueve.

Respecto a la falta de exhaustividad aludida, refirió que ante la instancia local se dejó de atender la documental pública consistente en el oficio PMCJC/443/3-2019, de la cual se desprende la confesión del Presidente Municipal relativa a que **“se hicieron descuentos indebidos ilegales en las ministraciones que le debían corresponder a las Comunidad que represento¹⁶”;** sin embargo el Tribunal responsable se abstuvo de analizarlo y conceder pleno valor probatorio, para estudiar el problema jurídico que se le planteó”.

Así, de las pretensiones que formula el actor se puede concluir válidamente que el actor no compareció ante la instancia primigenia a defender algún derecho individual; pues si bien, es

¹⁶ El énfasis es añadido.

cierto refirió que hubo la afectación en el desempeño de su cargo, también es verdad que lo hizo depender de la decisión adoptada en la sesión de cabildo del once de julio de dos mil diecinueve, en lo relativo a la disminución de las ministraciones que se otorgan a la comunidad que representa.

Por tanto, como puede observarse, **la naturaleza de la controversia no atañe a la jurisdicción electoral, sino a la presupuestaria, pues lo que se controvierte son los descuentos autorizados a las ministraciones de la comunidad.**

En ese contexto, para determinar si efectivamente son correctos o no los descuentos autorizados, se debe de llevar a cabo un análisis del presupuesto destinado a la comunidad que representa el actor, así como una interpretación de normas que rigen la hacienda municipal, lo cual escapa del ámbito de competencia de la materia electoral.

No pasa inadvertido para esta Sala Regional que al resolver¹⁷ el expediente SCM-JDC-201/2019 se consideró lo siguiente:

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

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

De tal forma que, el hecho de que la parte actora detalle la reducción del presupuesto a la comunidad que representan, les podría impactar negativamente al ejercicio de sus encargos

¹⁷ Por mayoría con el voto concurrente de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas.



(derecho a ser votado o votada), pues se encuentra íntimamente relacionado con el presupuesto asignado a las comunidades.”

De lo reseñado se aprecia que esta Sala Regional reflexionó que la reducción del presupuesto a una comunidad podría impactar negativamente al ejercicio del encargo de las personas que las representan -Presidencias de Comunidad-.

Resulta relevante señalar que se llegó a dicha conclusión a partir de la guía trazada por la Sala Superior a través de los criterios sustentados en los medios de impugnación SUP-JDC-1865/2015, SUP-REC-682/2018 y SUP-REC-1118/2018, donde se consideraba que cuando las controversias planteadas versaban sobre el derecho de una comunidad a la administración directa de los recursos **o se ponía en juego el derecho a recibir tales prerrogativas**, se inscribían en el ámbito del Derecho Electoral.

Precisamente del expediente SUP-JDC-1865/2015, provino la justificación de la competencia de los tribunales electorales para conocer de los asuntos relacionados con la administración directa de recursos y transferencia de responsabilidades, a fin de proteger los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno, que hacen efectiva la participación política de las comunidades indígenas. De este juicio de la ciudadanía emanaron las tesis siguientes:

- Tesis relevante LXIII/2016, de rubro: **“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL.”**

- Tesis relevante LXIV/2016, de rubro: **“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO.”**

- Tesis relevante LXV/2016, de rubro: **“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN.”**

Conforme a los criterios orientadores señalados por la Sala Superior, de igual manera esta Sala Regional resolvió los juicios SCM-JDC-1356/2017 y SCM-JDC-1129/2018, promovidos por personas que se ostentaron como titulares de presidencias de comunidad, en donde se analizaron, entre otras cuestiones, los planteamientos relacionados con el monto de sus remuneraciones y la omisión por parte del ayuntamiento del cual formaban parte, de llevar a cabo el pago de gasto corriente o entrega del presupuesto que correspondía a la comunidades que presidían.

Así, si bien la guía del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación forjó el criterio orientador de la existencia de una instancia jurisdiccional electoral para conocer de las controversias relacionadas con el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades, **así como la administración directa de los recursos que les corresponden;** también lo es que, conforme a una nueva reflexión que realizó en los Juicios de la Ciudadanía SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020 decidió abandonar los criterios orientadores plasmados en las tesis citadas.



Para ello, consideró lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte en el juicio de amparo directo 46/2018, en el que el máximo Tribunal Constitucional del país definió, desde una perspectiva constitucional, el tema competencial, esto es fijó el criterio consistente en que el reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales de los ramos 28¹⁸ y 33, fondo III y IV¹⁹, así como la transferencia de responsabilidades, al depender la interpretación de los derechos de autonomía y libre determinación, concretamente de la **administración directa de recursos** por parte de las comunidades indígenas, estas cuestiones no corresponden a la materia electoral.

Sobre ese **criterio** la Sala Superior concluyó que si bien lo sustentado en el juicio de amparo directo no constituye jurisprudencia, **debe ser observado por los tribunales debido a que fue emitido por el máximo intérprete de la Constitución General**, a quien le corresponde resolver los conflictos competenciales.

Bajo los lineamientos establecidos por el Alto Tribunal del país, la Sala Superior determinó formar un nuevo criterio, dada la relevancia constitucional del tema jurídico.

Al respecto, la Sala Superior señaló que los órganos jurisdiccionales en modo alguno pueden presumir su competencia ante la falta de disposición expresa, o en su caso, pretender inferir competencias implícitas o por analogía sobre la base de consideraciones de oportunidad, efecto o consecuencias del acto.

¹⁸ Participaciones Federales a entidades federativas y municipios.

¹⁹ Aportaciones a entidades federativas y municipios, para la infraestructura social y el fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (Ciudad de México).

Por ello, consideró que **las cuestiones competenciales deben sujetarse a un escrutinio estricto a partir de la interpretación de los presupuestos previstos en las cláusulas competenciales de la Constitución General, leyes reglamentarias, orgánicas o procesales.**

Con esa visión, determinó que si bien es cierto la Sala Superior conoció las controversias relacionadas con el derecho a la transferencia de responsabilidades de los pueblos y comunidades indígenas, **así como la administración directa de los recursos que les corresponden**, con sustento en que esos derechos estaban indisolublemente asociados a los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno así como de la efectiva participación política de las comunidades indígenas, también lo es que **conforme al régimen constitucional de competencias de los tribunales electorales, estos planteamientos escapan de la materia electoral, dado que inciden en el ámbito del derecho presupuestario y de la hacienda municipal.**

Finalmente, la Sala Superior en los mencionados juicios de la ciudadanía -SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020- concluyó que **la competencia de los tribunales para dirimir las controversias es un aspecto relevante en el orden constitucional y convencional, dado que, las personas gozan del derecho humano a ser juzgadas por un tribunal competente.**

Por lo anterior, es que si bien esta Sala Regional en diversos precedentes había tutelado²⁰ el derecho de las comunidades a recibir de manera íntegra sus recursos, bajo la dimensión de que ello estaba estrechamente relacionado a la defensa de su libre participación política, así como en su relación con la protección al

²⁰ Por mayoría, con el voto en contra de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas.



derecho del voto en su vertiente del ejercicio de sus representantes; al estar sustentada en los criterios relevantes que han sido abandonados por la Sala Superior, **impone al Pleno de esta Sala Regional visualizar la problemática planteada por el actor a la luz de esta nueva reflexión.**

De ahí que, **ante el nuevo criterio judicial establecido por la Sala Superior en los asuntos citados, bajo los planteamientos reseñados, es que el Pleno de esta Sala Regional llega a la convicción que la controversia planteada por el actor ante el Tribunal Local escapa del ámbito de su competencia al tener una incidencia en la materia presupuestaria,** en tanto para analizar si fue o no correcto que se realizaran los descuentos en las ministraciones de la comunidad que representa, era necesario interpretar la normativa vinculada a la hacienda municipal, pues como se vio conforme a la codificación estatal, los municipios son los encargados de dotar de recursos a las presidencias de comunidad a fin de lograr sus fines.

Cabe mencionar que, si bien, al momento de emitirse la sentencia impugnada la Sala Regional había asumido²¹ el conocimiento de asuntos relacionados con la transferencia de recursos a comunidades, lo cierto es que ello se hizo en el marco de la guía trazada por Sala Superior, **a través de sus criterios orientadores.**

Sin embargo, **la nueva reflexión asumida por la Sala Superior y el esclarecimiento sobre los alcances competenciales de asuntos de naturaleza similar, obligan al Pleno de esta Sala Regional a vigilar el estricto escrutinio del análisis**

²¹ Por mayoría, con el voto en contra de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

competencial para asumir jurisdicción en los asuntos, pues como lo concluyó la Sala Superior *“la competencia de los tribunales para dirimir las controversias es un aspecto relevante en el orden constitucional y convencional, dado que, las personas gozan del derecho humano a ser juzgados por un tribunal competente”*.

No pasa inadvertido que la cadena impugnativa del expediente de origen inició con anterioridad -catorce de noviembre de dos mil diecinueve- a que la Sala Superior abandonara **las tesis relevantes** LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016; y, sin que por ello deba asumirse el conocimiento del estudio de los agravios conforme a la jurisprudencia 1/2019, emanada de la contradicción de criterios SUP-CDC-4/2017 de rubro: **“INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA SUPERIOR. SU ÁMBITO TEMPORAL DE APLICACIÓN.”**

Ello es así, porque la citada jurisprudencia no es aplicable al presente asunto, debido a que **dicho criterio se relaciona con la interrupción de jurisprudencias y no de tesis relevantes, como criterios orientadores.**

Por el contrario, en el caso **la Sala Superior abandonó tesis relevantes**, esto es, criterios que solo resultan orientadores y que no tiene el mismo nivel de vinculación que una jurisprudencia.

Al respecto, es preciso señalar que esa distinción de vinculación u obligatoriedad se encuentra establecida en el Acuerdo de la Sala Superior 9/2017, *relativo al procedimiento para la integración, elaboración, notificación y publicación de la jurisprudencia y tesis que emitan sus salas*, en sus artículos 2 y 3, que establecen:

Artículo 2. ...

La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria, en todos los casos para las Salas, el Instituto Nacional Electoral, las autoridades administrativas y órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, los partidos políticos nacionales y locales, así como las demás autoridades



obligadas, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes respectivas y en lo dispuesto en el artículo 233, de la Ley Orgánica.

La jurisprudencia será obligatoria a partir de la declaración respectiva que realice el pleno de la Sala Superior en sesión pública.

Artículo 3. La tesis se integrará cuando alguna de las Salas del Tribunal Electoral fije, en una sentencia, un criterio novedoso y relevante.

La tesis únicamente fijará un criterio orientador.²²

En el caso, los criterios que fijaban la competencia de este tipo de asuntos fue guiada por la Sala Superior, en la tesis relevantes LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016, que de acuerdo a la normativa antes transcrita, únicamente fijaban un criterio orientador, por lo que no puede aplicarse la misma regla de vinculación al de las jurisprudencias; por tanto no se ubican en el supuesto de la diversa 1/2019, **pues de pensar así, se le estaría dando a las tesis relevantes un mismo nivel de vinculación que no le otorga la norma respectiva, e incluso reconociendo un carácter constitutivo de derechos que no lo tiene.**

Sobre este mismo tema, la propia Segunda Sala de la Suprema Corte emitió la **Jurisprudencia 2a./J. 195/2016 (10a.)²³**, de título: **TESIS AISLADAS. LAS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN CARÁCTER ORIENTADOR, NO GENERAN DERECHOS NI SON SUSCEPTIBLES DEL EJERCICIO DE IRRETROACTIVIDAD.**

En dicha jurisprudencia, el máximo intérprete de la Constitución General estableció que la particularidad del carácter obligatorio de la jurisprudencia, no lo comparten las tesis aisladas que generan

²² El énfasis es añadido.

²³ Visible en la página 778, del Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, Décima Época, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, materia común.

los órganos terminales del Poder Judicial de la Federación, por lo que esos criterios orientadores al no integrar jurisprudencia **no pueden invocarse como un derecho adquirido por las partes y, por tanto, sujeto al principio de no aplicación retroactiva en su perjuicio.**

De igual manera, el alto Tribunal concluyó que, en el caso de la existencia de más de un criterio sobre un tópico, la persona juzgadora puede utilizar según su albedrío el que considere o resulte correcto como parte del ejercicio común de su función jurisdiccional.

Por lo anterior, es que a consideración de esta Sala Regional, el criterio que debe prevalecer al resolver este asunto, es aquél que fue fijado por la Sala Superior (en los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020), al esclarecer el tema de la competencia de este tipo de asuntos, a partir de lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte, **debido a que, en el caso, no existe un derecho adquirido previo que haga suponer la vigencia de las tesis relevantes abandonadas por la Sala Superior, en tanto que, en la cadena impugnativa no existe una resolución firme con el carácter de cosa juzgada, en la que se haya reconocido un derecho en favor de la comunidad que representa el Actor.**

Aunado a lo anterior, es de establecer que **el criterio asumido deriva del esclarecimiento que la Sala Superior dio sobre la naturaleza de este tipo de controversias relacionadas con la materia presupuestaria, construido a partir de lo señalado en la sentencia del amparo directo 46/2018, cuya fecha de resolución es del ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019); esto es, con anterioridad a que inició la cadena impugnativa.**

Por tanto, la competencia para conocer de ese tipo de asuntos al haber sido esclarecida por la Sala Superior, y no derivar de una



jurisprudencia de la Sala Superior, sino de tesis relevantes; es que esta Sala Regional está obligada a atender a la competencia definida para este tipo de asuntos relacionados con la materia presupuestaria, a efecto de dar certeza y seguridad jurídica al sistema de impugnaciones.

En este aspecto, la propia contradicción de criterios 4/2017 resaltó que las cuestiones competenciales con motivo de modificaciones en las normas deben ser atendidas a efecto de dar certeza y seguridad jurídica al sistema, así como en atención al derecho fundamental de tutela judicial, en la siguiente afirmación:

*“Finalmente, cabe precisar desde este momento, que la atribución de competencia derivada de un criterio jurisprudencial que fue interrumpido, no sigue la misma suerte que cualquier norma general procesal, en tanto que **las cuestiones competenciales con motivo de modificaciones en las normas deben ser atendidas a efecto de dar certeza y seguridad jurídica al sistema, así como en atención al derecho fundamental de tutela judicial efectiva.**” (El énfasis añadido es propio)*

Por último, es de resaltar que en las propias sentencias de la Sala Superior SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020 que abandonó las tesis citadas, se resaltó:

*“En esta medida, **este precedente de la Corte adquieren un carácter de observancia por los tribunales federales y locales debido a que, al fijar un punto jurídico a partir del cual definió la competencia para conocer de los problemas relacionados el reconocimiento del derecho a la administración directa de recursos públicos federales de los ramos 28 y 33, fondo III y IV, así como la transferencia de responsabilidades, en observancia a dicho precedente, cuyas consideraciones comparte esta Sala Superior, el presente asunto tiene una solución jurídica y es precisamente que esos planteamientos escapan del ámbito de la competencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.**”*

Lo anterior refiere que **el precedente de la Suprema Corte adquiere un carácter de observancia por los tribunales federales y locales, entre ellos esta Sala Regional; de ahí que si la Sala Superior, ya esclareció la naturaleza de estos**

asuntos, conforme a la sentencia del amparo directo 46/2018, su observancia debe vigilarse y atenderse al estar relacionada con una cuestión competencial; operar en sentido contrario implicaría desconocer lo determinado por el máximo Tribunal del país y por la Sala Superior.

Finalmente, tampoco pasa inadvertido para esta Sala Regional que los criterios abandonados por la Sala Superior en las tesis relevantes LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016, estaban relacionados con las transferencias de recursos de los ramos 28 y 33 a comunidades indígenas; mientras que en el caso resuelto por el Tribunal Local, la génesis del asunto derivó de la disminución de las ministraciones de la Presidencia de Comunidad, con motivo de un conflicto de naturaleza laboral.

Esto es, la disminución de las ministraciones de la Presidencia de Comunidad, tuvo como pretensión el cumplir con el pago de un convenio al que se llegó con un trabajador de esa presidencia de comunidad, **lo que precisamente denota rasgos distintivos a los criterios abandonados por la Sala Superior, y abonan a establecer que el asunto analizado no tiene vinculación con la materia electoral.**

• **Vía para conocer los actos impugnados por el actor.**

De la narrativa del actor se puede advertir que el caso **consiste en un conflicto entre el Ayuntamiento y la Presidencia de Comunidad**, el cual se encuentra dentro de la **materia administrativa y no en el ámbito electoral.**

Ahora bien, en el caso en particular, esta Sala Regional precisará la autoridad que estima competente para conocer de la controversia planteada por la parte actora, a fin de dotar de certeza a las partes ante el nuevo criterio establecido por la Sala Superior en los juicios de la ciudadanía 131 y 145 de este año, así



como para evitar mayor dilación en el trámite de su primer escrito de demanda.

En ese sentido, si conforme al derecho humano de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución General, así como el acceso a un recurso efectivo previsto en los artículos 8, fracción I, y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, el actor tiene derecho a un recurso efectivo, esta Sala Regional estima que por el pronunciamiento de fondo del asunto podría ser conocido y resuelto por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, dada la naturaleza del acto, esto es, el descuento a la ministración de recursos de una presidencia de comunidad por parte del Ayuntamiento.

En efecto, el artículo 80, fracción II de la Constitución Local establece que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, actuará como Tribunal del Control Constitucional del Estado.

Asimismo, conforme al artículo 81, fracción II, inciso e) el Tribunal Superior de Justicia citado tiene facultades para resolver los Juicios de Competencia Constitucional por actos o normas jurídicas de carácter general que violen dicha constitución y las leyes que de ella emanen y, que se susciten entre **dos o más municipales** de un mismo ayuntamiento o concejo Municipal, **incluyendo a presidentes (y presidentas) de comunidad.**

En este orden de ideas, la controversia suscitada entre el Ayuntamiento y la Presidencia de Comunidad, respecto del descuento en los recursos de la comunidad no puede ser analizada por el Tribunal Local, pero se advierte que en términos del artículo 81, fracción II, inciso e) de la Constitución Local, el

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala conocerá de las controversias que se susciten entre algún ayuntamiento y una presidencia de comunidad, de ahí que el Tribunal Local deba remitirlo a esa autoridad, salvo lo que dicho órgano jurisdiccional determine, en el ámbito de sus atribuciones y responsabilidades.

QUINTO. Sentido y efectos.

En mérito de lo señalado, esta Sala Regional estima que la controversia planteada ante el Tribunal Local escapa del ámbito de su competencia al tener una incidencia en la materia presupuestaria, por lo que lo procedente es revocar la sentencia impugnada, debiendo prevalecer las razones expresadas en la presente sentencia, y **dejar a salvo los derechos del actor** para que los haga valer en la vía y ante la autoridad correspondiente.

Por lo expuesto y fundado esta Sala Regional

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución impugnada, para los efectos precisados en la parte final de la presente resolución.

Notifíquese por **oficio** al Tribunal local; y, por **estrados** al actor y a las demás personas interesadas.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron por **mayoría**, la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra del Magistrado Héctor Romero Bolaños quien emite voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS, RESPECTO DE LA SENTENCIA RECAÍDA AL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE



LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SCM-JDC-29/2020.²⁴

Estoy en desacuerdo con el criterio sustentado por la mayoría, porque no comparto que se revoque la resolución impugnada, a partir de considerar que debe adoptarse la nueva reflexión asumida por la Sala Superior –el pasado ocho de julio– en torno la competencia del Tribunal Electoral para conocer de asuntos sobre la administración directa de recursos por parte de las comunidades indígenas, concluyendo que el asunto en cuestión no corresponde a la materia electoral.

Como se explica en la sentencia, la Sala Superior emitió un nuevo criterio relativo a la competencia material sobre este tipo de asuntos en los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, dejando sin efectos las tesis relevantes LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016 emitidas anteriormente por dicha Sala.

Considero que este asunto debe seguirse conociendo en el ámbito electoral, derivado de que **la cadena impugnativa en la jurisdicción electoral inició previo al abandono de los criterios** contenidos en dichas tesis.

Lo anterior, a partir de lo establecido en la jurisprudencia 1/2019, de rubro: **“INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DE LA**

²⁴ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 193, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

En este voto particular colaboró Mónica Calles Miramontes.

SALA SUPERIOR. SU ÁMBITO TEMPORAL DE APLICACIÓN²⁵, emitida por el Tribunal Electoral.

Dicha jurisprudencia establece que cuando se interrumpa, abandone, modifique o sustituya un criterio jurisprudencial que sustente la procedencia de algún medio de impugnación, se debe establecer el ámbito temporal de su aplicación con posterioridad a la referida interrupción, ya que, si el interesado se acogió al criterio que en su momento le resultaba obligatorio para adoptar una vía legal de defensa, la interrupción de la jurisprudencia **no debe privar al justiciable de la posibilidad de continuar con una instancia ya iniciada.**

Así, en la jurisprudencia 1/2019 se ha establecido que las Salas Regionales de este Tribunal Electoral se encuentran constreñidas a conocer y resolver tales medios de impugnación **cuando la cadena impugnativa en la jurisdicción electoral inició previo al abandono del criterio** que redefinió la competencia material.

Lo anterior, a efecto de garantizar los principios de certeza, seguridad jurídica, igualdad en el tratamiento jurisdiccional y acceso efectivo a la jurisdicción.

Si bien, la jurisprudencia en cita hace referencia a casos en que se abandone un criterio jurisprudencial y, en el caso, a partir de las sentencias dictadas en los juicios SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020 se abandonaron tres tesis relevantes (LXIII/2016, LXIV/2016 y LXV/2016), **lo que trasciende y hace aplicable dicho criterio jurisprudencial es que, por virtud de estas tres tesis, los órganos jurisdiccionales electorales –incluyendo a**

²⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 18 y 19



esta Sala Regional– han asumido competencia en este tipo de asuntos y, específicamente, en el asunto que ahora se resuelve el Tribunal local asumió conocimiento del asunto.

En ese sentido, **se colma el supuesto de hecho que prevé la jurisprudencia 1/2019** y que obliga a esta Sala Regional a continuar conociendo del asunto en cuestión, dado que la cadena impugnativa inició cuando se encontraban vigentes las tesis que fueron abandonadas con posterioridad.

No comparto que, sobre este punto, en la sentencia que se aprueba por mayoría, se argumente que la jurisprudencia 1/2019 no es aplicable *“porque debe regir cuando se abandone un criterio jurisprudencial, caso contrario, se le estaría dando a las tesis relevantes el mismo nivel de vinculatoriedad que no tienen e incluso reconociendo un carácter constitutivo de derechos”*.

En primer lugar, como se ha explicado, aun cuando se abandonaron criterios contenidos en tesis relevantes y que no constituían jurisprudencia, son los criterios a partir de los cuales los órganos jurisdiccionales electorales y, en el caso, la autoridad responsable, asumió que los asuntos relativos a la administración directa de recursos por comunidades indígenas se encontraban en el ámbito electoral.

De igual forma, fueron estas tesis las que se encontraban vigentes y orientaron a la parte actora a presentar su demanda ante un órgano jurisdiccional electoral.

Tampoco comparto que, de seguir conociendo del asunto en el ámbito electoral –en lugar de revocar la sentencia del Tribunal local por considerar que carecía de competencia– equivaldría a reconocer que las tesis relevantes son constitutivas de derecho.

Ello, porque el análisis sólo se circunscribe al estudio particular del caso, en el cual, la parte actora presentó ante el Tribunal local un escrito que denominó “ampliación de demanda”²⁶ y dicho órgano jurisdiccional determinó escindir y reencauzarlo a un nuevo juicio²⁷, el veintiocho de noviembre del mismo año.

Así, no se estaría reconociendo que las tesis abandonadas, por sí mismas, son constitutivas de derechos, **sino que se estaría respetando el derecho a la tutela judicial efectiva, así como los principios de certeza, seguridad jurídica e igualdad en el tratamiento jurisdiccional.**

Es decir, dado que la cadena impugnativa inició previo al abandono de criterios, constituían **el parámetro de orientación en la jurisdicción electoral** para conocer de este tipo de asuntos y de los justiciables para acudir a ella. Tan es así que fue el propio Tribunal local el que, bajo la vigencia de las mencionadas tesis, asumió competencia del mismo.

El hecho de revocar la sentencia local para declarar que carecía de competencia la autoridad responsable, por un cambio de criterio surgido con posterioridad, violenta el derecho de una tutela judicial efectiva, así como los principios de certeza y seguridad jurídica.

Esto, porque **la parte actora se guio y actuó al amparo de los criterios electorales en cuestión**, que con posterioridad fueron modificados, cuestión que **no puede repercutir de forma desfavorable en su derecho de acceso a una tutela judicial efectiva**, dado que no fue una situación previsible ni para ésta ni para los órganos jurisdiccionales -incluyendo esta Sala Regional-.

²⁶ El escrito de ampliación de demanda se presentó en el expediente TET-JDC-98/2019.

²⁷ Con motivo del reencauzamiento se formó el expediente TET-JDC-108/2019, en donde fue emitida la sentencia impugnada ante esta Sala Regional.



Interpretarlo de otra manera, constituye una clara vulneración al **principio de progresividad**, pues se aplica el nuevo criterio de manera regresiva, privándole del acceso a la jurisdicción en la vía que inició, que fue la electoral, guiado precisamente por los criterios de este Tribunal.

Por otra parte, en la propia sentencia que se aprueba por mayoría se admite la necesidad de que los criterios que emitió la Sala Superior en la que se define el ámbito competencial de la materia electoral sean adoptados por todos los órganos jurisdiccionales electorales, comenzando por esta Sala Regional, porque se redefine la competencia electoral y *“solo así podría generarse certeza y seguridad jurídica al sistema de impugnación”*.

Considero que el anterior razonamiento refrenda la idea de que aun cuando se trataba de tesis y no de criterios jurisprudenciales - lo que fue modificado-, dichas tesis configuraban la orientación de los órganos jurisdiccionales electorales, así como de las y los justiciables.

Razón por la cual, **el cambio de criterio generado con posterioridad debe seguirse precisamente para no violentar los principios de certeza y seguridad jurídica**, pues tenemos obligación de proteger a las personas que acudieron a la jurisdicción electoral previo a la modificación apuntada.

Ahora bien, debe destacarse que la cadena impugnativa del asunto que se resuelve ahora, inició en noviembre del año pasado, y la sentencia que se controvertió se presentó ante esta Sala Regional en febrero de este año.

No obstante, fue derivado de las medidas adoptadas por la situación de emergencia sanitaria con motivo de la pandemia

generada por el virus SARS-CoV2, así como el acatamiento de los diversos acuerdos emitidos por la Sala Superior, que el asunto estuvo en posibilidad de ser resuelto hasta esta fecha.

Sin embargo, estas situaciones que son completamente ajenas a la parte actora, le generarían un perjuicio al haber transcurrido este tiempo y determinar la revocación del asunto por considerarse que un nuevo criterio lo excluye de la materia electoral.

Así, el **seguir conociendo en la materia electoral** del asunto que se inició bajo la vigencia de diversos criterios, **evitaría** que la discontinuidad de los precedentes o el abandono de tesis aisladas **generara una falta de certeza y predictibilidad en la decisión judicial, que debe ser observada por todo órgano jurisdiccional.**

Ello, además en respeto a la tutela judicial efectiva, de conformidad con lo establecido por el artículo 17 de la Constitución, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; los cuales reconocen el derecho de toda persona a un recurso sencillo, rápido y efectivo, en defensa de sus derechos.

Asimismo, con relación a la interpretación del derecho humano de acceso a la justicia y el concepto de un recurso judicial efectivo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe 105/99 emitido en el caso 10.194, “Palacios, Narciso–Argentina”, señaló lo siguiente:

“61... [E]l artículo 25 de la Convención, el cual **impide que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en desmedro de**



los particulares. Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el **principio pro actione, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción.**”

[Lo resaltado no es de origen]

De lo anterior, se advierte que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la aplicación del artículo 25 de la Convención, señala que la tutela judicial efectiva impone a las y los juzgadores el deber de procurar **la interpretación más favorable para que las personas logren el acceso a la jurisdicción.**

Al respecto, el artículo primero de la Constitución impone a las y los jueces la obligación de interpretar y aplicar las normas bajo el principio *“en favor de la persona” (pro persona)*, esto es, debe privilegiarse aquella que brinde mayor protección a las mismas. En el mismo sentido, el principio *“en favor de la acción” (pro actione)*, **impone el deber de realizar una interpretación que favorezca a que las personas accedan a la jurisdicción.**

Al respecto, la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** ha señalado que ese principio -favorecimiento de la acción- se encamina a no entorpecer ni obstruir el derecho a la tutela judicial

efectiva, por lo que, **ante la duda**, los requisitos y presupuestos procesales siempre deberán ser interpretados en el sentido **más favorable a la plena efectividad de ese derecho humano. Esto es, en caso de duda entre abrir o no un juicio en defensa de un derecho humano**, por aplicación de ese principio, se debe elegir la respuesta afirmativa.²⁸

En el mismo sentido se reconoce este principio en la tesis relevante **1a. CCVI/2018 (10a)**, de rubro: **“PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.”**²⁹

Al respecto, se establece que para cumplir con el principio *pro actione* –favorecimiento de la acción–, en caso de duda, debe adoptarse un criterio que otorgue acceso a la tutela judicial y al ejercicio de la acción, incluso, **si esta duda se centra en un supuesto competencial del órgano respectivo.**

En el caso, reitero que, en mi consideración, era aplicable la jurisprudencia 1/2019 emitida por el Tribunal Electoral y nos obliga a seguir conociendo del asunto, derivado de que la cadena impugnativa inició de forma previa al cambio de criterio que adoptó la Sala Superior en las sentencias dictadas en los juicios SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020.

Asimismo, tampoco comparto que en la sentencia mayoritaria se afirme que *“no existe una resolución firme, con el carácter de cosa juzgada en la que se haya reconocido un derecho en favor de la comunidad que representa el actor”*.

²⁸ Este argumento ha sido expuesto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo Directo en Revisión 1080/2014.

²⁹ Registro: 2018780, Décima Época, Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2018.



Lo anterior, porque considero que con independencia de que el asunto en cuestión no se hubieran reconocido derechos sustantivos a la parte actora, derivado de que se controvierte la sentencia que determinó el sobreseimiento del asunto (por haber considerado que era inexistente el descuento a las ministraciones de la comunidad que se reclamaba); ello no resulta trascendente para determinar o no si el asunto se sigue conociendo en la materia electoral, porque lo que debe considerarse es que el Tribunal local **sí le reconoció un derecho, traducido en que asumió competencia para conocer del asunto**, cuando se encontraban vigentes las tesis que orientaban en ese sentido a los órganos jurisdiccionales y a las personas justiciables.

Asimismo, en todo caso, los criterios que adopten los órganos jurisdiccionales deben ir encaminados a conceder acceso a la jurisdicción y una tutela judicial efectiva, garantizando siempre el cumplimiento de los principios de certeza y seguridad jurídica.

Tampoco estoy de acuerdo en que se dejen a salvo los derechos del actor para que los haga valer en otra vía, **pretendiendo generar la apariencia de que con ello se está salvaguardando su derecho a una tutela judicial efectiva**.

Mi disenso en esta parte estriba en que, se está vulnerando precisamente el referido derecho a una tutela judicial efectiva, porque si se iniciara una nueva cadena impugnativa en un ámbito distinto al electoral, **ante el tiempo transcurrido a partir de que fueron dictados los actos que controvierte cualquier medio de impugnación o recurso sería extemporáneo**, ya que fueron emitidos en noviembre de dos mil diecinueve, por lo que ha transcurrido casi un año.

Por lo hasta aquí expuesto y fundado, es que formulo el presente **voto particular**.

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

MAGISTRADO

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral³⁰.

³⁰ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.