



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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-393/2022

ACTORA:
ROSALÍA ALBERTO ROSAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE GUERRERO

MAGISTRADO EN FUNCIONES: LUIS
ENRIQUE RIVERO CARRERA

SECRETARIAS:
NOEMÍ AIDEÉ CANTÚ HERNÁNDEZ Y
PAOLA PÉREZ BRAVO LANZ

COLABORARON:
ÁNGELES NAYELI BERNAL REYES Y
YESSICA OLVERA ROMERO

Ciudad de México, a dos de febrero de dos mil veintitrés.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública, **confirma** la sentencia TEE/JEC/035/2022 emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, de conformidad con lo siguiente.

ÍNDICE

ANTECEDENTES.....	3
RAZONES Y FUNDAMENTOS.....	4
PRIMERA. Jurisdicción y competencia.....	4
SEGUNDA. Análisis con perspectiva interseccional.....	5
TERCERA. Personas terceras interesadas.....	8
CUARTA. Requisitos de procedencia.....	8
QUINTA. Contexto de la impugnación.....	10
I. Demanda primigenia.....	10
II. Sentencia impugnada.....	15
SEXTA. Síntesis de agravios y metodología de estudio.....	24
I. Síntesis de agravios.....	24

II. Metodología de estudio	30
SÉPTIMA. Estudio de fondo.	31
I. Marco normativo.....	31
II. Caso concreto	33
A. Incorrecta fijación de la controversia	34
B. Agravios sobre el estudio de la debida fundamentación y motivación de la reducción de remuneraciones establecidas en el Presupuesto 2022.	38
C. Violencia política de género.....	70
RESUELVE.....	73

GLOSARIO

Actora o promovente	Rosalía Alberto Rosas
Autoridad responsable o Tribunal local	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero
Ayuntamiento	Ayuntamiento de San Luis Acatlán, Guerrero
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas)
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Presupuesto	Ley 454 del Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero
Ley orgánica	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero
Presupuesto 2022	Presupuesto de Egresos 2022 (dos mil veintidós) del Ayuntamiento de San Luis Acatlán, Guerrero
Sentencia impugnada o resolución controvertida	Sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero en el expediente de clave TEE/JEC/035/2022
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación



De la narración de hechos que la actora hace en su demanda, así como de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente.

ANTECEDENTES

I. Instalación del Ayuntamiento. El treinta de septiembre de dos mil veintiuno, se instaló formalmente el Ayuntamiento para el periodo constitucional 2021-2024 del que la promovente forma parte como regidora.

II. Convocatoria a sesión de cabildo. El veintinueve de marzo de dos mil veintidós¹, el secretario general del Ayuntamiento convocó a la promovente a la sesión de cabildo a celebrarse el treinta y uno de marzo, en la que se estableció como único punto del orden del día el acuerdo “...que aprueba el Presupuesto de Egresos del Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2022”, respecto a lo cual, el treinta siguiente, la actora le solicitó al funcionario aludido la documentación soporte del punto a tratar.

III. Aprobación del Presupuesto 2022. En sesión de Cabildo celebrada el treinta y uno de marzo, el Ayuntamiento aprobó el presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio fiscal del año dos mil veintidós.

IV. Juicio electoral local.

1. Demanda. El catorce de julio la promovente presentó demanda de juicio electoral ante el Ayuntamiento; sin embargo, derivado de la falta de trámite a la misma, el quince de agosto acudió ante el Tribunal local para que éste requiriera a dicho

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

órgano administrativo la remisión de la demanda aludida.

Recibida la demanda por la autoridad responsable, se le asignó la clave de identificación TEE/JEC/035/2022.

2. Sentencia impugnada. Previa la sustanciación correspondiente, el veintisiete de octubre, el Tribunal local declaró infundados e inoperantes los agravios entonces hechos valer por la actora.

V. Juicio de la ciudadanía.

1. Demanda. En contra de lo anterior, el siete de noviembre, la promovente presentó ante el Tribunal local la demanda que originó el juicio en que se actúa.

2. Recepción y turno. Previa la tramitación correspondiente el once de noviembre, se recibió la demanda, así como la documentación correspondiente, y en su oportunidad, el magistrado presidente por ministerio de ley de esta Sala Regional ordenó integrar con ella el expediente de clave **SCM-JDC-393/2022** y turnarlo a la ponencia del magistrado en funciones Luis Enrique Rivero Carrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

3. Instrucción. En su oportunidad, se ordenó radicar el juicio indicado y al estimar que se encontraban reunidos los requisitos legales para ello se admitió a trámite la demanda para, con posterioridad, declarar el cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el



presente medio de impugnación, toda vez que es un juicio promovido por una ciudadana quien, por derecho propio y ostentándose como “*indígena totonaca*” y regidora del Ayuntamiento acude a controvertir la sentencia impugnada emitida en el juicio en que fue parte; supuesto de competencia de este órgano jurisdiccional y entidad federativa -Guerrero- donde ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41 párrafo tercero Base VI y 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción V.

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

Ley de Medios. Artículos 3 párrafo 2 inciso c), 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso f) y 83 párrafo 1 inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017² de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

SEGUNDA. Análisis con perspectiva interseccional.

a) Con perspectiva de género. En atención a que la parte actora impugna una resolución en la que, entre otras cuestiones, realizó manifestaciones que pretenden evidenciar un estudio incorrecto por parte del Tribunal local respecto de la existencia

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

de violencia política contra las mujeres en razón de género, la controversia planteada se estudiará desde tal perspectiva.

Juzgar con esta perspectiva implica reconocer la situación de desventaja particular en la cual históricamente se han encontrado las mujeres -aunque no necesariamente está presente en todos los casos-, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente existe en torno a la posición y rol que debieran asumir, como una cuestión inevitable e implícita a su sexo³.

Esto permite identificar la existencia de distinciones indebidas, exclusiones o restricciones basadas en el género que impidan el goce pleno de los derechos de las mujeres⁴.

No obstante, aplicar esta perspectiva en un caso particular, no se traduce en que el órgano jurisdiccional esté obligado a resolver el fondo conforme a las pretensiones planteadas atendiendo solamente al género de las personas, ni que dejen de observarse los requisitos de procedencia para la interposición de cualquier medio de defensa ni los criterios legales y jurisprudenciales que al caso resulten aplicables⁵.

³ De acuerdo con la tesis aislada 1a. XXVII/2017 de la Primera Sala de la Suprema Corte de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN**, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 40, marzo de dos mil diecisiete, tomo I, página 443.

⁴ El Protocolo para juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte señala que juzgar con dicha perspectiva implica hacer realidad el derecho a la igualdad, respondiendo a una obligación constitucional y convencional de combatir la discriminación por medio del quehacer jurisdiccional para garantizar el acceso a la justicia y remediar, en un caso concreto, situaciones asimétricas de poder. Consultable en: [//www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/para-juzgar-con-perspectiva-de-genero](http://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/para-juzgar-con-perspectiva-de-genero)

⁵ Sirve como criterio orientado, la tesis aislada II.1o.1 CS emitida por el Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, de rubro: **PERSPECTIVA DE GÉNERO. LA OBLIGACIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE JUZGAR BAJO DICHO PRINCIPIO, NO SIGNIFICA QUE DEBAN RESOLVER EL FONDO DEL ASUNTO CONFORME A LAS PRETENSIONES PLANTEADAS POR LAS O LOS GOBERNADOS**, consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 35, octubre de dos mil dieciséis, tomo IV, página 3005; referida al resolver el recurso SUP-REC-851/2018 y acumulado.



Ello, ya que las formalidades procesales, así como los criterios de la Sala Superior de este Tribunal y de la Suprema Corte, son los mecanismos que hacen posible arribar a una resolución adecuada.

Por tanto, dichas directrices serán tomadas en cuenta en el caso en estudio.

b) Con perspectiva intercultural. De la misma manera, se hace notar que la promovente se ostenta como una persona indígena totonaca.

En ese tenor, para estudiar el presente juicio, la Sala Regional adoptará adicionalmente una perspectiva intercultural, reconociendo los límites constitucionales y convencionales de su implementación, ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas⁶ y preservar la unidad nacional⁷.

En consecuencia, en caso de ser necesario, se suplirán de manera total los agravios, atendiendo el acto del que realmente se duele la actora, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción⁸.

⁶ Tesis VII/2014 de la Sala Superior con el rubro: **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.** Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 59 y 60.

⁷ Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de clave 1a. XVI/2010 con el rubro: **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS ORIGNARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL.** Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 114.

⁸ Al respecto, véase la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.** Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009, páginas 17 y 18.

TERCERA. Personas terceras interesadas.

Ahora bien, mediante acuerdo emitido por el magistrado instructor, se reservó el pronunciamiento que se aborda enseguida respecto a reconocer como personas terceras interesadas a Adair Hernández Martínez y Gilberta Dolores Gálvez, quienes acudieron ostentándose como presidente municipal y síndica procuradora, respectivamente, del Ayuntamiento, alegando tener una pretensión incompatible con la de la actora.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que **no ha lugar a reconocerlas como personas terceras interesadas**, toda vez que tuvieron el carácter de responsables en la instancia local en el caso del presidente municipal y, además la síndica procuradora del Ayuntamiento acude en defensa de dicho órgano de gobierno, por lo que resulta inconcuso que su interés contrario al de la actora proviene de dicho carácter.

En tal razón, **carecen de legitimación** para apersonarse al presente medio de impugnación en defensa de la sentencia impugnada, en términos de la razón esencial contenida en la jurisprudencia 4/2013 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: **LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL**⁹.

CUARTA. Requisitos de procedencia.

⁹ Consultable en Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 546 y 547.



El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, 79 párrafo 1 y 80 párrafo 1 de la Ley de Medios, debido a lo siguiente:

a) Forma. La demanda fue presentada por escrito ante el Tribunal local, en ella la actora precisa su nombre y firma autógrafa; identifica la resolución controvertida; se mencionan los hechos base de la impugnación y los agravios que estima le causan afectación.

b) Oportunidad. La demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días hábiles establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios¹⁰, en relación con el artículo 7 párrafo 2 de la misma Ley.

Lo anterior es así, ya que como se desprende de las constancias del expediente, la resolución controvertida fue emitida el veintisiete de octubre y notificada a la actora el mismo día¹¹; de este modo, si la actora presentó su demanda el siete de noviembre, resulta evidente su oportunidad.

c) Legitimación e interés jurídico. La promovente cumple con dichos requisitos, ya que se trata de una ciudadana quien, por derecho propio y ostentándose como “*indígena totonaca*” y regidora del Ayuntamiento, controvierte la sentencia impugnada en la que fue parte actora al estimar que es contraria a su esfera jurídica, de ahí que le asiste el derecho a controvertir el fallo en cuestión.

¹⁰ Sin contar los días sábado y domingo, así como los días treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre, en términos del Acuerdo General 6/2022 y del Aviso en que hace del conocimiento público la suspensión de labores de los días treinta y uno de octubre, así como uno y dos de noviembre del año en curso, ambos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹¹ Lo que se corrobora con la cédula de notificación personal que obra en la foja 463 del cuaderno accesorio 1.

d) Definitividad. La sentencia impugnada es definitiva y firme, porque de conformidad con lo previsto en el artículo 30 de la Ley 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, las resoluciones del Tribunal local son definitivas en la entidad.

Así, al estar colmados los requisitos de procedencia del medio de impugnación que nos ocupa, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

QUINTA. Contexto de la impugnación.

Para un mejor entendimiento de la cadena impugnativa que ha desembocado en el presente juicio de la ciudadanía, se considera pertinente destacar los siguientes apartados:

I. Demanda primigenia

La actora acudió ante el Tribunal local para impugnar lo que identificó como la *“...indebida aprobación del Acta de sesión de cabildo del 31 de marzo de 2022 y como consecuencia el Presupuesto de Egresos, ejercicio fiscal 2022 para el Ayuntamiento...”*, particularizando su afectación respecto del rubro de percepciones para las personas regidoras, dada su reducción.

En la narración de hechos que realizó la promovente, es pertinente resaltar lo siguiente:

- a) Señaló que habiendo sido electa y ejerciendo como regidora del Ayuntamiento, en el mes de octubre de dos mil veintiuno se hizo sabedora -por conducto de dos medios de comunicación impresos- de la baja de sueldos para quienes integran el cabildo, lo que, según refirió, la



- llevó a requerir información a la tesorera municipal del Ayuntamiento.
- b) Que en atención a esa solicitud, el veintinueve de octubre, la tesorera le remitió un oficio en que se le comunicó que pasara a cobrar la primer quincena del mes de octubre a la Tesorería municipal lo que, de acuerdo con la actora, hizo al apersonarse en la oficina correspondiente donde se le dio un sobre con billetes por el monto de \$10,000.00 (diez mil pesos), cantidad respecto a la cual la actora expresó su inconformidad al señalar que no correspondía a lo aprobado en el presupuesto del ejercicio fiscal 2021 (dos mil veintiuno).
- c) En contra de lo anterior, interpuso un juicio del conocimiento del Tribunal local -registrado bajo la clave TEE/JEC/296/2022- que fue resuelto el ocho de abril en el sentido de declararlo fundado y condenar al Ayuntamiento al pago de los salarios de la actora conforme a los términos descritos en dicho fallo¹².
- d) Con posterioridad, se inició la revisión del cumplimiento de la resolución local aludida y el siete de julio la autoridad responsable emitió el Acuerdo plenario en que consideró, esencialmente, que el Ayuntamiento había exhibido el Presupuesto 2022 el ocho de abril y en el mismo se hizo constar un salario diverso para las personas regidoras *“...que fue la condición suspensiva que este Tribunal le impuso para librarse de la obligación de pago; esto es, que hasta en tanto no se presentara dicho presupuesto deberían seguirse actualizando los pagos a la regidora - hoy actora- con el salario presupuestado en 2021, por lo que al presentarse el Presupuesto de Egresos 2022, es que se cumplió lo ordenado en la sentencia.”*.

¹² Emitida tal determinación por el Tribunal local, fue impugnada a través del juicio de la ciudadanía de clave SCM-JDC-191/2022 en que esta Sala Regional confirmó, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia aludida.

e) La actora afirmó, que hasta que se le notificó el acuerdo plenario del cumplimiento de la sentencia TEE/JEC/296/2022 -lo que se hizo el ocho de julio- fue que tuvo conocimiento de la aprobación del Presupuesto 2022, dado que mediante oficio que recibió el treinta de marzo, el secretario general del Ayuntamiento la citó a sesión de cabildo a celebrarse el treinta y uno de marzo con el orden del día propuesto como *“ÚNICO. Acuerdo que aprueba el Presupuesto de Egresos del Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2022”*.

No obstante, y según afirmó la promovente, atento a ese orden del día, en la misma fecha (treinta de marzo) le solicitó por escrito al funcionario municipal aludido que le proporcionara la documentación soporte sobre el punto a tratar, solicitud que, de acuerdo con la actora, a la fecha no se había atendido.

Ahora bien, referido lo anterior, y al encontrarse inconforme tanto con la sesión de cabildo celebrada el treinta y uno de marzo como con la consecuente aprobación del Presupuesto 2022, la actora interpuso la demanda primigenia.

En esta, expuso, en esencia, que mediante dichos actos se redujeron las remuneraciones de las personas regidoras argumentando políticas de austeridad que se traducen en una violación a lo dispuesto por los artículos 127 de la Constitución y 191 de la Constitución local, en donde se establece que las personas servidoras públicas de los municipios recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función y que por ningún motivo será objeto de descuento, sin consentimiento del o la titular, excepto cuando esté determinado por la ley o la autoridad competente para ello.



En ese tenor, la actora agregó que el Acta de la sesión de cabildo donde se aprobó el Presupuesto 2022 no dio cuenta de elementos que *“...permitan creer que efectivamente los ahorros obtenidos por la implementación de las políticas de austeridad tendrán un fin cierto, lo que si (sic) hace la responsable es aprobar cuestiones genéricas y ambiguas que violentan de plano los principios de legalidad, igualdad y seguridad jurídica, previstas por los artículos 14 y 16 de la Constitución...”*.

Así, para la promovente la aprobación en la reducción de remuneraciones de las personas regidoras del Ayuntamiento y, por tanto, el Presupuesto 2022 carecían de la debida fundamentación y motivación, contraviniendo el marco jurídico previsto en distintos artículos de la Constitución, la Constitución local, la Ley orgánica, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Ayuntamiento y la Ley del Presupuesto, citados por la actora en su demanda.

A partir de lo anterior, la promovente hizo valer ante el Tribunal local que el Ayuntamiento inobservó las disposiciones normativas en comento, pues si bien existen facultades para el manejo de la hacienda pública también es cierto que debe realizarlo *“en tiempo y forma”*, siendo el caso que dicho presupuesto de egresos debe publicarse en el medio oficial del Ayuntamiento y/o el periódico oficial del Gobierno local, lo que la actora señaló no había acontecido.

En el mismo contexto, la promovente se quejó de la aprobación del Presupuesto 2022 señalando que con ello se trastocaron los principios de progresividad de la norma, de igualdad, legalidad, seguridad jurídica e irreductibilidad salarial previstos en la Constitución, vulnerándose con ello, además, distintos instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a

una debida remuneración que prescriben normas que materializan derechos de igualdad salarial y no discriminación desde una dimensión laboral.

Por lo anterior, la actora adujo ante la autoridad responsable, que el establecer remuneraciones diversas en aplicación de disposiciones locales, sin atender a la normativa federal y convencional implicó discriminación y daño a su dignidad “...*que no puede considerarse razonable, justificado ni objetivo*”.

Bajo tal contexto, la promovente también señaló que el hecho de que el Ayuntamiento redujera las remuneraciones de las y los regidores violentaba los derechos a una remuneración proporcional, adecuada e irrenunciable, pues para que pudiera justificarse tal actuación ello debió ser resultado de un procedimiento seguido ante autoridad competente, derivado de una medida sancionatoria originada en el incumplimiento de un deber, de acuerdo con las garantías previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución y diversos instrumentos convencionales que citó en su demanda primigenia.

De ahí que, desde la perspectiva de la promovente, el que se hubiera aprobado la reducción de remuneraciones a las personas regidoras del Ayuntamiento vulneró los principios de integración, funcionamiento, autonomía e independencia de dicho órgano municipal.

En consonancia con lo descrito, la actora solicitó -luego de referir diversos criterios jurisprudenciales- que la reducción de remuneraciones para las personas regidoras contenida en el Acta de sesión de cabildo de treinta y uno de marzo y como consecuencia, el Presupuesto 2022, fueran analizadas por el Tribunal local atendiendo a los principios pro persona, de



progresividad de la norma y de irreductibilidad salarial para potenciar el goce de sus derechos fundamentales.

Finalmente, en un distinto agravio de su demanda primigenia, la promovente solicitó a la autoridad responsable que se juzgara con perspectiva de género tomando en consideración que en el juicio se involucraba a ella como una mujer perteneciente a la etnia totonaca.

De manera que, según expuso, si juzgar a través de dicha perspectiva implica reconocer la situación de desventaja particular en la cual históricamente se han encontrado las mujeres, en el caso *“...al reducir el salario sin tomar en cuenta el procedimiento que establecen las leyes aplicables al caso concreto, se actualizaron hechos de violencia institucional de género, mismos que influyeron y mermaron de manera objetiva el derecho de las REGIDORAS y que obedece al desempeño de la función pública”*.

II. Sentencia impugnada.

El Tribunal local se abocó al estudio correspondiente y una vez establecido que juzgaría la controversia a partir de un análisis interseccional atendiendo a que la actora es una mujer indígena totonaca estudió si existían causales de improcedencia que se actualizaran en el caso.

Así, abordó la extemporaneidad hecha valer por el Ayuntamiento como responsable primigenia y descartó que se presentara dicha causal por dos motivos: en primer lugar, razonó que si bien del expediente se observaba que la actora había sido convocada a la sesión de cabildo celebrada el treinta y uno de marzo, también se constataba el oficio mediante el cual solicitó copia del

proyecto de Presupuesto 2022, sin que existiera evidencia de que le hubiera sido entregado.

En segundo lugar, la autoridad responsable razonó que tampoco se actualizaba la extemporaneidad de la demanda en razón de haberse dictado una vista, el diecinueve de abril, dentro del juicio TEE/JEC/296/2021 dirigida a la promovente con el Presupuesto 2022; ello, porque aun cuando durante la instrucción del juicio local se dictó un acuerdo en que se tuvo por recibido el documento correspondiente agregándose al expediente y ordenando su publicación en estrados, lo cierto es que no se dictó la realización de una vista a la actora.

Por lo anterior, el Tribunal local analizó que se cumplían los requisitos de procedencia para estudiar el fondo de la controversia y en ese sentido identificó los siguientes ejes temáticos a tratar:

- 1) Indebida reducción de remuneraciones aprobadas en el Presupuesto 2022.
- 2) Juzgar con perspectiva de género.

En el estudio de fondo de los temas aludidos, por lo que hace al primero de ellos, la autoridad responsable estableció, de entrada, el marco normativo que rige a los ayuntamientos del estado de Guerrero para la aprobación de las percepciones de las y los ediles.

Destacó los preceptos que disponen la naturaleza de los ayuntamientos como órganos públicos de gobierno municipal; su integración y facultades, -tanto del órgano colegiado como de sus integrantes- en particular, respecto al camino normativo que debe seguirse para la aprobación del presupuesto de un



municipio y la manera en que se toman las decisiones al interior del cabildo.

Así, al estudiar el caso concreto, el Tribunal local consideró infundados e inoperantes, según cada caso, los motivos de disenso de la promovente de acuerdo con los razonamientos siguientes:

En lo relativo a la reducción de las remuneraciones de la actora como contraventoras del artículo 127 de la Constitución y 191 de la Constitución local¹³, así como en relación con que el Acta de la sesión de treinta y uno de marzo carecía de la debida fundamentación y motivación, la autoridad responsable estimó que tales alegaciones eran infundadas.

Para sostener esa calificación advirtió que, de conformidad con la Constitución y la Constitución local, los ayuntamientos son competentes para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles que deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban las y los servidores públicos municipales.

Continuó exponiendo que dicha remuneración será adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función y proporcional a sus responsabilidades sin ser objeto de descuento, excepto cuando esté determinado por la ley o la autoridad competente para ello y es en este aspecto que, según razonó el Tribunal local, conforme a los principios constitucionales de autonomía municipal y hacendaria, los ayuntamientos cuentan con facultades para aprobar las remuneraciones de quienes integran el cabildo.

¹³ Que establecen una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades sin que pueda ser objeto de descuento.

Así, la autoridad responsable expuso que, si bien las remuneraciones que reciban las personas integrantes del cabildo deben ser proporcionales a sus responsabilidades, dicho parámetro puede ser trazado objetiva y discrecionalmente por una decisión del órgano municipal; lo que se traduce en que se cuenta con la potestad expresa de aumentar o disminuir las respectivas remuneraciones para cada ejercicio fiscal con base en las posibilidades de sus ingresos disponibles.

En la misma línea argumental, en la resolución controvertida se estimó que, en el Acta de sesión de cabildo celebrada el treinta y uno de marzo se había hecho constar la asistencia de la totalidad de sus integrantes -incluyendo a la promovente- desahogándose el orden del día sobre la aprobación del Presupuesto 2022 y sometiéndose la propuesta que sería aprobada por unanimidad de las y los integrantes presentes, de conformidad con lo previsto en la Ley orgánica, destacando que, una vez agotado ese único punto del orden del día, el presidente municipal clausuró la sesión y el acta fue firmada por nueve de las diez personas ediles; sin la firma de la actora.

Por lo que hace a que el Acta de la sesión de treinta y uno de marzo carecía de la debida fundamentación y motivación, la sentencia impugnada calificó como infundado tal agravio una vez que apreció que en los apartados denominados: introducción, marco legal y exposición de motivos, así como en el título I capítulo I, en correlación con los artículos 4 y 21 del Presupuesto 2022 se establecieron los fundamentos que lo sustentaron y las razones que lo justificaron; detallando las razones que llevaron al Tribunal local a concluir que su aprobación se sujetó a lo dispuesto por la Ley orgánica.



En particular, al citar los artículos 115 fracción IV de la Constitución, 178 fracción VIII de la Constitución local, 4 fracción V del Código Fiscal Municipal Número 152 y 62 fracción VI de la Ley orgánica, entre otros y exponer entre sus motivos la necesidad de considerar programas prioritarios para *“...atender los efectos negativos de la contingencia provocada por el COVID-19, y medidas de austeridad y racionalidad del gasto público, ante la estimación de la caída de las participaciones que, para el presente año, ha realizado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”*.

En ese sentido, el Tribunal local destacó que el Presupuesto 2022 fue aprobado por quienes integran el cabildo del Ayuntamiento como una cuestión interna en ejercicio de su autonomía, sin que la falta de firma de la actora como regidora de comercio y abasto popular pudiera generar su invalidez, ya que el mismo alcanzó la mayoría prevista en los artículos 51 y 52 de la Ley orgánica.

Finalmente, por lo que hace a estos dos motivos de disenso, la autoridad responsable señaló que si bien en el acta de cabildo no se citan disposiciones ni se exponen de manera explícita las razones que motivaron la aprobación del Presupuesto 2022, en específico, aquellas que llevaron a la reducción de las remuneraciones correspondientes a las regidurías, lo cierto es que en las consideraciones del propio presupuesto sí se establecieron los fundamentos legales y constitucionales, así como las razones que justificaron cada uno de los rubros que lo integran.

De ahí que, desde la perspectiva del Tribunal local, se debe entender que, en la aprobación del presupuesto, siendo un acto jurídico complejo, su fundamentación y motivación no debe

circunscribirse únicamente a lo asentado en el acta de la sesión en que se apruebe, sino que pueden estar establecidas en un documento diverso -el propio presupuesto de egresos-.

Por lo que hace al agravio en que la promovente expuso que el Presupuesto 2022 no fue aprobado conforme al procedimiento legal establecido en la Ley orgánica y que no fue publicado en el periódico oficial de gobierno del Estado de Guerrero, en la sentencia impugnada se califican dichas alegaciones como infundadas.

Esto obedece a que, a juicio del Tribunal local, el hecho de que su presentación y aprobación no se hubiera realizado dentro de los plazos establecidos en el artículo 49 de la Ley de presupuesto, en relación con el diverso 62 fracción III de la Ley orgánica no lo invalida o le resta legalidad.

Ello, en el entendido de que, conforme al marco normativo explorado en la resolución controvertida, no existe una disposición expresa que establezca una fecha límite para realizarlo, aunado a que su vigencia y aplicación inició a partir de su aprobación por el cabildo en la sesión de treinta y uno de marzo, conforme a lo dispuesto por el artículo 148 de la Ley orgánica.

Además, el Tribunal local tuvo por acreditado que el Presupuesto 2022 fue publicado en la página electrónica oficial del Ayuntamiento, mientras que la falta de publicación en el medio oficial señalado por la actora, habría sido insuficiente para declarar que carece de validez ya que la previsión de la publicación tiene la finalidad de generar efectos a terceras personas, no así respecto a quienes son munícipes en tanto que,



al formar parte del propio cabildo se les sujeta a los efectos que produce a partir de su aprobación.

El Tribunal local también calificó como infundado el agravio en que la actora expuso que en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós existe una reducción de sus remuneraciones en comparación con el presupuesto correspondiente al año dos mil veintiuno, lo que vulneró en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 127 de la Constitución y 191 de la Constitución local.

Para sostener tal calificación, el Tribunal local analizó que en atención al principio de anualidad previsto en el primero de los numerales referidos, las remuneraciones son determinadas en cada ejercicio fiscal de conformidad con los ingresos disponibles e independientemente del ejercicio fiscal anterior, por lo que pueden ser objeto de modificación o ajuste a partir de una decisión tomada por el cabildo del ayuntamiento de que se trate.

De ahí que, si bien existe en el caso particular una diferencia entre las remuneraciones aprobadas en ambos ejercicios fiscales comparados, es posible desprender que el Ayuntamiento ejerce con autonomía sus recursos municipales teniendo una potestad expresa para aumentar o disminuir las respectivas remuneraciones con base en las posibilidades de sus ingresos disponibles.

De ahí que el Tribunal local concluyera que:

...el Ayuntamiento cuenta con la facultad de ejercer con autonomía sus propios recursos municipales, de ahí que **no pueda considerarse que las dietas aprobadas para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, deban prevalecer en el marco del presente ejercicio fiscal, al implicar contextos de ejercicio y gasto municipal distintos, con base a los principios de anualidad presupuestal, austeridad y disponibilidad hacendaria, y al no estar prevista su remuneración de manera fija en la ley, sino que su determinación se dispone por parte del Ayuntamiento con**

atención a criterios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en el propio presupuesto.

Así, en la resolución controvertida se adujo también que el argumento referente a que la disminución de las remuneraciones vulneró la Constitución y diversos tratados internacionales implicando discriminación y daño a la dignidad de la actora y al pleno ejercicio de su cargo, se estimó igualmente infundado.

Lo anterior, tomando en cuenta que la aprobación de las percepciones se aplicó tanto a la promovente como a las demás personas regidoras por lo cual la autoridad responsable no apreció un trato discriminatorio, sistemático o diferenciado que dañara su dignidad en tanto no se trató de una decisión unilateral dirigida exclusivamente a la actora para impedir el ejercicio de su cargo “...sino de una medida aplicable al universo del cuerpo edilicio.”.

Por otro lado, el Tribunal local también se pronunció sobre el señalamiento de la actora relacionado con que la disminución de sus percepciones violentó su derecho a una remuneración proporcional, adecuada e irrenunciable que únicamente podría haber sido resultado de un procedimiento seguido ante autoridad competente derivado de una medida sancionatoria originada en el incumplimiento de un deber.

Al respecto, calificó tal alegación como inoperante con base en que la reducción alegada obedeció a la aprobación del presupuesto a que está obligado en su emisión el Ayuntamiento de manera anual y fue aplicado a la actora desde su aprobación por lo que la fijación de la remuneración obedece al cargo que desempeña y no a una medida sancionatoria.



Adicionalmente, el Tribunal local señaló que las compensaciones a que tienen derecho quienes integran un ayuntamiento no se consideran “salarios” ya que las personas titulares de dichos cargos no encuadran en la categoría de trabajadoras del cuerpo colegiado, sino que integran el mismo, de ahí que calificara como inoperantes las referencias de la promovente sobre la aplicación en su beneficio del principio de irreductibilidad salarial.

En consonancia con lo referido, la autoridad responsable también abordó la petición de la actora sobre que analizara la reducción de sus remuneraciones atendiendo a los principios pro persona y de progresividad normativa.

Al respecto, calificó como inoperantes las alegaciones aludidas, explicando en qué consiste el ejercicio interpretativo solicitado por la actora y por qué en el caso incumplía con la actualización de los requisitos mínimos para que se llevara a cabo.

Así, señaló que el presupuesto de egresos tiene como objetivo fundamental el ordenamiento del gasto público, siendo por tanto un acto materialmente administrativo y no una ley en sentido estricto, pues además, no está dirigido en forma general y abstracta a regular de modo directo la conducta de las y los gobernados, de ahí que, para el Tribunal local el presupuesto de egresos no es susceptible de interpretarse en beneficio de la actora como si de una ley se tratara haciendo extensivo el principio pro persona con la finalidad de que solo ella perciba un monto mayor y distinto al de las demás personas regidoras.

Asimismo, en la sentencia impugnada se estableció que no era posible advertir una interpretación que resultara más favorable a fin de que, incluso en suplencia de la queja se estuviera en

condiciones de aplicar el principio invocado, como tampoco se apreciaba una contravención al principio de progresividad.

Lo último, porque la reducción alegada por la actora en el Presupuesto 2022 no implicó que dejara de recibir una remuneración que asegurara una existencia conforme a la dignidad humana ya que la misma se encuentra garantizada en el propio presupuesto entonces controvertido y se realizó con base a los principios de anualidad, proporcionalidad, igualdad y legalidad previstos en el marco normativo aplicable, destacándose que el presupuesto es aprobado por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, por lo que no existe una limitación legal de irreductibilidad en sus partidas.

Finalmente, por lo que hace al segundo eje temático identificado por la autoridad responsable en la demanda primigenia y que se relacionó con violencia institucional de género hecha valer por la actora, el Tribunal local estimó que no se actualizaba pues no había quedado acreditado que con la aprobación del Presupuesto 2022 se impidiera el ejercicio del cargo municipal que ostenta, que tenga un trato diferenciado respecto a las demás personas que integran el cabildo o alguna afectación sistemática a sus funciones que deriven en una relación de discriminación.

Por ello, consideró improcedente ordenar la activación de medidas de seguridad o algún protocolo de protección a favor de la actora, ante la falta de elementos que por lo menos hicieran posible presumir la existencia de violencia ejercida en su contra.

SEXTA. Síntesis de agravios y metodología de estudio.

I. Síntesis de agravios



La actora controvierte la sentencia impugnada, señalando que fue emitida sin la debida fundamentación y motivación, incumpliendo con ello los principios de congruencia y exhaustividad a que estaba obligado el Tribunal local al dictarla.

A. Incorrecta fijación de la controversia

La promovente sostiene la existencia de violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento cometidas por la autoridad responsable porque fijó una controversia inexistente.

Afirma en relación con ello que, al identificar los agravios de su demanda, el Tribunal local no advirtió que no puso en tela de juicio la potestad hacendaria municipal para la aprobación del presupuesto de egresos sino la inobservancia del marco jurídico que lo regula.

Esto significaba que el Ayuntamiento al momento de iniciar la planeación de su presupuesto debió preparar el anteproyecto y proyecto conforme a las leyes aplicables al caso para que en su momento el órgano de control interno municipal emitiera su opinión como ente encargado del ejercicio de la programación y gasto del presupuesto de egresos municipal y solo entonces el cabildo lo examinaría para discutirlo y en su caso aprobarlo, lo que debió hacerse constar en el acta correspondiente.

De esta forma, describiendo la formulación del presupuesto de egresos hasta la aprobación del mismo, para la actora se evidencia que no ocurrió en el caso concreto y por tanto señala que esta Sala Regional debe decretar su nulidad “...debiendo prevalecer lo presupuestado en el ejercicio fiscal anterior”.

B. Fundamentación y motivación de la reducción de remuneraciones establecidas en el Presupuesto 2022

Para la promovente, cuando en la resolución controvertida se abordó lo relativo a que la reducción de las remuneraciones de las personas regidoras contravenía lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución y 191 de la Constitución local y que el acta de la sesión de cabildo de treinta y uno de marzo carecía de fundamentación y motivación, indebidamente se calificaron como infundados sus agravios.

Esto porque, desde su perspectiva, el Tribunal local estaba obligado a acatar las garantías aludidas al emitir su decisión, *“...ya que los actos deben considerarse debidamente fundados y motivados, cuando exponen cada una de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que sustentan su acto de autoridad, esto es que deben explicar punto por punto”* y en ese sentido, al acudir a esta Sala Regional, aduce que si bien existe el marco normativo que regula la libertad hacendaria citado por la autoridad responsable en su determinación, también es cierto que todo lo concerniente a la hacienda pública debe cumplir con ciertos parámetros legales.

Así, hace valer los siguientes agravios:

- a) Que el acta de sesión de cabildo de treinta y uno de marzo no se realizó conforme a lo previsto en la Ley orgánica - en específico los artículos 56 y 65 fracción II- pues las actas son de estricto derecho y se debe insertar todo el procedimiento que establece dicha ley, mientras que en el caso concreto, el Tribunal local fue más allá de lo que se encuentra inserto en ella y de su valor probatorio al tratarse de un documento que *“a plena vista fue prefabricado”* ya que se hizo constar su presencia en la sesión de treinta y uno de marzo aun cuando señaló en su momento que en caso de que no se le entregara la



documentación soporte del punto a discutir estaría imposibilitada a asistir, mientras que del acta se aprecia que el Presupuesto 2022 fue aprobado por unanimidad, sin que diga “*de los presentes*” como erróneamente asentó la autoridad responsable en la sentencia impugnada, lo que estima es contrario a los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica.

Agrega la promovente que el presupuesto aludido fue confeccionado en un medio electrónico elaborado por el Secretario general del Ayuntamiento en una hoja de su área administrativa, en papel común, pasando por alto lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley orgánica, ya que el documento idóneo debieron ser copias fieles del Libro de gobierno en el que se asientan todos los actos o acuerdos tomados por el colegiado, de suerte que al no haberse hecho así, el mismo carecía de valor probatorio lo que no se observó en la resolución controvertida.

- b) La sentencia impugnada es violatoria del principio de tutela jurisdiccional efectiva porque se consideró que el Presupuesto 2022 se encontraba debidamente fundado y motivado; sin embargo, desde su perspectiva ello no sucede así.

Lo anterior porque en la resolución controvertida solo se estableció un marco jurídico supuestamente aplicable al caso concreto sin que el Tribunal local lo haya “*discernido*”, dedicándose solamente a señalar la existencia de una introducción, marco legal y exposición de motivos para tener por debidamente fundado y motivado el Presupuesto 2022.

En este contexto, para la actora no bastaba excusarse en la libre autonomía hacendaria para afectar sus derechos humanos, ya que la autoridad está obligada a realizar lo

que la ley establece y no es posible pretender que la libre administración de la hacienda municipal no tiene limitantes como los fines públicos del Ayuntamiento o la facultad de programación, planeación y aprobación del presupuesto de egresos bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, sin que, a su juicio, en el caso, ello se hubiera tomado en consideración.

- c) Le causa agravio la sentencia impugnada cuando la autoridad responsable pretendió justificar la violación al que identifica como principio de irreductibilidad salarial, bajo el respeto a la autonomía municipal “...*señalando que somos servidores públicos de segunda ya que no desempeñamos funciones jurisdiccionales, lo cual resulta violatoria del principio de igualdad y no discriminación...*”. Lo anterior, ya que el artículo 127 de la Constitución le contempla como persona servidora pública y por tanto debe obtener los mismos beneficios como es la aplicación del principio de irreductibilidad salarial al igual que las y los ministros, magistrados y jueces, de acuerdo con lo previsto en la jurisprudencia P./J. 27/20212 de la Suprema Corte, en particular porque ella es, además, una persona indígena y por consiguiente con la decisión del Tribunal local se vulnera en su contra lo previsto en el artículo 2 de la Constitución, al no juzgar esta parte de la controversia a partir de una perspectiva indígena.

Por el contrario, desde la visión de la actora, el Tribunal local estableció un parámetro salarial que debe percibir al considerarla como una servidora pública “...*de segunda o de tercera, yendo en contra en todo momento con lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte...*”.



d) La autoridad responsable erróneamente calificó como inoperante el agravio en que solicitó que la reducción de las remuneraciones como regidora fuera analizada bajo el principio pro persona, puesto que contrario a lo razonado por el Tribunal local, para la promovente el Presupuesto 2022 al cumplir con un procedimiento legislativo cumple con las formalidades esenciales de una ley y por tanto cabe la aplicación de los principios pro persona y de progresividad de la norma.

Lo anterior, debido a que, si bien es cierto que regula el correcto ejercicio de los recursos públicos, también lo es que van dirigidos a rubros o partidas presupuestales para los sectores sociales como sus últimos beneficiarios del gasto público de manera que *“...negar que estos tengan derechos humanos por pertenecer a un ente colegiado, es no reconocer el carácter de personas...”*.

C. Violencia política de género.

En su demanda la actora afirma que, dado que se siguen sosteniendo actos discriminatorios en su contra, se actualiza violencia política de género cuando tanto el Ayuntamiento como el Tribunal local refieren que le fue otorgada la garantía de audiencia para hacer valer observaciones, medidas o acciones para el mejoramiento de las distintas ramas de la administración, en específico sobre el monto de sus percepciones.

En relación con ello, la promovente manifiesta que se trata de confundirla sobre haberle otorgado un derecho que no existió pues se le impidió participar en la deliberación y votación del Presupuesto 2022, acto que como se ha señalado, considera implica violencia política de género en su contra.

En el mismo tenor afirma que se actualiza la violencia señalada porque el Tribunal local estableció un parámetro salarial que como regidora debe percibir sin que ello se encuentre debidamente fundado y motivado.

II. Metodología de estudio

Una vez referidos los agravios hechos valer por la promovente y toda vez que aluden tanto a violaciones formales como de fondo, las mismas se analizarán en ese orden; conjuntando su estudio, además, por las que hace a las de fondo de acuerdo con la temática común que plantean con las precisiones que en cada caso sean necesarias¹⁴.

La premisa fundamental de ello deriva del hecho de que, las denominadas violaciones formales, se pueden actualizar o cometer al momento de pronunciar la resolución o sentencia controvertida, pero que se refieren a vicios concernientes al continente de esa resolución, así como a omisiones o incongruencias de esta; mientras que se debe entender por violaciones de fondo a aquellas en las que se pretende impugnar la cuestión sustancial debatida, es decir, al objeto y materia de la controversia¹⁵.

De esta manera, por ser de estudio preferente, en primer orden serán analizados los agravios relacionados con que el Tribunal local modificó la materia de la controversia planteada por la promovente en aquella instancia y solo de considerarse

¹⁴ La interpretación y análisis de lo pretendido por el promovente se hace atendiendo a los parámetros contenidos en el texto de la jurisprudencia 4/99 de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17.

¹⁵ Así se ha sostenido por esta Sala Regional al resolver, entre otros, el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-35/2021.



infundados se analizarán los restantes motivos de disenso agrupados de manera temática, según cada caso.

Lo que en vista del criterio contenido en la jurisprudencia 4/2000 emitida por la Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**¹⁶, no causa perjuicio alguno a la actora.

SÉPTIMA. Estudio de fondo.

I. Marco normativo.

Dadas las manifestaciones de la actora se considera necesario referir sucintamente los principios procesales que estima no fueron observados en la emisión de la sentencia impugnada.

A. Principio de legalidad

El artículo 16 de la Constitución establece, en su primer párrafo, la obligación de que todo acto de autoridad que pueda incidir en los derechos de las y los gobernados se encuentre debidamente fundado y motivado, lo que supone la base del principio constitucional de legalidad.

Al respecto, debe distinguirse la falta de la indebida fundamentación y motivación; la primera se produce cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y/o las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en una norma jurídica.

Por otro lado, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, pero resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste

¹⁶ Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen 1 Jurisprudencia, México, 2012, páginas 119-120.

que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; mientras que, la indebida o incorrecta motivación acontece en el supuesto en que sí se indiquen las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso¹⁷.

Por otra parte, la Sala Superior ha señalado que se cumple con la exigencia de la debida fundamentación y motivación cuando a lo largo del fallo se expresen las razones y motivos que conducen a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta¹⁸.

B. Principio de congruencia

En cuanto a este principio existen dos vertientes; la congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, que consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la controversia planteada por las partes en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.

¹⁷ Así se ha reconocido al emitir, entre otras, la tesis I.3o.C. J/47 de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR y la diversa tesis I.5o.C.3 K de rubro: INADECUADAS FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ALCANCE Y EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR, que resultan orientadoras para este órgano jurisdiccional y consultables en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1964 y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, página 1366, respectivamente.

¹⁸ Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 5/2002 emitida por la referida Sala, de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES), consultable en Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 370 y 371.



La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho¹⁹.

C. Principio de exhaustividad

Este principio impone el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia o resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la controversia, en apoyo de sus pretensiones.

Si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa de pedir, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo²⁰.

II. Caso concreto

¹⁹ Sirve como fundamento la jurisprudencia 28/2009 emitida por la Sala Superior de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**, consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral, páginas 231-232.

²⁰ Sirve de fundamento la jurisprudencia 12/2001 emitida por la Sala Superior y que lleva por rubro **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**, consultable en Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y en materia electoral, Jurisprudencia Volumen 1, Tribunal Electoral, páginas 346 y 347.

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

A. Incorrecta fijación de la controversia

Los motivos de disenso de la actora referidos a esta temática son **infundados**.

Lo anterior obedece a que, contrario a lo que aquella estima, en el caso concreto del contraste entre los agravios de la demanda primigenia y los razonamientos expuestos por la autoridad responsable, es posible apreciar que el Tribunal local correctamente determinó la materia de controversia.

Ello, además, observando lo previsto por la Sala Superior en la jurisprudencia 3/2000, de rubro **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**²¹, así como atendiendo a la perspectiva intercultural que determinó debía ser aplicable al juzgar la demanda planteada por la promovente.

En el señalado criterio se advierte que, conforme a los artículos 2 párrafo 1 y 23 párrafo 3 de la Ley de Medios²², que recogen los principios generales del derecho *iura novit curia y da mihi factum dabo tibi jus* (el juez -o la jueza- conoce el derecho y dame los hechos y yo te daré el derecho) lo cierto es que todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de la misma demanda o recurso, así como de su presentación, formulación o construcción lógica.

²¹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

²² Que se replican en similares términos en la ley adjetiva electoral local. Artículos 2 y 28.



De lo anterior, es posible concluir, bajo los principios generales del Derecho referidos, **que al establecer los hechos que una persona justiciable considera contrarios a su esfera jurídica se atenderá a los mismos**, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, los órganos jurisdiccionales se ocupen de su estudio; además, con una protección reforzada en el caso concreto al tratarse de un asunto que involucraba derechos de quien se autoadscribe como indígena.

De esta manera, en el caso concreto, contrario a lo manifestado por la promovente, **el Tribunal local sí identificó sus motivos de disenso relacionados con la indebida emisión del Presupuesto 2022, en específico respecto a la inobservancia de las disposiciones normativas en comento** y en la resolución controvertida plasmó las razones y citó los preceptos jurídicos que estimó resultaban aplicables al caso, aun cuando no coincidieran en su totalidad con los señalados en el escrito de demanda de la actora.

Además, si bien la promovente al acudir a esta instancia federal únicamente replica una parte de la formulación de agravios de su demanda primigenia, según se ha visto en la síntesis respectiva, lo cierto es que en dicho escrito no solo afirmó que el Ayuntamiento inobservó diversas disposiciones normativas, sino que expresó que el manejo de la hacienda pública debía realizarse en tiempo y forma y que incluso el presupuesto debía publicarse en el medio oficial del Ayuntamiento y/o del estado de Guerrero, lo que, desde la perspectiva de la actora y de acuerdo

a su demanda primigenia, no había sido realizado por dicho órgano municipal.

En ese sentido, para esta Sala Regional se aprecia que aun si las razones otorgadas por el Tribunal local se consideran imprecisas o incorrectas por parte de la promovente -lo que será materia de análisis en apartados subsecuentes de esta sentencia, en tanto que también se duele de ello- lo cierto es que, al emitir la resolución controvertida, la autoridad responsable **atendió los motivos de disenso** de la forma en que fueron formulados por la actora.

Esto es, partió precisamente de un marco normativo que expresamente identificó, rige a los ayuntamientos para la aprobación de las percepciones de las y los ediles, así como para la presentación y aprobación del presupuesto de egresos e incluso la manera en que el Cabildo como órgano colegiado toma las decisiones concernientes al gobierno municipal.

Así, como se ha visto de la síntesis de la resolución controvertida, se aprecian argumentos tendentes a desvirtuar los motivos de disenso de la promovente, en ese sentido, destacadamente, la autoridad responsable señaló que si bien en el acta de cabildo no se citan disposiciones ni se exponen de manera explícita las razones que motivaron la aprobación del Presupuesto 2022, en específico, aquellas que llevaron a la reducción de las remuneraciones correspondientes a las regidurías, lo cierto es que en las consideraciones del propio presupuesto sí se establecieron los fundamentos legales y constitucionales, de ello y señaló cómo siendo un acto complejo según lo describe en la propia sentencia impugnada, ello le permitió tener por colmado el principio de legalidad respecto a la emisión del Presupuesto 2022.



El Tribunal local también analizó que, en atención al principio de anualidad, las remuneraciones de las y los ediles son determinadas en cada ejercicio fiscal de conformidad con los ingresos disponibles e independientemente del ejercicio fiscal anterior, por lo que pueden ser objeto de modificación o ajuste a partir de una decisión tomada por el cabildo del ayuntamiento de que se trate.

En la resolución controvertida se descartó también el argumento referente a que la disminución de las remuneraciones vulneró la Constitución y diversos tratados internacionales implicando discriminación y daño a la dignidad de la actora y al pleno ejercicio de su cargo, pronunciándose el Tribunal local asimismo sobre el señalamiento de la actora relacionado con que la disminución de sus percepciones violentó su derecho a una remuneración proporcional, adecuada e irrenunciable.

Por último, se destaca que la autoridad responsable también abordó la petición de la actora sobre que analizara la reducción de sus remuneraciones atendiendo a los principios pro persona y de progresividad normativa y explicó por qué no había tenido por acreditada la violencia política de género que estimó se actualizaba la promovente.

Ello, sin que sea menester para corroborar el cumplimiento al principio de congruencia interna y externa de la sentencia que el órgano resolutor de una controversia cite únicamente como fundamento de su decisión los preceptos normativos a que alude quien acciona, pues como se ha visto, el Tribunal local debía atender al deber de conocer el Derecho y explicar por qué era aplicable al caso concreto a la luz de los motivos de disenso

expresados por la promovente, lo que como se ha señalado sí fue objeto de pronunciamiento.

De ahí que, no le asista la razón a la actora, cuando afirma que hubo una indebida fijación de la controversia, pues como se ha señalado en párrafos precedentes, los argumentos del Tribunal local se sustentaron en el entendido de que no le podía beneficiar a la actora el presupuesto de egresos del dos mil veintiuno, en tanto que en la primera sentencia que le benefició se estableció que las percepciones de la regidora que se siguieran actualizando deberían cubrirse en los términos ordenados en ese fallo, salvo que, con posterioridad a los meses de enero, febrero, marzo, y lo que corría de abril de dos mil veintidós, el Ayuntamiento acreditara fehacientemente que aprobó su presupuesto dos mil veintidós conforme a la ley.

Ahora bien, no obstante que se ha establecido que la autoridad responsable **no modificó la controversia a analizar pues como quedó precisado, atendió a la materia esencial de la controversia**, es necesario estudiar si, como afirma la actora, respecto a las consideraciones medulares de la resolución controvertida son o no correctas pues, desde su perspectiva, el Tribunal local omitió pronunciarse sobre el cumplimiento de todas las etapas que debían agotarse para la aprobación del Presupuesto 2022.

B. Agravios sobre el estudio de la debida fundamentación y motivación de la reducción de remuneraciones establecidas en el Presupuesto 2022.

Como se anunció en la metodología de análisis, dada su estrecha relación los mismos serán abordados de manera conjunta, con las precisiones que en cada caso sean necesarias.



Así, para esta Sala Regional los agravios en comento resultan **infundados e inoperantes**, de conformidad con lo siguiente:

De inicio, se destaca que el Tribunal local invocó como fundamento de su decisión un primer marco normativo relacionado con las reglas de los ayuntamientos en el estado de Guerrero para la aprobación de las percepciones de las personas que los integran, refiriendo a la Constitución en sus artículos 36 fracción IV y V, 115 fracción I, los diversos numerales 172 párrafo 1 y 178, ambos de la Constitución local; así como los artículos 51, 52, 59, 72, 73, 77, 79 y 80 de la Ley orgánica.

Ahora bien, el Tribunal local no solo partió de ese marco normativo para emitir su decisión, sino que en cuanto al caso concreto hace, calificó como infundados los agravios de la actora en los que hizo valer que, de acuerdo con los artículos 127 de la Constitución y 191 de la Constitución local, se establecía el derecho a percibir una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades sin que pudieran ser objeto de descuento y que, consecuentemente, el acta de la sesión del ayuntamiento donde se aprobó el Presupuesto 2022 no contenía los elementos indispensables que permitieran acreditar los ahorros y su implementación haciendo que la reducción de sus remuneraciones careciera de fundamentación y motivación.

Para declarar infundadas tales alegaciones la autoridad responsable determinó que está dentro del ámbito de competencia de los ayuntamientos el aprobar sus presupuestos de egresos, y eso se hace con base en sus ingresos disponibles, debiendo incluirse los tabuladores desglosados de las remuneraciones de las personas servidoras públicas.

Explicó también que aun reconociendo que la remuneración aludida debe ser adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de las personas ediles y no debe ser objeto de descuento, lo cierto es que, conforme a los principios constitucionales de autonomía municipal y libertad hacendaria, los ayuntamientos cuentan con facultades para aprobar las remuneraciones de sus ediles en el ejercicio de sus atribuciones siendo aplicables exclusivamente para el ejercicio fiscal correspondiente.

Agregó, asimismo, que si bien las remuneraciones que reciban las personas integrantes del cabildo deben ser proporcionales a sus responsabilidades, tal parámetro puede ser trazado objetiva y discrecionalmente por una decisión del órgano municipal (como incluso, citó el Tribunal local, ha sido señalado por esta Sala Regional al resolver los juicios de clave SDF-JDC-144/2016, SCM-JDC-1089/2019 y SCM-JDC-105/2019).

Esto, porque dicho órgano cuenta con la potestad expresa para aumentar o disminuir las respectivas remuneraciones para cada ejercicio fiscal, con base en las posibilidades de sus ingresos disponibles, en términos de lo previsto en los artículos 115 y 127²³ de la Constitución; 178 fracción VIII inciso a) de la

²³ **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases... lo que encuentra réplica en la legislación del estado de Guerrero, en específico en el artículo 191 que, en lo que interesa, dispone: "Artículo 191. Son servidores públicos del Estado los representantes de elección popular, los funcionarios, empleados y, en general, toda persona que con independencia de su jerarquía o adscripción desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Ayuntamientos, los Órganos Autónomos y los Órganos con Autonomía Técnica.

1. Los servidores públicos se encuentran sujetos al siguiente régimen jurídico...



Constitución local²⁴; 62 fracción VI²⁵ y 65 fracción II²⁶ de la Ley orgánica.

Una vez señalado lo anterior, el Tribunal local analizó el contenido del acta de la sesión extraordinaria de cabildo celebrada el treinta y uno de marzo, advirtiendo que en la misma se había hecho constar la asistencia de las personas integrantes del cabildo, incluida la actora y que una vez desahogado el punto III de la orden del día denominado “*ÚNICO. Acuerdo que aprueba el Presupuesto de Egresos del Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022*”, se sometió a votación, la que fue aprobada por unanimidad sin observación alguna de las personas presentes.

Finalmente, desahogado ese único punto del orden del día, el presidente municipal del Ayuntamiento clausuró la sesión y se firmó el acta por nueve de las diez personas ediles; en cuyo apartado correspondiente, según determinó el Tribunal local, no se apreciaba la firma de la actora.

Luego, la autoridad responsable precisó que en el Presupuesto 2022 existía un anexo en donde en distintos apartados

V. Deberán recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades por el desempeño de su función...

VII. No podrán ser objeto de ningún género de descuento sin su consentimiento, excepto cuando lo determine la ley o la autoridad judicial correspondiente.”

²⁴ Artículo 178. Los Ayuntamientos son competentes para...

VIII. Aprobar su presupuesto de egresos, de conformidad con los ingresos disponibles y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado, debiendo:

a) Incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales...

²⁵ ARTICULO 62.- Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento en materia de hacienda, las siguientes...

VI. Aprobar, ejercer y controlar su presupuesto de egresos conforme a los ingresos disponibles...

²⁶ ARTICULO 65.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos en materia de Planeación y Presupuesto las siguientes...

II. Preparar, examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos sobre la base de sus ingresos disponibles y de conformidad con el Programa Operativo Anual correspondiente y el Plan Municipal de Desarrollo y los convenios de colaboración respectivos...

(introducción, marco legal y exposición de motivos, así como en el Título I, capítulo I en correlación con el artículo 4 de dicho documento y el diverso numeral 21) apreció que se habían establecido los fundamentos que lo sustentaron y las razones que justificaban su contenido, así como se había fijado el tabulador de sueldos y salarios de la administración pública del municipio.

En consecuencia, concluyó que la aprobación del Presupuesto 2022 se sujetó a lo previsto en la Ley orgánica (en específico los artículos 51 a 54 y 73), puesto que:

1. Se convocó con la anticipación debida a la sesión de cabildo donde sería discutido y aprobado, incluida a la actora en tanto que se apreciaba que había sido convocada el treinta de marzo, circunstancia que el Tribunal local consideró no controvertida.
2. La celebración de la sesión atinente cumplió con el quorum legal para declarar válidos los acuerdos tomados *“...al encontrarse la totalidad de los miembros que conforman el Ayuntamiento”*.
3. La sesión fue presidida por el presidente municipal, quien sometió a consideración de las personas integrantes del cabildo el proyecto de Presupuesto 2022.
4. Las y los ediles presentes no realizaron manifestación alguna respecto a la propuesta planteada y
5. Fue aprobado por unanimidad de votos de las personas asistentes.

Incluso sobre este último punto el Tribunal local expresamente señaló que, siendo aprobado por las personas integrantes como una cuestión interna en ejercicio de su autonomía, la falta de firma de la actora como regidora no podía generar su invalidez,



pues alcanzó la mayoría de votos del cabildo, como establecen los artículos 51 y 52 de la Ley orgánica.

Ahora bien, tales consideraciones que tienen que ver con la forma en que se aprobaría el Presupuesto 2022, a juicio de esta Sala Regional son apegadas a derecho, pues como explicó la autoridad responsable, partieron de las facultades constitucionales y legales previstas para el funcionamiento y toma de decisiones del Ayuntamiento, en específico las relacionadas con las presupuestarias y de hacienda del cabildo de los ayuntamientos en el estado de Guerrero.

Esto es así porque como se explicó en la resolución controvertida existe el asidero jurídico para concluir que en efecto, por un lado, se debía convocar con una antelación de veinticuatro horas a las personas ediles para la discusión de los asuntos competencia del cabildo, lo que se realizó en el caso concreto porque la actora fue convocada -como ella misma reconoció- el treinta de marzo y si bien no se corroboró que se hubiera acompañado la documentación correspondiente al Presupuesto 2022, sí tuvo conocimiento cierto sobre que sería el único punto a discutir en el orden del día de la sesión de treinta y uno de marzo.

Sin que se soslaye que, en su momento, al recibir la convocatoria aludida, la actora solicitó se le entregara copia del documento que se discutiría, sin que se acreditara incluso en la resolución controvertida que ello hubiera sucedido así.

Sin embargo, el hecho relevante es que tuvo conocimiento con la anticipación debida prevista en la ley de lo que habría de discutirse y que, además, en el caso particular la promovente conocía -por haber interpuesto ella la cadena impugnativa

atinente-, que precisamente existía un planteamiento por ella iniciado sobre lo indebido o no de la reducción aludida al no haberse contemplado en el presupuesto correspondiente.

Pero, además, como el Tribunal local determinó, la legislación estatal señala con claridad que los asuntos a discutirse en el cabildo podrán llevarse a cabo en la sesión que corresponda siempre que se cuente con el quorum para ello, lo que en el caso aconteció aun -de ser el caso- sin la presencia de la actora.

Al respecto, se destaca entonces que:

- La promovente fue notificada sobre el único asunto a tratar en la sesión de cabildo de treinta y uno de marzo con la anticipación debida, pues incluso afirma en su demanda que fue citada mediante oficio de fecha el veintinueve de marzo de dos mil veintidós y recibido por ella el treinta siguiente;
- Además, que **se encontraba en un punto de partida específico sobre el conocimiento de las consecuencias que podía acarrear la aprobación de un nuevo presupuesto**, en tanto que había iniciado la cadena impugnativa correspondiente, esto es, que al ocurrir la aprobación del presupuesto de egresos 2022, cesaría la obligación del ayuntamiento de pagarle el salario anterior, ya que fue la condición suspensiva que el Tribunal local impuso al ayuntamiento para librarse de la obligación de pago en la sentencia local TEE/JEC/296/2021, y
- Sobre todo, que una vez celebrada la sesión del cabildo, la decisión fue tomada por la votación necesaria conforme a lo previsto en la Ley orgánica.



Sin que obste a tal conclusión el que la promovente al acudir a esta Sala Regional se duela en el sentido de afirmar que el acta de sesión de cabildo de treinta y uno de marzo donde se aprobó el Presupuesto 2022 no se realizó conforme a lo establecido en los artículos 56 y 65 fracción II de la Ley orgánica, en tanto que las manifestaciones en que sostiene dicha conclusión son igualmente **infundadas**. Se explica.

Para la actora, el Tribunal local fue más allá de lo inserto en el acta de sesión aludida y de su valor probatorio porque aquella sostiene que se trató de un documento “*a plena vista fue prefabricado*” al hacer constar su presencia en la sesión y además alude a que la autoridad responsable indebidamente refirió que fue aprobado por unanimidad sin que dijera “*de los presentes*” como asentó el Tribunal local al emitir la sentencia impugnada.

En ese contexto, la promovente agrega incluso que el Presupuesto 2022 fue confeccionado en un medio electrónico elaborado por el secretario general del Ayuntamiento en una hoja de su área administrativa en papel común, cuando de acuerdo con el artículo 56 de la Ley orgánica el documento idóneo debieron ser copias fieles del libro de gobierno, por lo que al no haberse realizado así, carecía de valor probatorio.

Ahora bien, para esta Sala Regional, lo **infundado** de estas manifestaciones parte de que, en primer lugar, las alegaciones sobre que se trató de un documento a plena vista prefabricado no son acompañadas de material probatorio alguno del que pueda desprenderse, siquiera de manera indiciaria, que en efecto son prefabricadas ni derrota por tanto la presunción de legalidad que asiste a las actuaciones en ellas descritas, al

tratarse de documentales emitidas por quienes tienen facultades para ello y que así fueron valoradas por el Tribunal local.

Esto es así puesto que en el expediente obra copia certificada por el secretario general del Ayuntamiento, respecto del “*Acta de la sesión extraordinaria de Cabildo celebrada el día treinta y uno de marzo del dos mil veintidós, en el municipio de San Luis Acatlán, GRO*” donde se aprobó el Presupuesto 2022, así como del documento denominado “*Explicación del Presupuesto*” y los anexos correspondientes.

En la señalada certificación se establece que su emisión se da con fundamento en lo previsto en el artículo 98 fracción IX de la Ley orgánica²⁷, haciendo constar que el referido funcionario: “*CERTIFICA QUE LA PRESENTE COPIA FOTOSTÁTICA, COMPUESTA DE 190 FOJA ÚTIL (SIC), CONCUERDA FIELMENTE CON TODAS Y CADA UNA DE SUS PARTES CON SU ORIGINAL QUE TUVE A LA VISTA Y QUE OBRAN EN EL ARCHIVO DE ESTE H. AYUNTAMIENTO. LO QUE CERTIFICO EN LA CIUDAD DE SAN LUIS ACATLÁN, DISTRITO JUDICIAL DE ALTAMIRANO, ESTADO DE GUERRERO, PARA LOS EFECTOS LEGALES A QUE HAYA LUGAR, A LOS CATORCE DÍAS DEL MES DE JULIO DEL AÑO DOS MIL VEINTIDÓS*”.

En ese sentido, no obstante exista un deber de protección reforzada al analizar la controversia de la actora, según se ha explicado en la razón y fundamento segunda de esta resolución, en el caso, la promovente no aporta elemento probatorio que sostenga una conclusión distinta, siendo aplicables las razones esenciales de la jurisprudencia 18/2015 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral que lleva por rubro: **COMUNIDADES**

²⁷ ARTICULO 98.- Son facultades y obligaciones del Secretario del Ayuntamiento las siguientes...
IX. Expedir las copias, credenciales y certificaciones que acuerde el Ayuntamiento...



INDÍGENAS. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA NO EXIME DEL CUMPLIMIENTO DE CARGAS PROBATORIAS, SIEMPRE QUE SU EXIGENCIA SEA RAZONABLE Y PROPORCIONAL²⁸.

En estrecha relación con lo anterior, debe señalarse también que con la certificación que se ha referido se observa la mención a que el original obra precisamente en el archivo del Ayuntamiento de manera que, aun si no se remitió físicamente el libro correspondiente, sí se contó con la fe pública del funcionariado facultado para ello al certificar la copia remitida al expediente, lo que tampoco demuestra que se hubiera contravenido lo previsto en el artículo 56 de la Ley orgánica, que a la letra dispone:

ARTICULO 56.- Los Ayuntamientos llevarán un libro de actas en el que asentarán los asuntos tratados y los acuerdos tomados. El Secretario del Ayuntamiento asentará las actas de las sesiones en las que hará constar las disposiciones que emitan, así como los acuerdos que se tomen. Cuando se aprueben bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, éstos constarán íntegramente en el libro de actas debiendo firmar los miembros que hubieren estado presentes.

Es decir, el hecho de que en el artículo en cuestión se prevea que debe llevarse un libro de actas, no invalida las facultades del secretario general del Ayuntamiento para expedir la certificación que obra en el expediente del presente juicio, en tanto que, como se ha explorado, ello también encuentra asidero en lo previsto en la propia Ley orgánica.

Además, resulta armónico entre sí y permite que en la justiciabilidad de asuntos que involucran actuaciones de un ayuntamiento, éste pueda remitir la documentación necesaria para la debida sustanciación a través de la certificación del funcionariado que cuenta con fe pública para ello.

²⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 17 a 19.

Ello, además con base en la razón esencial de la tesis IV.2o.A.51 K (10a.)²⁹ de Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: **PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL**, la cual señala que, tratándose de actos administrativos, también rige la presunción de validez de estos, cuando la actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, cuyo criterio es orientador para esta Sala Regional.

Por otro lado, entre los motivos de disenso de la promovente también se advierte la expresión relacionada con que el Presupuesto 2022 fue confeccionado en un medio electrónico elaborado por el secretario general del Ayuntamiento en una hoja de su área administrativa en papel común, expresiones que se estiman **infundadas** por un lado e **inoperantes** por otro, según se explica a continuación.

Lo **infundado** radica en que en el expediente obra el documento de manera física en ciento noventa páginas que incluyen no solo el acta de la sesión y el Presupuesto 2022 aprobado, sino los anexos documentales que lo sostienen; pero además, ello no implicaría el impedimento para que se elabore de manera electrónica en una primera instancia, pues las tecnologías del procesamiento de textos posibilitan que se elabore de tal manera aunque a la postre sea impreso y por tanto se haga constar en papel, como en el caso acontece, al obrar tales documentos en el expediente.

²⁹ Consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo III, página 2239, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005766>.



En ese sentido, la mención sobre que el Presupuesto 2022 fue elaborado por el secretario general del Ayuntamiento en una hoja de su área administrativa en papel común, es una expresión que se torna **inoperante** en tanto que, por un lado, no está encaminada a combatir la sentencia impugnada o las consideraciones que la sostienen³⁰, y aún en suplencia de agravios, de apreciar que con ello la actora pretende cuestionar la validez formal del documento en que se hizo constar el acta de la sesión de treinta y uno de marzo, el Presupuesto 2022 y sus anexos, no puede llevar a la conclusión de que es inválida.

Ello porque, en primer lugar, su elaboración en un papel común no resta valor al cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, como se ha analizado en párrafos previos³¹.

Pero, además, fue aprobado por quienes tenían voz y voto para ello, es decir, las y los integrantes del Cabildo electos por el voto popular -lo que se hizo constar con las firmas de quienes así lo asentaron- y no por el secretario general del Ayuntamiento como propone la actora en sus alegaciones, funcionario quien incluso de haberlo elaborado materialmente, lo habría hecho en cumplimiento a sus facultades legales previstas en el artículo 98 fracción IX de la Ley orgánica³², sin que por ese solo hecho se pierda la validez del acta de sesión y el consecuente Presupuesto 2022, ya que -se insiste- ello fue aprobado por los

³⁰ Al respecto, orienta lo previsto en la tesis XI.2o. J/17, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, INOPERANCIA DE LOS**, localizable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIV, octubre de 2001, página 874.

³¹ Orienta lo previsto en la tesis: XVII.1o.C.T. J/4, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES LOS QUE PARTEN O SE HACEN DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS**, localizable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, abril de 2005, página 1154.

³² ARTICULO 98.- Son facultades y obligaciones del Secretario del Ayuntamiento las siguientes:

IX. Expedir las copias, credenciales y certificaciones que acuerde el Ayuntamiento...

votos de las y los integrantes del Ayuntamiento facultados para ello y no existen elementos argumentales o probatorios aportados por la parte actora al acudir a esta Sala Regional que lleven a una conclusión distinta sobre su validez, lo que, conforme a la jurisprudencia 18/2015 de la Sala Superior, ya citada, era necesario.

Sobre esto último es preciso señalar que la promovente aduce, al acudir a este órgano jurisdiccional, que el Tribunal local equivocadamente dejó de valorar que lo incorrecto del acta de sesión aludida y el Presupuesto 2022 en ella aprobado se relaciona también con que se hizo constar su presencia cuando no sucedió así.

Y además alude a que la autoridad responsable indebidamente refirió que fue aprobado por unanimidad sin que dijera “*de los presentes*” como se asentó en la sentencia impugnada.

Para esta Sala Regional, dichos señalamientos son igualmente **infundados** porque el Tribunal local adecuadamente justipreció el documento consistente en el acta de sesión de cabildo de treinta y uno de marzo en ambos rubros, tanto al inicio cuando se hizo constar la presencia de las y los integrantes del Ayuntamiento, como la de la hoja de firmas de quienes aprobaron el único punto del orden del día de la sesión aludida.

Así, en el documento de mérito se señaló, en primer lugar, lo siguiente:

En la Ciudad de San Luis Acatlán, Distrito Judicial de Altamirano, Estado de Guerrero, siendo las nueve horas del día treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, se reunieron en la Sala de Cabildo del Honorable Ayuntamiento Municipal de San Luis Acatlán, Guerrero, los ciudadanos, **Adair Hernández Martínez**, Presidente Municipal Constitucional; **Gilberta Dolores Gálvez**, Síndica Procuradora; **Simón**



González Rodríguez, Regidor de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; **Guadalupe de la Cruz Manzano**, Regidora de Desarrollo Rural; **Prisciliano García Cándido**, Regidor de Educación, **Yumerli Ignacio Nejapa**, Regidora de Equidad de Género; **Eliezer López Rodríguez**, Regidor de Salud pública y Asistencia Social; **Rosalía Alberto Rosas**, Regidora de Comercio y Abasto; **José Luis Apreza Hernández**, Regidor de Seguridad Pública; **Herminia Martínez Santos**, Regidora de Pueblos Originarios, Desarrollo Social y Migrantes así como el **C. Prof Francisco Clemente Rivera** en su calidad de Secretario General. [El subrayado es propio]

Como se ve, en efecto, el nombre de la actora se señaló junto con su cargo como regidora de comercio y abasto **indicando su presencia al inicio de la sesión de mérito**, y si bien en la parte final del documento en donde se consignan las personas que aprobaron, firmaron y sellaron el acta, en el espacio reservado para la promovente **no se observa signatura alguna o sello del que se desprendiera su participación o votación a favor de lo discutido en la sesión del cabildo**, ello no resta valor al acta, porque ello solo muestra que la actora estuvo presente al inicio de la sesión, pero el hecho de que no asentara su firma pudo dar cuenta de que pudo estar ausente en ese momento o que, de ser el caso, no quiso firmarla.

Esto pues, en los puntos tercero y cuarto del documento referido se consignó lo siguiente:

TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA. En uso de la palabra Adair Hernández Martínez, Presidente Municipal Constitucional, manifestó que de conformidad con los artículo 73, fracción XIV y 59, fracción VI, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado Libre del Estado de Guerrero, somete a la consideración de los integrantes del Cabildo, la Propuesta de Egresos del Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, para el Ejercicio Fiscal 2022, por un monto de... **Y como resultado de la propuesta por unanimidad se acuerda aprobar el presupuesto de egresos del Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero...**

CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA En el desahogo del orden del día, agotado que fue el único punto, el ciudadano Adair Hernández Martínez, Presidente del Honorable Ayuntamiento del Municipio de san Luis Acatlán, Guerrero,

clausura a las doce horas con treinta minutos del día de su inicio, la sesión extraordinaria de cabildo, **firmando todos los que en ella intervinieron y quisieron hacerlo.**
(énfasis añadido)

Como se aprecia de lo anterior, contrario a lo afirmado por la promovente, el Tribunal correctamente valoró de los elementos gráficos del acta de la sesión de treinta y uno de marzo que fue aprobado por unanimidad de votos, como también apreció de las firmas asentadas, que esa unanimidad no podía más que referirse a las y los integrantes del Ayuntamiento **presentes en la sesión, hasta el final de ella, lo que podría no incluir a la actora.**

Así, aun cuando se hubiera señalado al inicio del acta que estaba presente, lo cierto es que en el espacio de las firmas quedó vacío el que le correspondía; de manera que siguiendo las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia³³, cuando la autoridad responsable estableció que por unanimidad de las y los ediles “*presentes*” esto no implicó que se incluyera artificiosamente a la actora en la decisión del cabildo, pues el Tribunal local no señaló que el acta así lo refiriera, sino que utilizó el vocablo “*presentes*” para evidenciar que había sido firmada por quienes así quisieron hacerlo constar, lo que, como se ha dicho, no incluía a la actora.

Ello, atendiendo, entre otras cuestiones, a que precisamente al final del acta se asentó “*los que en ella intervinieron y quisieron hacerlo*” lo que revela que el estampado de las firmas atiende a la voluntad de las personas asistentes para hacerlo, sin que pueda restársele validez a dicho documento por el solo hecho de que determinada persona regidora no hubiera querido

³³ En términos de lo previsto en el artículo 20 de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.



firmarla, o se hubiera retirado antes de la conclusión de la sesión, de ser el caso.

No obsta a la anterior conclusión el que se consignara su nombre y cargo al inicio del acta como si hubiera estado presente porque si bien ello podría resultar en una irregularidad ante el dicho de la promovente sobre su falta de asistencia, lo cierto es que -para los efectos de este juicio- no vulneró el resultado final de la votación que contó con la unanimidad de las y los ediles que sí hicieron constar su presencia a través de la firma y sello en el espacio final del acta.

Lo que en términos de lo previsto en el artículo 52 de la Ley orgánica fue adecuado, como estimó la autoridad responsable, en tanto que incluso la falta de la promovente a la sesión de mérito -de acuerdo con lo que sostuvo a lo largo de la presente cadena impugnativa- no demerita que se le hubiera convocado con la anticipación debida -cuestión que ella misma reconoció en su escrito de demanda al señalar que se le convocó mediante oficio sin número de fecha veintinueve de marzo de dos mil veintidós y recibido por ella el día siguiente- y que, en todo caso, la sesión hubiera contado con el quorum necesario aun con su ausencia, tomándose la decisión de aprobar la propuesta de Presupuesto 2022 con el voto positivo de todas las y los ediles que así lo signaron, de ahí lo **infundado** de los agravios en estudio.

En otro grupo de agravios, la actora se duele de la resolución controvertida afirmando que carece de la debida fundamentación y motivación porque, desde su perspectiva, el Tribunal local solo estableció un marco jurídico supuestamente aplicable al caso, pero sin que lo hubiera “discernido”, dedicándose a señalar únicamente la existencia de un marco

legal y exposición de motivos del Presupuesto 2022 para tenerlo por debidamente fundado y motivado.

A juicio de esta Sala Regional, lo anterior resulta **infundado**. Se explica.

En apartados previos de esta resolución federal se ha reseñado ya cómo fue que la autoridad responsable concluyó, por un lado, que si bien las remuneraciones que reciban las personas integrantes del cabildo deben ser proporcionales a sus responsabilidades, tal parámetro puede ser trazado objetiva y discrecionalmente por una decisión del órgano municipal, lo que en el caso sucedió al emitirse el Presupuesto 2022, de conformidad con los requisitos precisados para ello en cuanto al quórum y la forma de votación de los acuerdos tomados por quienes integran el cabildo.

Esto porque, en efecto, como el Tribunal local determinó, el Ayuntamiento **cuenta con la potestad expresa para aumentar o disminuir las respectivas remuneraciones para cada ejercicio fiscal, con base en las posibilidades de sus ingresos disponibles**, en términos de lo previsto en los artículos 115 y 127 de la Constitución, así como 178 fracción VIII inciso a) de la Constitución local; 62 fracción VI y 65 fracción II de la Ley orgánica.

La autoridad responsable también apreció en el Presupuesto 2022 el anexo en donde en distintos apartados (introducción, marco legal y exposición de motivos, así como en el Título I, capítulo I en correlación con el artículo 4 de dicho documento y el diverso numeral 21) se habían establecido los fundamentos que lo sustentaron y las razones que justificaban su contenido,



así como se había fijado el tabulador de sueldos y salarios de la administración pública del municipio.

En ese sentido, la autoridad responsable incluso reconoció que si bien en el acta de cabildo correspondiente no se citaron las disposiciones ni se expusieron de manera explícita las razones que motivaron a la aprobación del Presupuesto 2022, lo cierto era que en las consideraciones de tal documento se establecieron los fundamentos legales y constitucionales que lo sostienen, así como las razones que justificaron cada uno de sus rubros.

El Tribunal local también expresó:

En efecto, la aprobación del presupuesto, es un acto jurídico completo cuya fundamentación y motivación no debe circunscribirse exclusivamente a lo asentado en el acta de sesión de cabildo, dado que la misma tiene la finalidad de dejar constancia de lo sucedido durante su desarrollo, de los acuerdos tomados, así como de quienes en ella intervinieron, por lo que las razones y fundamentos que conducen a la autoridad a tomar ciertas decisiones o adoptar determinadas medidas, pueden estar establecidas en documento diverso.

Así, en los apartados del presupuesto reseñados con antelación, la autoridad responsable citó la normativa aplicable, como, por ejemplo, los artículos 115, fracción IV de la Constitución federal; 178, fracción VIII de la Constitución local, 4, fracción V del Código Fiscal Municipal Número 152 y 62 fracción VI de la Ley Orgánica que establecen sus facultades y obligaciones para aprobar el presupuesto de egresos, entre otras disposiciones que tomó en cuenta para la elaboración y diseño del mismo.

De igual manera, expuso los motivos que lo condujeron a establecer la asignación y el destino de los recursos, entre ellos, la consideración de programas prioritarios para atender los efectos negativos de la contingencia provocada por el COVID-19, y medidas de austeridad y racionalidad del gasto público, ante la estimación de la caída de las participaciones que, para el presente año, ha realizado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De ahí que la fundamentación y motivación exigida se encuentre satisfecha.

De lo anterior, en conjunto con el resto de las consideraciones de la autoridad responsable que han sido reseñadas a lo largo de la presente determinación federal se puede advertir que, contrario a lo señalado por la promovente, el Tribunal local no solo refirió la existencia de un marco legal y la exposición de motivos del Presupuesto 2022 para tenerlo por debidamente fundado y motivado.

Por el contrario, explicó a la actora a partir de sus motivos de disenso primigenios que la aprobación de un instrumento como el Presupuesto 2022 implicó un acto complejo cuya fundamentación y motivación debida no podían apreciarse desde una óptica como la sugerida por la promovente.

En este último supuesto, el Tribunal local analizó que en el Presupuesto 2022 se motivó su emisión (de manera general) en dos razones esenciales: 1) la consideración de programas prioritarios para atender los efectos negativos de la contingencia provocada por la enfermedad causada por el virus conocido como COVID-19, y 2) las medidas de austeridad y racionalidad del gasto público, ante la estimación de la caída de las participaciones que, para el año dos mil veintidós, realizó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Si bien para la actora la mención a esas dos cuestiones en el Presupuesto 2022 y por tanto en la sentencia impugnada al hacerse eco de ellas por parte del Tribunal local pueden parecer insuficientes para demostrar la debida motivación del acto primigeniamente reclamado, lo cierto es que, por un lado, dan razones sobre qué aspectos están inmersos en la hacienda pública, pero sobre todo de las circunstancias fácticas que enfrentaría el Ayuntamiento, podían justificar la modificaciones de diversas partidas, entre ellas la disminución en las



remuneraciones no solo de todas las personas regidoras -como la promovente- sino de la síndica y del presidente municipal del Ayuntamiento.

En ese sentido, para esta Sala Regional, el Tribunal local sí valoró, en la esfera de la competencia electoral y conforme al principio de legalidad, la expresión de la necesidad de enfrentar los efectos negativos de la contingencia provocada por la enfermedad aludida y la previsión sobre la disminución de participaciones federales como razonamientos que sí podría explicar de manera objetiva y razonable la modificación presupuestaria plasmada por el Ayuntamiento, de ahí que, como se anunciara, los agravios en que la actora se duele sobre la indebida fundamentación y motivación de la sentencia impugnada, resultan **infundados**.

Máxime porque no ha de perderse de vista que en la aprobación de un presupuesto, al tratarse de un acto cuya materia es eminentemente administrativa, la autoridad responsable no podría haber entrado al estudio sobre la idoneidad del destino de los ingresos o si la disminución de partidas debía afectar un rubro específico frente a otro, en tanto que ello habría escapado de la esfera electoral de competencia tanto del Tribunal local como de esta Sala Regional, siendo por ello razonable para verificar su debida fundamentación y motivación el análisis realizado en la resolución impugnada.

No obsta a lo anterior, que la promovente señale al acudir a esta autoridad federal que para afectar sus derechos humanos no es posible pretender que la libre administración de la hacienda municipal no tiene limitantes como los fines públicos del Ayuntamiento o la facultad de programación, planeación y

aprobación del presupuesto de egresos bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Lo anterior, porque se trata de una expresión genérica³⁴ que, además, aun en suplencia de agravios, no permite a esta Sala Regional concluir que la decisión del Tribunal local dejó de tomar en cuenta los fines públicos del Ayuntamiento o la facultad de programación y planeación del Presupuesto 2022.

Por el contrario, de la resolución controvertida precisamente se observan los argumentos que le llevaron a concluir que en la emisión del Presupuesto 2022, el Ayuntamiento se había apegado al principio de legalidad tomando en cuenta los parámetros que la actora estima no fueron observados, destacadamente cuando el Tribunal local razonó que:

...atendiendo al principio de anualidad tutelado en el artículo 127 de la Constitución federal, las remuneraciones son determinadas para cada ejercicio fiscal de conformidad con los ingresos disponibles, e independientes del ejercicio fiscal anterior, por lo que pueden ser objeto de modificación o ajuste a partir de una decisión del Cabildo.

De ahí que, si bien en el caso particular existe una diferencia entre las remuneraciones aprobadas entre los presupuestos de egresos de los años dos mil veintiuno y dos mil veintidós...de una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales y legales antes referidas, se puede desprender que el Ayuntamiento ejerce con autonomía sus recursos municipales, e incluso tiene una potestad expresa para aumentar o disminuir las respectivas remuneraciones, con base en las posibilidades de sus ingresos disponibles.

Es decir, el Ayuntamiento cuenta con la facultad de ejercer con autonomía sus propios recursos municipales, de ahí que no pueda considerarse que las dietas aprobadas para el ejercicio fiscal del año dos mil veintiuno, deban prevalecer en el marco del presente ejercicio fiscal, al implicar contextos de ejercicio y

³⁴ Al respecto, orientan las razones esenciales de la tesis I.4o.A. J/48, de rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXV, Enero de 2007, página 2121.



gasto municipal distintos, con base a los principios de anualidad presupuestal, austeridad y disponibilidad hacendaria, y al no estar prevista su remuneración de manera fija en la ley, sino que su determinación se dispone por parte del Ayuntamiento con atención a criterios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en el propio presupuesto.

De ahí que, ante la aprobación del Presupuesto impugnado en los términos señalados, la reducción de las remuneraciones para el presente ejercicio fiscal que alega la accionante, se encuentre justificada.

Máxime que, como se ha venido señalando, el monto correspondiente a las regidurías para el presente año fue aprobado conforme a lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución federal y 191 fracción de la Constitución local, al situarse dentro de los parámetros que prevén los citados preceptos constitucionales, esto es: cumple con el salario mínimo mensual, es equitativo al de los demás regidores y es menor al del Síndico y del Presidente Municipal.

En consecuencia, es infundado el argumento referente a que la disminución de las remuneraciones violenta la Constitución federal y diversos tratados internacionales, lo cual implica una discriminación o daño a su dignidad, así como el pleno ejercicio de su cargo.

De lo trasunto se desprende que el Tribunal local abordó en sus conclusiones -que han sido referidas en distintos apartados a lo largo de esta sentencia federal- la proporcionalidad o no de la disminución de las remuneraciones, con relación tanto al resto de las personas regidoras como a la síndica y el presidente municipal (a quienes también se redujeron sus remuneraciones en el Presupuesto 2022), pues ello habría podido ofrecer elementos objetivos que se centraran en el derecho al voto de la promovente.

Analizó también que la libertad hacendaria observa principios como la anualidad, pero sobre todo disponibilidad presupuestaria, que en el caso concreto había sido explicado con base en las estimaciones sobre la reducción de las participaciones federales y la necesidad de afrontar los efectos negativos de la pandemia causada por la enfermedad conocida como COVID-19, argumentos que como se ha señalado, se

valoraron en un sentido amplio para tener por colmado el principio de legalidad, es decir, a la existencia de fundamentación y motivación del acto de autoridad -entendido como aquél mediante el que se aprobó el Presupuesto 2022- pero no respecto a la idoneidad administrativa, fiscal o hacendaria del mismo en tanto que ello habría escapado a la competencia electoral.

Elementos, todos los anteriores, que analizó el Tribunal local determinando que fueron objeto de la debida fundamentación y motivación en el acta de la sesión de treinta y uno de marzo y el Presupuesto 2022, lo que como se ha referido previamente, esta Sala Regional estima apegado a derecho.

En otro grupo de motivos de disenso la actora manifestó, esencialmente, que le agravió la sentencia impugnada cuando la autoridad responsable pretendió justificar la violación al que identifica como principio de irreductibilidad salarial, bajo el respeto a la autonomía municipal *“...señalando que somos servidores públicos de segunda ya que no desempeñamos funciones jurisdiccionales, lo cual resulta violatoria del principio de igualdad y no discriminación...”*.

Lo anterior, lo hizo valer con base en que el artículo 127 de la Constitución le contempla como persona servidora pública y, por tanto, debe obtener los mismos beneficios como es la aplicación del principio de irreductibilidad salarial al igual que las y los ministros, magistrados y jueces, de acuerdo con lo previsto en la jurisprudencia P./J. 27/2012 de la Suprema Corte.

En particular porque ella es, además, una persona indígena y, por consiguiente, consideró que con la decisión del Tribunal local se vulneró en su contra lo previsto en el artículo 2 de la



Constitución, al no juzgar esta parte de la controversia a partir de una perspectiva indígena.

Finalmente señaló que el Tribunal local estableció indebidamente un parámetro salarial que debe percibir al considerarla como una servidora pública “...de segunda o de tercera, yendo en contra en todo momento con lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte...”.

Para esta Sala Regional los agravios de mérito son **infundados**, e **inoperantes**, según cada caso, de acuerdo con lo que se explica enseguida:

La calificación aludida, obedece a que, de inicio, la actora parte de una premisa incorrecta³⁵ pues el Tribunal local no estableció en su decisión, ni explícita, ni implícitamente que como regidora -a diferencia de quienes ejercen una función jurisdiccional del estado- se trate de una funcionaria “de segunda o tercera”.

En el apartado en que abordó los motivos de disenso relacionados con la irreductibilidad salarial, la autoridad responsable los desestimó, con base en los siguientes razonamientos:

- Señaló que las compensaciones a que tienen derecho quienes integran un ayuntamiento -en tanto órgano de gobierno de elección popular directa- no se consideran “salarios”, pues las personas titulares de los cargos de presidencia municipal, sindicatura o regidurías no

³⁵ Al respecto, orientan las razones esenciales de la tesis 2a./J. 108/2012 (10a.), de rubro: **AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS**, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Segunda Sala, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 3, página 1326.

encuadran en la categoría de trabajadoras de ese cuerpo colegiado, sino que forman parte de este.

- Al no existir por tanto una relación de subordinación de las personas regidoras en su calidad de ediles frente al Ayuntamiento, entonces no se encuentran regidas por los derechos y obligaciones contempladas en el apartado B del artículo 123 de la Constitución, razón por la que sus remuneraciones no pueden ser consideradas como “salarios” ni al Ayuntamiento como “patrón”.
- Si bien los artículos 94 párrafo décimo tercero, 116 fracción II último párrafo y 122 apartado A fracción IV último párrafo de la Constitución sustentan el principio de irreductibilidad salarial, no resulta aplicable al caso particular, dado que de la literalidad de dichos preceptos se advierte que el mismo opera específicamente en favor de las personas ministras de la Suprema Corte, magistradas de Circuito, juezas de distrito y consejeras de la judicatura federal, así como magistradas electorales, magistradas y juezas de los poderes judiciales locales, con la finalidad de garantizar la independencia del poder judicial.
- Así, al desempeñar el Ayuntamiento funciones administrativas, de supervisión y vigilancia de la administración pública que no son análogas a las de índole jurisdiccional, no puede hacersele extensivo el principio de irreductibilidad salarial, pues son personas servidoras públicas designadas por elección popular, que a diferencia del poder judicial, gozan de la facultad de aprobar por sí mismas y en forma anual su propio presupuesto de egresos, en el que se fijan las partidas que corresponden a sus remuneraciones.



Ahora bien, del contraste entre los motivos de disenso de la promovente hechos valer en esta instancia federal y las razones que se plasmaron en la resolución controvertida sobre la temática en estudio, se puede observar que éstas no son combatidas de manera frontal, genéricas sobre lo que la actora supone fue un pronunciamiento de la autoridad responsable que le colocó en un lugar de funcionaria de “segunda o tercera”, y que además reproducen los motivos de disenso hechos valer en la instancia previa, lo que torna tales alegaciones **inoperantes**³⁶.

Sin embargo, ha de destacarse que, al acudir a esta Sala Regional, la actora sostiene lo indebido del pronunciamiento de la autoridad responsable con base en el contenido de la jurisprudencia P./J. 27/2012³⁷ de la Suprema Corte, lo que se estima es **infundado**.

Ello es así porque la jurisprudencia aludida señala:

IRREDUCTIBILIDAD DE LOS SALARIOS DE MAGISTRADOS Y JUECES LOCALES. ESTE PRINCIPIO SE CIRCUNSCRIBE A LOS RUBROS QUE FORMAN PARTE DEL CONCEPTO "REMUNERACIONES" A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 127, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL, POR LO QUE NO ES EXTENSIVO AL HABER DE RETIRO. La fracción I del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al definir el concepto de "remuneración" de los servidores públicos como "toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales", excluye las percepciones por jubilaciones, pensiones o haberes de retiro; por lo que el principio de irreductibilidad salarial de los Magistrados y Jueces locales, previsto en el último párrafo de la fracción III del artículo 116 constitucional, se circunscribe a los rubros que forman parte de aquel concepto, y que representan la contraprestación

³⁶ Al respecto orienta el contenido de la tesis XI.2o. J/17, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, INOPERANCIA DE LOS**, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIV, octubre de 2001, página 874.

³⁷ Localizable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1, página 635.

directa por el ejercicio activo de los cargos de Magistrados y Jueces. Ahora bien, cuando los haberes de retiro se calculan a partir de las remuneraciones vigentes para los funcionarios en activo, la irreductibilidad beneficiará indirectamente a los titulares en situación de retiro, sin que exista impedimento para ello.

De lo anterior se desprende que, aun cuando en el rubro hace referencia al artículo 127 de la Constitución, lo cierto es que especifica que es en el artículo 116 fracción III de dicho ordenamiento que se prevé el principio de irreductibilidad salarial circunscribiéndolo a “...*los Magistrados y Jueces locales*”.

En ese sentido, es pertinente señalar que el precepto normativo en cuestión dispone que el Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las constituciones respectivas y entre las bases de ello precisa que:

- 1) La independencia de las personas magistradas y juezas en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados.
- 2) Quienes integren los poderes judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución.
- 3) Sus nombramientos serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.



4) Las y los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos o reelectas, y si lo fueren, solo podrán ser privadas de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidad de las y los servidores públicos de los estados; y

5) Las personas magistradas y juezas percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Ahora bien, de una lectura gramatical, sistemática y funcional tanto de la jurisprudencia invocada por la promovente como del precepto en ella interpretado respecto de la irreductibilidad salarial se puede concluir que, como sostuvo el Tribunal local, la normativa atinente prevé dicho principio como una garantía de la independencia judicial, que no encuentra réplica en los órganos administrativos del estado que como el Ayuntamiento es conformado en su cabildo por personas electas por el voto popular, como es el caso de la actora en su carácter de regidora.

En ese sentido, para esta Sala Regional las razones señaladas por la autoridad responsable al abordar la temática que nos ocupa, no solo no fueron combatidas frontalmente por la actora en esta instancia federal sino que a partir de la cita a la jurisprudencia de la Suprema Corte que ha sido reseñada, no pierden eficacia pues contrario a lo manifestado por la promovente, las circunstancias de las personas integrantes del poder judicial y aquellas que forman parte del ejecutivo municipal no son asimilables.

En primer lugar, por su forma de designación, pero además, destacadamente porque mientras que el Ayuntamiento según se

ha visto, cuenta con las facultades legales previstas para asignarse a sí mismo -sujeto a la aprobación de la legislatura- y a quienes los conforman el presupuesto de egresos en donde se encuentra el tabulador de las remuneraciones otorgadas por el propio cabildo a quienes lo integran, las y los jueces y magistrados no cuentan con tal libertad y en la medida de la materia de que dispone por su configuración es necesario salvaguardarlo -incluso a nivel constitucional- como una garantía de su labor independiente.

Mientras que es también en la Constitución donde, como se ha analizado ya, se prevé expresamente, en su artículo 127 que la remuneración de las y los servidores públicos de -entre otros entes- los Municipios **será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes.**

Importa señalar que desde la perspectiva de la actora, al ser una persona indígena, el que el Tribunal local analizara como hizo sus motivos de disenso en relación con la irreductibilidad salarial vulneró en su contra lo previsto en el artículo 2 de la Constitución, al no juzgar esta parte de la controversia a partir de una perspectiva indígena.

Sin embargo, ello se considera igualmente **infundado**, porque parte de considerar que por el hecho de ser indígena la autoridad responsable debía calificar como fundados sus agravios, lo que de ninguna manera puede estimarse apegado a derecho en tanto que, una protección reforzada que reconoce el estado histórico de vulnerabilidad a los derechos de las personas que se autoadscriben como tales, no implica que necesariamente el órgano jurisdiccional deba acoger de forma favorable su



pretensión³⁸ y deje de observar los principios de seguridad jurídica, debido proceso y legalidad a que está obligada toda autoridad electoral.

En ese sentido, aun cuando no le otorgó la razón, el Tribunal local le explicó las razones por las cuales determinó sus conclusiones, señaló los preceptos normativos que estimó aplicables al caso, flexibilizó el análisis de las causas de improcedencia invocadas por las entonces responsables y sobre todo analizó los argumentos hechos valer por la promovente a partir de una intelección integral de sus motivos de disenso³⁹; de ahí que tal manifestación se considere **infundada**.

Aunado a lo anterior, debe descartarse también como **infundado** el agravio en que la actora hace valer que el Tribunal local estableció un parámetro salarial que debe percibir al considerarla como una servidora pública “...de segunda o de tercera, yendo en contra en todo momento con lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte...”.

Lo anterior se debe a que, por un lado, como se ha establecido, el Tribunal local no fue en contra de lo sostenido por la Suprema Corte por cuanto hace a la irreductibilidad salarial sino que explicó por qué dicho principio no aplicaba en el caso concreto con los alcances pretendidos por la actora a partir de consideraciones que, como se ha visto, resultan correctas, y que

³⁸ Al respecto resulta aplicable la razón esencial de la tesis LIV/2015 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOADSCRIPCIÓN DE SUS INTEGRANTES NO IMPLICA NECESARIAMENTE ACOGER SU PRETENSIÓN** consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 69 y 70.

³⁹ Ello en atención a lo previsto en la jurisprudencia 7/2013 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, que lleva por rubro: **PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19 a 21.

no fueron combatidas por la promovente al acudir a esta Sala Regional; siendo que, además, contrario a lo señalado por la actora, el Tribunal local no estableció un parámetro salarial que deba percibir como servidora pública de manera indefectible.

En la resolución controvertida, lo que se analizó al respecto fue una comparativa con relación a las remuneraciones percibidas en el año dos mil veintiuno y aquella derivada de la aprobación del Presupuesto 2022, se precisaron las cifras y el diferencial resultante de su contraste, pero en tanto que el Tribunal local consideró que se cumplió con el procedimiento previsto constitucional y legalmente para ello, concluyó que tal disminución resultaba conforme al principio de legalidad.

Es decir, no estableció una remuneración para la actora o parámetros para su fijación, sino que valoró que su modificación se había realizado conforme a lo previsto en la ley, lo que incluso había sido reconocido como una condición suspensiva en la sentencia local TEE/JEC/296/2021, de la que la actora inició la cadena impugnativa respectiva. De ahí que, se considere **infundado** el agravio así expresado ante esta Sala Regional.

Finalmente, en otro grupo de motivos de disenso, la actora manifiesta que fue indebido que el Tribunal local calificara como inoperante el agravio en que solicitó que la reducción de las remuneraciones que le corresponden como regidora fuera analizado bajo el principio pro persona, toda vez que para la promovente el Presupuesto 2022 al cumplir con un procedimiento legislativo cumplía con las formalidades esenciales de una ley y por tanto cabía la aplicación de los principios pro persona y de progresividad de la norma.



Estos argumentos resultan **infundados**, ya que el principio pro persona es solo una directriz interpretativa en aquellos casos en los que una norma admite más de un contenido, en estos casos, la o el operador jurídico está constreñido, por mandato constitucional, a optar por aquella que más favorezca el disfrute de los derechos y garantías previstos en la norma fundamental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución.

En efecto, el principio pro persona consiste en un parámetro constitucional en la interpretación de los derechos humanos que en todo momento buscará la mayor protección a la persona accionante en cuestión, e impone la obligación a cualquier autoridad de verificar, al analizar el acto de molestia, cuál es la opción que resulte menos lesiva y que genere una mayor protección en términos de elementos de regulación normativa del derecho que se podría afectar.

Sin embargo, ello no implica que ese principio deba entenderse como una exigencia para que se resuelva de conformidad con las pretensiones de la parte que lo invoque, ni siquiera bajo la lógica de establecer la interpretación más amplia o extensiva, ya que, como se dijo, esta es una regla interpretativa, mas no tiene el efecto de ser constitutivo de derechos.

Esto es así, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

En ese sentido, debe decirse que, conforme a lo expuesto en las consideraciones de esta sentencia, en el caso concreto el Tribunal local advirtió correctamente que no se presentó el

problema de analizar una norma jurídica que admitiera dos o más interpretaciones posibles, razón por la cual no fue necesario acudir a las reglas que derivan del principio pro persona para resolver la controversia.

Esto es así porque, por un lado, la pretensión primigenia de la promovente al invocar el principio aludido se refirió a que en la determinación de su remuneración se atendiera al presupuesto del año dos mil veintiuno y no al de dos mil veintidós porque aquel le importaba mayor beneficio económico.

Sin embargo, un ejercicio como el propuesto deja de observar que no se trata de dos posibles interpretaciones de una misma norma, sino de dos momentos en que, el Ayuntamiento, a través del mecanismo previsto para ello -constitucional y legalmente- aprobó la remuneración de quienes conforman el cabildo.

De suerte que, conforme se ha ido estableciendo a lo largo de la presente determinación, el Tribunal local analizó la debida fundamentación y motivación de los actos entonces controvertidos y apreció correctamente que no podía realizarse una interpretación como la sugerida que llevara al otorgamiento de lo pretendido por la actora, de ahí que el agravio así formulado es **infundado**.

En estrecha relación con lo anterior, esta Sala Regional concluye que es **inoperante** la alegación de la actora en torno a que, si bien el Presupuesto 2022 regula el correcto ejercicio de los recursos públicos, también lo es que van dirigidos a rubros o partidas presupuestales para los sectores sociales como últimos beneficiarios del gasto “...negar que estos tengan derechos humanos por pertenecer a un ente colegiado, es no reconocer el carácter de personas...”, dado que se trata de una manifestación



que descansa en un agravio que ha sido desestimado previamente⁴⁰.

C. Violencia política de género.

Como se estableció en la síntesis correspondiente, en su demanda la actora afirma que, dado que se siguen sosteniendo actos discriminatorios en su contra, se actualiza violencia política de género cuando tanto el Ayuntamiento como el Tribunal local refieren que le fue otorgada la garantía de audiencia para hacer valer observaciones, medidas o acciones para el mejoramiento de las distintas ramas de la administración, en específico sobre el monto de sus percepciones.

En el mismo tenor afirma que se actualiza la violencia señalada porque el Tribunal local estableció un parámetro salarial que como regidora debe percibir sin que ello se encuentre debidamente fundado y motivado.

A juicio de esta Sala Regional los argumentos reseñados son **infundados**, pues descansan en conductas que, de acuerdo con lo analizado previamente han sido descartadas en cuanto a su supuesta contravención al principio de legalidad, de ahí que la misma suerte corre la atribución de la violencia señalada.

Máxime que, además, de la formulación de sus motivos de disenso no es posible desprender el elemento de género que permitiría llevar a cabo, un análisis con la pretensión que expresa.

⁴⁰ Orienta lo previsto en la tesis: XVII.1o.C.T. J/4, de rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES LOS QUE PARTEN O SE HACEN DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS, citado previamente.

En relación con ello se advierte que en la jurisprudencia 21/2018 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO**⁴¹ delineó los elementos que deben observarse en un caso para considerar la existencia de la señalada violencia:

- a. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;
- b. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de estos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
- c. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
- d. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y
- e. Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer, ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres.**

De igual forma, cabe destacar que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia prevé en su artículo

⁴¹ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, número 22, 2018, páginas 21 y 22.



20 Bis una definición específica para entender la **violencia política** contra las mujeres en razón de género como:

... toda acción u omisión, incluida la tolerancia, **basada en elementos de género** y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

Sin que en el caso que nos ocupa esta Sala Regional aprecie actualizados los aludidos elementos de género en la conducta procesal desarrollada por el Tribunal local al emitir la sentencia impugnada y a su vez valorar las actuaciones de las responsables primigenias al celebrar la sesión de cabildo de treinta y uno de marzo y aprobar el Presupuesto 2022.

Se destaca, que la actora hizo depender la actualización en su contra de la aludida violencia política de género por el hecho de que se determinara la reducción de sus remuneraciones (lo que, como se analizó, aconteció respecto a todas las personas titulares de las regidurías, de la sindicatura y de la presidencia municipal), y el Tribunal local confirmara los actos primigeniamente impugnados, mismos de los que esta Sala Regional no aprecia, como se ha dicho, el elemento de género que posibilite incluso de manera preliminar un análisis sobre tal conducta.

Por lo anterior, esta sala Regional

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

Notifíquese, personalmente a la actora; por **correo electrónico** al Tribunal local y a quienes pretendieron comparecer como personas terceras interesadas; y por **estrados** a las demás personas interesadas. Asimismo, infórmese vía correo electrónico a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 3/2015.

Devuélvase las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y **da fe**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con 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 electoral.