

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SCM-JE-22/2019

**PARTE ACTORA:**

AYUNTAMIENTO DE ZAPOTITLÁN  
TABLAS, GUERRERO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO  
DE GUERRERO

**MAGISTRADA:**

MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

**SECRETARIA:**

ROSA ELENA MONTSERRAT RAZO  
HERNÁNDEZ

Ciudad de México, a veinte de junio de dos mil diecinueve<sup>1</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública, **sobresee** el juicio intentado contra la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero el (11) once de abril en el expediente TEEC/JEC/067/2018, relacionada con el cumplimiento dado a la sentencia emitida en el expediente de referencia.

## GLOSARIO

<b>Ayuntamiento</b>	Ayuntamiento de Zapotitlán Tablas, Guerrero
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Regidor</b>	Heraclio Vázquez García
<b>Tribunal Local</b>	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero

## ANTECEDENTES

---

<sup>1</sup> En adelante las fechas referidas habrán de entenderse actualizadas en el año (2019) dos mil diecinueve, salvo manifestación en contrario.

**I. Ejercicio del cargo.** El (10) diez de junio de (2015) dos mil quince, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero entregó al Regidor la constancia que lo acreditaba como regidor propietario de representación proporcional del Ayuntamiento para el periodo 2015-2018.

## **II. Instancia local**

**1. Juicio electoral ciudadano.** El (25) veinticinco de mayo de (2018) dos mil dieciocho, el Regidor interpuso demanda contra la omisión de pagarle las remuneraciones que le correspondían por el ejercicio de su cargo.

**2. Sentencia de fondo.** El (11) once de septiembre de (2018) dos mil dieciocho el Tribunal Local resolvió el juicio local y ordenó al Ayuntamiento pagar las remuneraciones que le fueron retenidas al Regidor. Asimismo, el Tribunal Local vinculó a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero para que, en caso de incumplimiento, realizara los trámites necesarios para retener los recursos del presupuesto del Ayuntamiento y en forma sustituta, hiciera el pago de las remuneraciones al Regidor.

## **II. Procedimiento de cumplimiento**

**1. Incumplimiento de resolución.** El (6) seis de diciembre de (2018) dos mil dieciocho, el Tribunal Local emitió un acuerdo plenario en que declaró el incumplimiento de la sentencia y requirió a la Secretaría de Finanzas del Estado que retuviera el presupuesto del Ayuntamiento y en forma sustituta, realizara el pago de las remuneraciones retenidas al Regidor.

**2. Pagos parciales.** En diciembre de (2018) dos mil dieciocho y enero de este año, la Síndica del Ayuntamiento y la Directora General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Finanzas, consignaron ante el Tribunal Local diversos cheques a nombre del actor por concepto de pago parcial de las cantidades ordenadas.

**3. Primera propuesta de pago.** Aunado a la exhibición del cheque por un pago parcial, la Síndica del Ayuntamiento remitió copia de un acta de sesión de cabildo en la que se aprobó un esquema de pagos parciales al Regidor quien en su momento, manifestó su oposición al mismo.

**4. Incidente promovido por el Ayuntamiento.** El (25) veinticinco de enero, el actor promovió incidente innominado de cumplimiento voluntario de pago, con la finalidad de que se permitiera al Ayuntamiento cumplir la sentencia mediante pagos parciales y se ordenara a la Secretaría de Finanzas abstenerse de retener sus participaciones y consignar cheques a favor del Regidor.

Este incidente fue resuelto el (12) doce de febrero declarándolo infundado y requiriendo nuevamente, a la Secretaría de Finanzas que retuviera dinero del presupuesto del Ayuntamiento, y en forma sustituta realizara el pago de las remuneraciones a favor del Regidor.

**5. Pagos parciales.** En función de lo resuelto en el incidente referido, la Secretaría de Finanzas y el Ayuntamiento consignaron en el Tribunal Local distintos cheques a nombre del Regidor. En su momento, el Regidor compareció ante el Tribunal Local a requerir la entrega de los cheques consignados por la Secretaría de Finanzas, pero rechazó los remitidos por el Ayuntamiento.

**6. Segunda propuesta de pago.** El (11) once de marzo, la Síndica del Ayuntamiento presentó una nueva propuesta de pagos de las cantidades adeudadas al Regidor la cual rechazó.

**7. Acuerdo impugnado.** El (11) once de abril, el Tribunal Local emitió un acuerdo plenario en que declaró improcedente la

petición del Ayuntamiento de tenerle exhibiendo cheques por pagos parciales, y la solicitud de realizar el pago en las condiciones parciales que había propuesto; en función de ello, ordenó la devolución de los cheques consignados y requirió a la Secretaría de Finanzas que procediera a retener el presupuesto del Ayuntamiento y pagara las remuneraciones adeudadas al Regidor.

### III. Juicio Electoral

**1. Demanda.** Contra la anterior determinación, el Ayuntamiento promovió Juicio Electoral el (24) veinticuatro de abril.

**2. Trámite.** Recibida la demanda en esta Sala Regional, se integró el expediente **SCM-JE-22/2019** que se turnó a la ponencia a cargo de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien, en su momento, lo radicó, admitió y cerró 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 se trata de un Juicio Electoral promovido por el Ayuntamiento, contra una resolución del Tribunal Local relacionada con el cumplimiento de una resolución que le ordenó pagar las remuneraciones adeudadas al Regidor con motivo del ejercicio de su cargo en el Ayuntamiento, entidad federativa en la cual esta Sala Regional ejerce jurisdicción y supuesto en el que es competente, de conformidad con:

- **Constitución.** Artículos 41 párrafo segundo Base VI, 94 párrafo primero y 99 párrafos primero, segundo y cuarto, fracciones V y X.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 184, 185 y 186 fracción X, además del artículo 192 párrafo primero y 195 fracción XIV.

- **Acuerdo INE/CG329/2017.** Aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que estableció el ámbito territorial de cada una de las (5) cinco circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera<sup>2</sup>.
- Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup>.

**SEGUNDA. Sobreseimiento.** Es procedente sobreseer el presente juicio al actualizarse la causa de improcedencia prevista en los artículos 9 párrafo 3, y 10 párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, y en términos de la jurisprudencia **4/2013**<sup>4</sup>, 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.**

### **1. Criterio de la Sala Superior**

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

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

---

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el (4) cuatro de septiembre de ese año.

<sup>3</sup> Emitidos el treinta de julio de (2008) dos mil ocho, cuya última modificación fue el (12) doce de noviembre de (2014) dos mil catorce.

<sup>4</sup> Compilación 1997-2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, página 426.

asociación en la creación de agrupaciones políticas o de partidos políticos.

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

En ese contexto, determinó que no existía el supuesto normativo que facultara a los partidos políticos para instar alguna acción ante este tribunal, cuando han formado parte de una relación jurídico-procesal, como órgano intrapartidista responsable, es decir, como sujeto pasivo, de ahí que carezcan de legitimación activa para promover medios de impugnación.

Así, concluyó que el que un partido político, durante una cadena impugnativa hubiera tenido el carácter equiparable a una autoridad responsable que hubiera ejercido funciones equiparables materialmente a las jurisdiccionales, no estaría legitimado a defender tal acto a través del juicio de revisión constitucional electoral.

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

Este criterio fue sostenido al resolver el expediente **SUP-AG-23/2010** donde estimó que un ayuntamiento no estaba

legitimado para controvertir la resolución emitida en un juicio en que hubiera sido la autoridad responsable.

## **2. Criterio de esta Sala Regional**

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

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

En este sentido, esta Sala Regional había considerado que se actualizaban algunas excepciones a la jurisprudencia **4/2013**, de tal manera que excepcionalmente podría proceder el juicio promovido por quien hubiera sido autoridad responsable durante la cadena impugnativa. Tales casos son:

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

Sobre esta línea, esta Sala Regional consideró que, si bien la

en casos anteriores no había reconocido legitimación activa a los ayuntamientos señalados como responsables en una instancia jurisdiccional previa, una nueva reflexión permitía concluir que tales órganos sí tenían legitimación activa cuando acudían en defensa de los intereses patrimoniales del municipio al que gobernaban.

Lo anterior se consideró así, ya que en algunos casos, era preciso analizar la legitimación activa de los ayuntamientos, partiendo de una premisa distinta a su carácter formal de autoridad, porque ciertos actos o resoluciones significan una afectación material al espectro de derechos de la institución misma y, por tanto, del ejercicio pleno de los derechos, atribuciones y obligaciones de sus integrantes, como en el caso que se alegaba la afectación al patrimonio del municipio y la existencia de reglas presupuestales que lo afectan en su ejercicio, no como una razón para no cumplir una determinación judicial, sino para que se ponderaran más elementos y se abonara al cumplimiento de un fallo, sin violar normas presupuestales municipales.

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

Al respecto, esta Sala Regional consideró que no debía perderse de vista que los bienes y recursos del ayuntamiento están destinados a la prestación de servicios públicos, por lo



que una afectación indebida en sus recursos económicos podría incidir, no solo en el correcto ejercicio de las funciones que conciernen a la entidad pública, sino que también podría afectar inmediata y directamente los derechos humanos de las personas habitantes del municipio de que se trate, al poner en riesgo la prestación de los servicios públicos previstos en la fracción III del artículo 115 de la Constitución, de los cuales son destinatarias.

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

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

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

Por tanto, estimó que privar al ayuntamiento del derecho a impugnar determinaciones de Tribunales locales que les condenara a pagar dietas, en los casos en que el mandato judicial pudiera afectar el patrimonio del ayuntamiento como institución, implicaba una afectación a su derecho a una tutela judicial efectiva, aunado a que pudiera privarles de las atribuciones que la ley les concede.

A mayor abundamiento y a manera de ejemplo, se llamó la atención hacia que el artículo 7 de la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que la Federación, las entidades federativas, los municipios o cualquier persona moral pública pudiera solicitar amparo por conducto de las y los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los y las particulares.

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

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

Ello, al no existir medio de impugnación alguno para que el

ayuntamiento hiciera valer esa cuestión y se revisara la legalidad de la misma, lo que lo deja en total estado de indefensión, haciendo nulo el derecho de acceso a la justicia.

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

Las consideraciones esenciales de este criterio fueron reiteradas al resolver los expedientes **SDF-JE-20/2016, SDF-JE-27/2016, SDF-JE-86/2016, SDF-JE-4/2017, SDF-JE-20/2017** y **SCM-JE-9/2019** (siendo que éste último juicio formó parte de la cadena impugnativa que ahora se conoce); motivo por el cual se formuló un proyecto de tesis de jurisprudencia que llevó por rubro **LEGITIMACIÓN ACTIVA. EN CASOS EXCEPCIONALES LA TIENEN LOS AYUNTAMIENTOS, NO OBSTANTE, SU CALIDAD DE AUTORIDAD RESPONSABLE EN LA INSTANCIA LOCAL** que fue sometido al procedimiento de ratificación previsto en el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

### **3. Solicitud de ratificación de jurisprudencia**

La solicitud de ratificación que antecede originó la formación del expediente de ratificación de jurisprudencia **SUP-RDJ-2/2017**, resuelto el (12) doce de junio.

En su resolución, la Sala Superior decidió no ratificar la jurisprudencia sometida a su consideración, al considerar que el criterio no era relevante, siendo este requisito fundamental para la ratificación, pues permitía evaluar si la reiteración de un criterio era susceptible de convertirse en obligatorio para todos los tribunales y autoridades electorales del país.

Para justificar la falta de relevancia sostuvo 2 razones: i. Que

respecto al tema de la jurisprudencia sometida a ratificación, existía criterio obligatorio aprobado por la Sala Superior, y ii. Que la argumentación carecía de la debida motivación que justificara la legitimación de las autoridades responsables para la presentación de medios de impugnación en la materia.

La primera de las razones referidas se sustentó en que la Sala Superior había emitido la jurisprudencia 4/2013 de rubro **LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL**, en que fijó un criterio general en el sentido de que las autoridades que hubieran comparecido como responsables en la instancia local, carecerían de legitimación activa; lo anterior, sin que se hubiera previsto algún supuesto de excepción, de ahí que resultara aplicable en todos los casos que surtieran la hipótesis ahí prevista. Esto, salvo por el criterio de la Sala Superior en la jurisprudencia 30/2016 de rubro **LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL**<sup>5</sup>.

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

---

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

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

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

Ello, pues las controversias que dieron origen a la jurisprudencia propuesta, en todos los casos, surgieron ante la actuación u omisión en el cumplimiento de las funciones públicas que tenía encomendadas la autoridad como ente de derecho público (investida de imperio), y la autoridad pretendía cuestionar la determinación del órgano jurisdiccional local que le condenó al pago de remuneraciones a servidoras y servidores públicos electos o electas por el voto popular. Así, la Sala Superior concluyó que tal actuación impedía que presentaran algún medio de impugnación ante los tribunales en materia electoral, al carecer de legitimación.

#### **4. Caso concreto**

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

Así entonces, cobra aplicación lo establecido en la jurisprudencia 4/2013<sup>6</sup>, 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.**

Lo anterior es así, ya que en la cadena impugnativa que precede al presente juicio, el Ayuntamiento tuvo el carácter de autoridad responsable, pues se le reclamó la omisión de pagar las cantidades que correspondían al Regidor por el ejercicio de su cargo.

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

Así, es procedente sobreseer el presente juicio al actualizarse la causa de improcedencia del prevista en los artículos 9, numeral 3, y 10, numeral 1, inciso c), de la Ley de Medios porque el presente juicio ya había sido admitido.

Por lo anterior, el Pleno de esta Sala Regional,

## **R E S U E L V E**

**ÚNICO. Sobreseer** el presente juicio.

**NOTIFICAR por correo electrónico**, al Tribunal Local y **por estrados** al Ayuntamiento y a las demás personas interesadas;

---

<sup>6</sup> Compilación 1997-2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, página 426.

con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26 al 29 de la Ley de Medios. Asimismo, **infórmese** por correo electrónico a la Sala Superior, en atención al Acuerdo General 3/2015.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien **autoriza y da fe.**

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA**

**MARÍA GUADALUPE  
SILVA ROJAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA TETETLA ROMÁN**