

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

**CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 39/2019
PROMOVENTE: MUNICIPIO DE
TLAXCO, TLAXCALA**

**MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ
POTISEK
SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ
MEDÉCIGO
COLABORÓ: FERNANDA BITAR SIMÓN**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al tres de noviembre de dos mil veinte, emite la siguiente

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la controversia constitucional 39/2019, promovida por el Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. El veintiuno de julio de dos mil quince se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 118**¹. Por medio de este instrumento, entre otras modificaciones y adiciones, se reformó el artículo 90 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala. En la nueva redacción del precepto se dispuso que los integrantes de los ayuntamientos electos en los procesos electorales ordinarios de esa

entidad federativa tomarían posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección².

2. El veintidós de enero de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 193**³. Éste adicionó un artículo décimo segundo transitorio al referido Decreto No. 118 que había reformado la Constitución local seis meses atrás (*supra* párr. 1). En el artículo transitorio adicionado se dispuso que los integrantes de los ayuntamientos elegidos en los comicios de dos mil dieciséis asumirían el cargo el uno de enero de dos mil diecisiete y terminarían su mandato el treinta de agosto de dos mil veintiuno, teniendo por única ocasión el periodo de gobierno una duración de cuatro años ocho meses⁴.
3. El cinco de junio del dos mil dieciséis se llevó a cabo la jornada electoral para renovar a los integrantes del ayuntamiento y a los presidentes de comunidad del Municipio de Tlaxco, Tlaxcala. Una vez resueltas las impugnaciones por las instancias correspondientes, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones aprobó la asignación de regidurías de dicho ayuntamiento y determinó que éste quedaría conformado por el Presidente Municipal, un Síndico y siete regidores⁵. De este modo, los nuevos integrantes del ayuntamiento y los treinta y ocho presidentes de comunidad electos tomaron protesta del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete⁶.
4. El veintitrés de agosto de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 149**⁷. Por medio de este instrumento se reformaron los artículos 4, definición novena, 14 y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. En lo que interesa al presente asunto, dichas modificaciones legales básicamente equiparaban a los presidentes de comunidad con los regidores y les conferían derecho de voto en las sesiones del cabildo municipal. Además, el artículo primero transitorio de ese mismo Decreto estableció que las reformas a la

¹ Véase el Decreto No. 118, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia político electoral, disponible en la dirección web: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex21072015.pdf>.

² **Artículo 90.** [...]

Los integrantes del ayuntamiento electos en procesos ordinarios tomarán posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos

integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

³ Véase el Decreto No. 193, por el que se adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, disponible en la dirección web: <http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex22012016.pdf>.

⁴ Véase *ídem*.

⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 86 y 87.

⁶ Véase *ibíd.*, fojas 72 a 83.

⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 313 a 316.

referida Ley Municipal entrarían en vigor el uno de septiembre de dos mil veintiuno, salvo la relativa al artículo 14 que lo haría al día siguiente de su publicación⁸.

5. El treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, sin embargo, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el **Decreto No. 75**⁹. En su artículo segundo se reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149 publicado el veintitrés de agosto anterior (*supra* párr. 4). El artículo primero transitorio modificado ahora disponía que las reformas a los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, entrarían en vigor el uno de enero de dos mil diecinueve¹⁰, es decir, dos años y ocho meses antes de lo previsto originalmente.
6. **Presentación de la demanda.** El treinta y uno de enero de dos mil diecinueve el Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, a través de su Presidente Municipal y de su Síndico, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala. En su demanda señaló como actos impugnados los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, así como el artículo segundo del Decreto No. 75 (*supra* párr. 5). Argumentó, en síntesis, que las normas impugnadas vulneraban en su perjuicio el principio de autonomía municipal previsto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal). Asimismo, señaló como terceros interesados a los presidentes de comunidad de ese municipio¹¹.
7. **Trámite y admisión de la demanda.** El siete de febrero de dos mil diecinueve el ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional, registrarla con el número **39/2019** y turnarla al ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que se encargara de instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo, pues el juicio guardaba conexidad con

las diversas controversias constitucionales 28/2019 y 38/2019 que le habían sido turnadas previamente¹².

8. El veintiocho de mayo siguiente el ministro instructor admitió a trámite la demanda¹³. Por un lado, tuvo como autoridades demandadas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, ambos del Estado de Tlaxcala, por lo que ordenó emplazarlos a juicio para que formularan su contestación. Por economía procesal se estimó innecesario requerir en este asunto las documentales relacionadas con los antecedentes legislativos del decreto impugnado toda vez que éstos ya habían sido requeridos en las controversias constitucionales 28/2019 y 38/2019. Por otro lado, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal del para que manifestaran lo que correspondiera a su representación. Finalmente, resolvió no tener como terceros interesados a los presidentes de comunidad del municipio actor debido a que sólo podían intervenir con tal carácter las entidades, poderes y órganos señalados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.
9. **Contestación a la demanda.** El dieciséis de agosto de dos mil diecinueve los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda¹⁴, mismos que fueron agregados al expediente mediante auto de trece de septiembre de dos mil diecinueve¹⁵.
10. **Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción.** El veintinueve de octubre de dos mil diecinueve se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria). En ella se hizo relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos formulados por la parte actora y se puso el expediente en estado de resolución¹⁶.

⁸ **Artículo primero transitorio (publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho).** El presente Decreto entrará en vigor a partir del día uno de septiembre del año dos mil veintiuno, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

Sin perjuicio de lo anterior, por excepción, la reforma al artículo 14 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala entrará en vigor el día siguiente a su publicación oficial.

⁹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 213 a 215.

¹⁰ **Artículo primero transitorio (reformado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho).** El presente Decreto entrará en vigor

a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

¹¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 1 a 69.

¹² Véase *ibid.*, foja 102.

¹³ Véase *ibid.*, foja 103 a 105.

¹⁴ Véase *ibid.*, fojas 145 a 166 y 139 a 145, respectivamente.

¹⁵ Véase *ibid.*, fojas 173 y 174.

¹⁶ Véase *ibid.*, foja 181.

- 11. Primera discusión y retorno del asunto.** En sesión de diecinueve de mayo de dos mil veinte el ministro instructor sometió a consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un primer proyecto de sentencia. El Tribunal Pleno resolvió por mayoría de seis votos desechar el proyecto presentado y retornar el asunto a una ministra o ministro de la mayoría¹⁷.
- 12.** En consecuencia, el veintiuno de mayo siguiente el ministro Presidente acordó retornar el expediente al ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de formular un nuevo proyecto de resolución¹⁸.

II. COMPETENCIA

- 13.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal¹⁹; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²⁰, así como en los puntos Segundo, fracción I, y Quinto, del Acuerdo General Plenario 5/2013²¹, pues se trata de un conflicto entre un municipio y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado al que aquél pertenece, en el que se plantea la invalidez de normas de carácter general, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. LEGITIMACIÓN

- 14. Legitimación activa.** De acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria²² el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el caso la demanda fue suscrita por Gardenia Hernández Rodríguez y José Anastacio Amador Márquez López, en su carácter de Presidenta y Síndico del Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, quienes demostraron tener tal cargo con la presentación de la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones²³. Si en términos del artículo 42, fracción III, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala²⁴ los Síndicos tienen expresamente la atribución de representar a los municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del municipio actor.

- 15. Legitimación pasiva.** El artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria establece que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación²⁵. Dado que en la tramitación de la presente controversia se tuvieron como partes demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala, en términos del artículo 11

¹⁷ Votaron así las ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Véase *ibid.*, fojas 187 a 189.

¹⁸ Véase *ibid.*, foja 186.

¹⁹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

²⁰ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

²¹ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; [...]

QUINTO. Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el Punto Tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en

términos de lo establecido en el Punto Sexto de este instrumento normativo.

²² **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

²³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, foja 70.

²⁴ **Artículo 42.** Las obligaciones y facultades del Síndico son: [...]

III. Representar al Ayuntamiento en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos; [...]

²⁵ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; [...]

de la Ley Reglamentaria²⁶ procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de dichas autoridades.

16. Por un lado, en representación del Poder Ejecutivo de Tlaxcala compareció Ramón Rafael Rodríguez Mendoza, Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo estatal, quien acreditó su personalidad mediante la presentación de la copia certificada de su nombramiento expedido por el Gobernador de la entidad federativa el día dos de mayo de dos mil diecisiete²⁷. Si de acuerdo con los artículos 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala²⁸, así como 23 y 25 del Reglamento Interior del Despacho del Gobernador²⁹ y 8 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala³⁰, el Consejero Jurídico tiene la atribución de representar al Gobernador de dicha entidad en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es claro que dicho funcionario cuenta con legitimación para comparecer en representación del Poder Ejecutivo demandado.
17. Por otro lado, en representación del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala compareció la Diputada Luz Vera Díaz en su carácter de Presidente de la Comisión Permanente del Congreso del Estado. Esta calidad fue acreditada con la certificación de la Secretaría Parlamentaria en la que consta su nombramiento³¹. Si de acuerdo con el artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala el funcionamiento de la

Comisión Permanente se rige por las reglas establecidas en el capítulo correspondiente a la Mesa Directiva del Congreso³² y, por su parte, el artículo 48, fracción I, de ese mismo ordenamiento prevé que el Presidente de ese órgano tiene la representación del Congreso del Estado³³, entonces también es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia en representación del Congreso local demandado.

IV. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

18. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria³⁴, procede fijar las normas generales o actos objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados. De las afirmaciones de las partes y de las constancias que obran en autos se desprende que en la presente controversia constitucional se impugnan y se acredita la existencia de las siguientes normas de carácter general, en cuya expedición participaron los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala:

- A. Se impugnan los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de la entidad federativa³⁵. Su existencia queda acreditada con copia certificada del

²⁶ Véase *supra* nota 22.

²⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, foja 142.

²⁸ **Artículo 11.** Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo del Estado, el Poder Ejecutivo distribuirá sus facultades entre las Dependencias siguientes: [...]

La Contraloría del Ejecutivo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo, estarán directamente adscritas al Titular del Poder Ejecutivo y contarán con las atribuciones señaladas en el Reglamento Interior del Despacho del Gobernador y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

²⁹ **Artículo 23.** La Contraloría del Ejecutivo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo se encuentran adscritas directamente al Titular del Poder Ejecutivo conforme a lo que establece el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala.

Artículo 25. Las atribuciones y facultades a que se ha hecho referencia en párrafos anteriores se establecerán en los Reglamentos Interiores que cada uno de los órganos expida."

³⁰ **Artículo 8.** El Consejero tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

I. Representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado y a su titular, en los procedimientos administrativos, ministeriales o jurisdiccionales, tanto locales como federales, de cualquier materia o naturaleza en los que el Gobierno del Estado sea parte o tenga interés jurídico; la representación a que se refiere esta fracción, comprende de manera enunciativa, la presentación y contestación de demandas, la formulación de reconvenión, el ofrecimiento y desahogo de todo tipo

de pruebas, la promoción de incidentes, la interposición de recursos, quejas y en general de cualquier medio de impugnación y constituye una representación amplísima;

³¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 38/2019, foja 97.

³² **Artículo 55.** Son aplicables al funcionamiento de la Comisión Permanente, las normas contenidas en el capítulo que antecede.

³³ **Artículo 48.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes: [...]

XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; [...]

³⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

³⁵ **Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...]

Presidente de Comunidad: Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor

Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz y voto; [...]

ejemplar de la referida publicación oficial correspondiente a esa fecha³⁶.

- B.** Se impugna el artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos dieciocho³⁷. Su existencia queda acreditada con copia certificada del ejemplar de esa misma fecha de la referida publicación oficial local³⁸.

V. OPORTUNIDAD

- 19.** La impugnación de normas generales en una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos establecidos en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria³⁹, pues de lo contrario se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de ese mismo ordenamiento legal⁴⁰ y, por ende, deberá sobreseerse respecto de ellas en términos del diverso artículo 20, fracción II, de la propia ley⁴¹. En atención a que en el presente asunto se impugnan diversas disposiciones de carácter general cuya publicación se realizó en momentos distintos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada una de ellas.

A

- 20. Artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.** Estos dos preceptos legales fueron impugnados con

motivo de la expedición del Decreto No. 75 que adelantó su entrada en vigor⁴², es decir, no fueron controvertidos por su publicación sino con motivo de un acto diverso a través del cual dichas normas generales supuestamente ocasionaron la afectación alegada por el municipio actor. De este modo, que la impugnación de esos dos artículos pueda considerarse oportuna en términos de la Ley Reglamentaria depende necesariamente de que se haya impugnado a tiempo el acto cuya vigencia haya actualizado *por vez primera* la afectación que el promovente les atribuye.

- 21.** Efectivamente el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria permite que por vía de controversia constitucional las normas de carácter general se impugnen ya sea con motivo de su *publicación*, o bien de su *primer acto de aplicación*⁴³. Asimismo, el Tribunal Pleno ha sostenido que, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, el primer acto de aplicación de una norma general impugnada debe ser entendido en sentido amplio⁴⁴. Ello significa que en este tipo de procedimientos válidamente puede ser considerada como acto de aplicación “una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor”⁴⁵. Dado que en controversias constitucionales, a diferencia de otros medios de control constitucional, rige un concepto amplio del principio de afectación⁴⁶, para considerar

³⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 313 a 316.

³⁷ **Artículo Segundo.** Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se REFORMA el párrafo primero del ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO del Decreto número ciento cuarenta y nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue:

‘ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.’

³⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 28/2019, fojas 213 a 215.

³⁹ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: [...] II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y [...]

⁴⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y [...]

⁴¹ **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; [...]

⁴² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, foja 9.

⁴³ Véase *supra* nota 39.

⁴⁴ Véase la tesis aislada del Tribunal Pleno con clave P.XIV/2009 cuyo rubro y texto son: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA NORMAS GENERALES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE DA LUGAR A SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL.** El acto de aplicación con motivo del cual puede promoverse una controversia constitucional puede ser una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor. De esta manera, el supuesto de procedencia de la controversia consistente en el primer acto de aplicación de la norma, debe interpretarse en un sentido amplio, es decir, como una concreción normativa que al actualizar el supuesto de la norma, hace efectiva la impugnación”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIX, abril de dos mil nueve, pág. 1152 (énfasis añadido).

⁴⁵ *Ídem*.

⁴⁶ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 42/2015 (10a.) cuyo rubro es “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS**

que una norma general es el primer acto de aplicación de otra norma general en el sentido de la Ley Reglamentaria es suficiente con que la mera vigencia de la disposición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente.

22. En el presente caso claramente se actualiza este supuesto, pues el Decreto No. 75 adelantó la fecha de entrada en vigor de las dos disposiciones generales impugnadas. Como ya se señaló en el apartado de antecedentes (*supra* párrs. 4 y 5), aunque originalmente estaba previsto que ello no sucediera sino hasta el uno de septiembre de dos mil veintiuno, es decir, una vez que la actual integración del ayuntamiento del municipio actor hubiera concluido su mandato, el artículo segundo del Decreto No. 75 eliminó la *vacatio legis* de los artículos impugnados a partir del uno de enero de dos mil diecinueve. De este modo, los presidentes de comunidad del municipio que habían tomado posesión del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete automáticamente adquirieron derecho a voto en las sesiones de cabildo y vieron homologadas sus funciones a las de un regidor. En pocas palabras, la mera vigencia del Decreto No. 75 bastó para que en el municipio actor entrara en vigor el régimen legal de toma de decisiones que aquí se impugna.
23. Así, bajo una noción amplia del principio de afectación y una postura *pro actione*⁴⁷, en este caso en particular es claro que los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala sí podían ser controvertidos con motivo de la publicación del Decreto No. 75, pues es justo a través de él que se generó la afectación que alega el actor. De este modo, si la demanda se presentó el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, esto es, dentro de los treinta días hábiles siguientes al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que se publicó el referido Decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa, entonces la impugnación en contra de aquellos preceptos resulta **oportuna**.

CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 25, tomo I, diciembre de dos mil quince, pág. 33.

⁴⁷ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala con clave 1a.CCVI/2018 (10a.) cuyo rubro es “PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIALE, DEBERÁ PREFERIRSE LA

B

24. **Artículo Segundo del Decreto No. 75.** Como recién se mencionó, este precepto fue impugnado con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Si conforme a la multicitada fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria el plazo para impugnar esta disposición de carácter general transcurrió del dos de enero de dos mil diecinueve al trece de febrero siguiente, entonces es evidente que su impugnación el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve resulta **oportuna**.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

25. De que la impugnación de un acto en controversia constitucional sea oportuna no se sigue necesariamente que el medio de impugnación promovido contra aquél sea procedente. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las normas generales reclamadas cuya impugnación sí fue realizada a tiempo se actualiza alguna otra causa de improcedencia que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.
26. Por un lado, el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala invoca en su escrito de contestación a la demanda la causa de improcedencia relativa a la **falta de interés legítimo** del municipio actor⁴⁸. Concretamente, el poder demandado sostiene que en los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente no se habían planteado argumentos encaminados a demostrar una afectación en su esfera competencial, o bien que el Congreso local hubiera asumido atribuciones que no le correspondían al emitir el Decreto No. 75, sino únicamente una vulneración a su integración. Considera que estos planteamientos del actor no podían ser materia de una controversia constitucional y, por consiguiente, que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria⁴⁹.
27. La causa de improcedencia invocada debe **desestimarse**. Contrariamente a lo que alega el

PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 61, tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, pág. 377.

⁴⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, foja 146 a 150.

⁴⁹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. [...]

Poder Legislativo demandado, el Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de una invasión competencial, “sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución”⁵⁰. En esta tesis, desde hace tiempo el propio Tribunal Pleno aclaró que, en la medida que la integración del ayuntamiento es una de las principales prerrogativas que reconoce el artículo 115 de la Constitución Federal a los municipios, y tiene como fin preservar la autonomía política de las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, los municipios indudablemente cuentan con interés legítimo para combatir en controversia constitucional las normas o actos que la vulneren⁵¹.

28. Pues bien, de la lectura integral de la demanda se advierte que el Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, plantea que la expedición del Decreto No. 75 indebidamente adelanta la entrada en vigor de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, provocando que los presidentes de comunidad en funciones adquieran derecho a voto en las sesiones de cabildo y se equiparen a los regidores, alterando así la integración del ayuntamiento. Si la cuestión efectivamente planteada está encaminada a demostrar que los actos impugnados vulneran la

integración municipal, entonces en el presente caso se satisface el principio de afectación necesario para considerar que el actor cuenta con interés legítimo. No es obstáculo a esta conclusión que el Poder Legislativo demandado afirme en esta misma parte que “la aprobación del Decreto 75 fue realizada en ejercicio exclusivo de la competencia establecida en favor del Congreso local”⁵², pues esa es en todo caso una cuestión que involucra el estudio del fondo de la controversia y, en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno⁵³, no puede justificar la improcedencia del medio de impugnación.

29. Por otro lado, aunque no se haya planteado por alguna de las partes, esta Suprema Corte considera apropiado explicar brevemente en este apartado por qué en el presente asunto no puede considerarse que se impugnan **normas generales en materia electoral**, ni se actualiza tampoco, por ende, la causa de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria⁵⁴. También en términos de la jurisprudencia del Tribunal Pleno⁵⁵, para poderse decretar la improcedencia de una controversia constitucional por actualizarse este supuesto, las normas generales cuestionadas deben versar sobre lo que se denomina “materia electoral directa”. Esto significa básicamente que para desembocar en la improcedencia del presente medio de impugnación dichas disposiciones generales debían involucrar la regulación de algún

⁵⁰ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 42/2015 (10a.) citada en *supra* nota 46.

⁵¹ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.84/2001 cuyo rubro es: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIV, julio de dos mil uno, pág. 925.

⁵² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, foja 163.

⁵³ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.92/99 cuyo rubro es: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, pág. 710.

⁵⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

II. Contra normas generales o actos en materia electoral. [...]

⁵⁵ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.125/2007 cuyo rubro y texto son: “**MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.** Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la “materia electoral” excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones

de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen “leyes electorales” -normas generales en materia electoral-, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país -en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional-. Así, la extensión de la “materia electoral” en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral “directa” y la “indirecta”, siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda -indirecta-, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, pág. 1280 (énfasis añadido).

procedimiento de renovación de algún cargo de elección popular, o bien la integración de los organismos administrativos encargados de garantizar la legalidad de esos procedimientos electorales en estricto sentido⁵⁶. De este modo, dado que en el presente asunto las normas generales impugnadas no regulan alguno de estos elementos, sino simplemente las atribuciones, la organización y el funcionamiento de los órganos municipales del Estado de Tlaxcala, entonces no puede hablarse de que se trate de normas generales en materia electoral en el sentido de la fracción II del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.

30. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** en relación con las siguientes normas de carácter general:

- A. Los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.
- B. El artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

VII. ESTUDIO DE FONDO

31. Por cuestión de método y claridad en la exposición, en atención a que las normas generales impugnadas no se cuestionan exactamente por vicios idénticos, el Tribunal Pleno estudiará por separado su constitucionalidad. Sin embargo, dado que la hipotética declaración de invalidez de los artículos impugnados de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala necesariamente traería como consecuencia la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, pues el único objeto de este último fue adelantar la entrada en vigor de los primeros, en primer lugar se abordará la constitucionalidad de los artículos 4,

definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala (A). Sólo en caso de que se sostenga la validez de alguno de ellos, entonces se procederá a analizar la constitucionalidad por vicios propios del artículo segundo del Decreto No. 75 (B).

A

32. **Artículos 4, definición novena y 120, fracción I de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.** Los preceptos impugnados confieren atribuciones a los presidentes de comunidad en la toma de decisiones del ayuntamiento a raíz de su incorporación al cabildo con derecho de voto. A continuación se presenta un cuadro comparativo para demostrar con más claridad cuáles fueron las modificaciones de las que se duele la parte actora:

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala	
Texto anterior a la reforma	Texto reformado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho mediante el Decreto No. 149
<p>Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...] Presidente de Comunidad: Al representante político de su comunidad, quien ejerce de manera delegada en su circunscripción territorial la función administrativa municipal.</p>	<p>Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...] Presidente de Comunidad: Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor.</p>
<p>Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad: I. Acudir a las sesiones de cabildo sólo con voz;</p>	<p>Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad: I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz y voto;</p>

33. **Conceptos de invalidez⁵⁷.** El municipio actor argumenta que la integración de los presidentes de comunidad al cabildo con carácter similar al del regidor y con derecho de voto en sus sesiones, como disponen los preceptos impugnados, es contraria al diseño orgánico municipal previsto en el artículo 115, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Federal. Sostiene que de este precepto constitucional se desprende que los ayuntamientos deben ser integrados exclusivamente por un Presidente Municipal, y los regidores y síndicos que determine la ley; tan es así que esa es la situación que se replica en el tercer párrafo del artículo 90 de la Constitución local. En su concepto esto implica

⁵⁶ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.49/2005 cuyo rubro es: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DEL ACUERDO QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR**

TRATARSE DE UN ACTO EN MATERIA ELECTORAL.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, mayo de dos mil cinco, pág. 1019.

⁵⁷ En términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria, el Tribunal Pleno suplirá la deficiencia de la demanda y de su contestación.

que sólo tales funcionarios puedan válidamente integrar el cabildo municipal y, por tanto, tener derecho de voto en él⁵⁸. A su vez, señala que la facultad de voto en el cabildo concedida a los presidentes de comunidad trastoca los límites constitucionales de sobre y subrepresentación en las elecciones municipales, así como la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, afectando el porcentaje de representación con el que contaban los integrantes del ayuntamiento al momento de realizarse la jornada electoral. Aduce, finalmente, que la reforma a los preceptos reclamados violenta el proceso de elección popular por el que la comunidad del municipio le otorgó el mandato político a los representantes electos, vulnerando así los principios de legalidad, seguridad jurídica y división de poderes.

34. Contestación del Poder Legislativo demandado⁵⁹. Por su parte, el Congreso del Estado de Tlaxcala afirma que sí tenía atribuciones para expedir las disposiciones impugnadas. Argumenta que otorgar el derecho de voto a los presidentes de comunidad se justifica a la luz del principio de progresividad. Sostiene que éste no es sólo aplicable a las personas físicas sino también a las facultades de las autoridades. Explica que retirar el derecho al voto a los presidentes de comunidad implicaría aplicar una medida regresiva en perjuicio de los funcionarios a favor de los cuales ya existía un derecho adquirido y, además, de los ciudadanos a los que aquéllos representan⁶⁰.

35. Cuestiones jurídicas a resolver. De los planteamientos de las partes en relación con estos dos preceptos de la Ley Municipal del Estado de

Tlaxcala se desprende una pregunta constitucional específica de cuya respuesta depende la validez de los mismos:

¿Es constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal?

36. A continuación se aborda con detenimiento esta cuestión.

¿Es constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal?

37. No está a discusión que el cargo de “presidente de comunidad” previsto en la normativa del Estado de Tlaxcala carece de reconocimiento constitucional expreso como parte integrante de los ayuntamientos del país. El texto del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal es claro en el sentido de que el ayuntamiento como órgano de gobierno municipal se integra “*por un Presidente o Presidenta Municipal, y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine*”⁶¹. También es claro, sin embargo, que los tres cargos municipales a que se refiere este precepto constitucional distan mucho de ser los únicos en la estructura orgánica de un municipio. Desde cualquier policía municipal hasta la titular de la secretaría de un ayuntamiento, por ejemplo, existen diversos servidores públicos que forman la parte de la administración pública municipal pero que no gozan de mención expresa en ese artículo. La cuestión a dilucidar aquí, por tanto, es más bien si alguno de los funcionarios

⁵⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 27 a 65.

⁵⁹ El Poder Ejecutivo demandado no esgrimió argumentos contra el concepto de invalidez.

⁶⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 154 a 160.

⁶¹ **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La

postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (*sic*) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

municipales no previstos expresamente en la fracción I del artículo 115 constitucional puede válidamente participar con derecho de voto en las sesiones de cabildo del respectivo municipio, es decir, en las reuniones deliberativas del máximo órgano de gobierno municipal.

38. Este Tribunal Pleno considera que un análisis integral del citado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal arroja con claridad que, como alega el municipio actor, no es válido incorporar con derecho a voto al cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos expresamente en este precepto constitucional. Como se explica enseguida, si bien en la administración pública municipal ciertamente pueden existir figuras auxiliares al ayuntamiento, como sucede con los presidentes de comunidad en los municipios del Estado de Tlaxcala, el principio constitucional de autonomía municipal consagrado en ese artículo requiere necesariamente que las decisiones del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio recaigan única y exclusivamente en funcionarios electos bajo las condiciones que establece la propia Norma Fundamental. Esto significa, a su vez, que en las sesiones del cabildo municipal solamente puedan tener derecho de voto aquellos funcionarios previstos de manera expresa en esa disposición constitucional, o sea, el Presidente Municipal, los síndicos y los regidores.
39. En primer lugar, la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal es inequívoca en el sentido de que las atribuciones constitucionales de un municipio sólo pueden ejercerse a través de su ayuntamiento. El precepto dispone a la letra que “[l]a competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva⁶²”. Si de acuerdo con el texto constitucional el ejercicio de competencias municipales debe recaer exclusivamente en ese órgano colegiado, entonces integrar formalmente el ayuntamiento es un requisito indispensable para participar en la toma de decisiones relacionadas con las funciones constitucionales del municipio. De este modo, con independencia de que la legislación que regule la organización municipal en una entidad federativa le diese otra acepción a ese vocablo, “integrar” un ayuntamiento en sentido constitucional comprende necesariamente la facultad de votar en las reuniones deliberativas de este órgano de gobierno municipal, es decir, implica

tener *derecho de voto* en las llamadas sesiones de cabildo.

40. Pues bien, al disponer explícitamente que un ayuntamiento estará integrado por un Presidente — o una Presidenta— Municipal, así como por el número de sindicaturas y regidurías que determine la ley, es decir, sin hacer referencia a alguna otra figura u órgano, la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal implícitamente también prohíbe que en las sesiones del cabildo municipal voten personas que no ostenten alguno de esos tres cargos. En otras palabras, la especificación con carácter limitativo de los distintos funcionarios que integran el ayuntamiento representa a su vez un impedimento constitucional del resto de la población para votar en sus asambleas deliberativas. De lo contrario, las decisiones de gobierno municipal se compartirían con funcionarios ajenos al ayuntamiento y, por ende, las competencias constitucionales del municipio no se ejercerían de manera exclusiva por ese órgano colegiado, vulnerándose así un mandato constitucional expreso.
41. De este modo, atendiendo a la letra de este precepto de la Constitución Federal, todos los demás funcionarios públicos que formen parte de la estructura orgánica municipal pero que no tengan el carácter de Presidente(a) Municipal, síndico(a) o regidor(a), carecen de atribuciones para votar en las sesiones de cabildo y, por tanto, el ejercicio de sus facultades está supeditado a las decisiones del ayuntamiento como órgano máximo de gobierno en el municipio. Si bien dichas autoridades auxiliares o subordinadas normalmente tienen facultades específicas en la demarcación territorial, muchas veces reglamentadas incluso en leyes generales o estatales, aquéllas no conllevan el ejercicio de una competencia originaria y, por consiguiente, se entienden delegadas o derivadas del ayuntamiento.
42. En segundo lugar, el propósito manifiesto de la introducción de esta disposición a la fracción I del artículo 115 constitucional fue precisamente garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que antes que no formaran parte del ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del municipio. Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un ayuntamiento se desprende

⁶² Ídem.

claramente que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los municipios del país.

43. En la exposición de motivos de la principal iniciativa que originó esta reforma, por ejemplo, quedó de manifiesto la percepción de que aunque los municipios en teoría tuvieran reconocida constitucionalmente libertad, personalidad jurídica y patrimonio propio, eran muy frecuentes los casos en que los poderes ejecutivos y legislativos de los Estados se inmiscuían en el ejercicio de las competencias municipales⁶³. Para afrontar esta situación se propuso introducir expresamente el principio de autonomía municipal en la Constitución Federal y garantizarlo a través de diversas medidas tendentes a eliminar cualquier tipo de intromisión indebida de agentes externos en las decisiones de gobierno municipal⁶⁴. Específicamente en relación con la designación de los servidores públicos municipales, se planteó explicitar que la potestad de nombrar a todos los funcionarios titulares “*que no [fueran] miembros del ayuntamiento como órgano colegiado*” correspondería exclusivamente al propio ayuntamiento y, además, que estaría completamente vedado a las legislaturas estatales constituir algún órgano como instancia de decisión municipal en lugar de aquél⁶⁵. En el documento se advierte, pues, una intención inequívoca de excluir completamente

de las determinaciones que se tomarían en las sesiones del cabildo municipal a funcionarios o particulares que no fueran integrantes del ayuntamiento.

44. Esta visión en torno a la necesidad de fortalecer la autonomía municipal frente a otros poderes a través de la protección reforzada de las atribuciones del ayuntamiento como su órgano de gobierno fue confirmada e incluso potenciada en los dictámenes a las iniciativas que fueron elaborados en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Por un lado, el dictamen de la Cámara de Diputados se refirió al problema de la intromisión tanto de la Federación como de los Estados en el ámbito exclusivo municipal⁶⁶. Para contrarrestar esta situación se consideró que era necesario no solamente establecer reglas que garantizaran que todas las decisiones respecto del ejercicio de funciones municipales se tomaran únicamente por instituciones que tuvieran “*base constitucional*”, sino además especificar en la propia norma fundamental que la fórmula de integración de todos los ayuntamientos del país sería exclusivamente la de un Presidente Municipal, y los síndicos y regidores señalados por la ley⁶⁷.
45. Por su parte, en el dictamen del Senado de la República simplemente se reiteró la problemática identificada por la legisladora, y se retomaron las consideraciones y medidas propuestas por ella para afrontarla⁶⁸. Es decir, durante la discusión del

⁶³ Véase la Iniciativa de reformas a los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (Fortalecimiento Municipal), *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, año I, no. 16, viernes tres de abril de mil novecientos noventa y ocho, pág. 8 (“Se les reconoce [a los municipios] personalidad jurídica pero hoy por hoy, los gobiernos estatales y las legislaturas locales afectan el ámbito municipal, tomando decisiones en su nombre, sobre todo de carácter administrativo de tal manera que dejan a los ayuntamientos como entidad de despacho o ejecución en asuntos trascendentes.”).

⁶⁴ Véase *ídem*. (“Esta realidad... [es motivo] suficiente para replantear el texto de los artículos cuya reforma constitucional se propone con el propósito de garantizar una auténtica autonomía municipal, y para ello, pasamos a describir sucintamente las razones y alcances de cada una de ellas:...”).

⁶⁵ Véase *ibid.* págs. 8 y 9 (“...en ningún caso las bases normativas municipales que expidan las legislaturas locales, podrán establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales distintos a los propios miembros del ayuntamiento, esto será pues, facultad exclusiva del referido órgano colegiado municipal según el inciso a) ya explicado; así como la prohibición para que las legislaturas determinen la organización interna de la administración pública municipal, al tiempo que no podrá la legislatura constituirse a sí misma ni a ningún otro órgano distinto al ayuntamiento como instancia de decisión o resolución administrativa en lugar del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.”) (Énfasis añadido).

⁶⁶ Véase el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales con Proyecto de Decreto, que reforma y adiciona el

artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVII Legislatura, año II, no. 286, quince de junio de mil novecientos noventa y nueve, pág. 10. (“Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.”)

⁶⁷ Véase *ibid.*, pág. 11. (“Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no solo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior sin embargo, no afecta la posibilidad que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. De esta forma se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del Ayuntamiento o Consejos Municipales. Igualmente, en esta fracción se expresa la fórmula básica de integración de los ayuntamientos, a partir de un Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia deben señalar las leyes estatales.”) (Énfasis añadido).

⁶⁸ Véase la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, Senado de la República, LVII Legislatura, año II, segundo periodo extraordinario, sesión no. 7,

documento de reformas en el Pleno del Senado nadie cuestionó el objetivo de fortalecer la autonomía municipal, ni tampoco los medios para lograrlo. La cámara revisora únicamente hizo dos correcciones de estilo a la propuesta de la Cámara de Diputados, mismas que también fueron aprobadas por unanimidad⁶⁹. De este modo, es válido concluir que la finalidad de la modificación a la fracción I del artículo 115 constitucional para especificar los cargos que integran un ayuntamiento era excluir completamente a otros poderes y niveles de las decisiones de gobierno municipal. Se trata, por tanto, de un elemento concluyente en el sentido de que no está permitido a los Congresos estatales conferir derecho a votar en las sesiones del cabildo municipal a figuras como los presidentes de comunidad que contempla la normativa de Tlaxcala.

46. En tercer lugar, quizás lo más relevante, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal forma parte de un sistema normativo complejo y, por tanto, no puede ser interpretado de manera aislada por esta Suprema Corte. Al contrario, el sentido de ese precepto constitucional debe determinarse también en función de las distintas disposiciones del mismo ordenamiento que regulan la integración, organización y funcionamiento del municipio libre como nivel de gobierno. Esto implica tener que considerar su relación con los demás artículos de la Constitución Federal que inciden en la forma en que el ayuntamiento ejerce la autonomía municipal,

desde luego, pero también con los diversos preceptos constitucionales que establecen las condiciones democráticas de integración de los gobiernos municipales.

47. Así, por un lado, el principio de autonomía municipal previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional debe interpretarse en función de la diversa fracción II de ese mismo artículo⁷⁰, pues esta última es la disposición que impone los límites a la facultad legislativa de las entidades federativas en relación con los municipios que las conforman. Concretamente, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

veinticinco de junio de mil novecientos noventa y nueve, disponible en la dirección web: https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/1015 (“De la misma manera se participa de las argumentaciones vertidas en el dictamen de la Colegisladora, sobre la conveniencia de solamente ocuparse en este momento del proceso legislativo, de la reforma y modificación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se contrae al marco constitucional concerniente a los municipios, por los mismos argumentos expresados por la Colegisladora, y por los que en párrafos subsecuentes se mencionarán en el cuerpo de este dictamen...”.) (Énfasis añadido).

⁶⁹ Véase *idem*. (“Si bien la minuta con proyecto de Decreto remitida por la H. Colegisladora, contiene las propuestas de reformas y adiciones antes reseñadas, a consideración y juicio de las comisiones unidas dictaminadoras que presentan este proyecto, estiman que es conveniente efectuar algunas correcciones de estilo a dicha minuta, siempre con el ánimo de cumplir con los propósitos que compartimos tal y como ha sido señalado en las Consideraciones de este dictamen.”)

⁷⁰ **Artículo 115.** [...]

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
 - b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
 - c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
 - d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
 - e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.
- Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

[...]

48. Si, como puede observarse, la referida fracción II del artículo 115 constitucional no reconoce en alguno de sus cinco incisos que designar a los integrantes del ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso estatal incorporar con derecho de voto al cabildo municipal a funcionarios que no integren el ayuntamiento respectivo. De hacerlo así se estaría reconociendo implícitamente un objeto adicional a la legislación estatal en materia municipal y, por ende, quedarían sin efectos las disposiciones constitucionales cuya principal función es precisamente impedir que las legislaturas locales invadan las competencias originarias del municipio. Esa interpretación sería completamente disfuncional al régimen competencial de la Constitución Federal y, por ende, inadmisibles.
49. Por otro lado, el multicitado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal también debe interpretarse en función de los diversos principios

constitucionales que regulan la integración democrática de los cargos que conforman un ayuntamiento. Sin pretender en modo alguno emprender aquí la elaboración de un tratado sobre democracia electoral a nivel municipal, es bien conocido que nuestra norma fundamental establece diversas condiciones y garantías para la conformación democrática de los órganos de gobierno municipal. Nadie negaría, por ejemplo, que en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafos primero y tercero, fracción I⁷¹; 115, fracción I⁷², y 116, fracción IV, inciso a)⁷³, todos ellos de la Constitución Federal, la renovación de los integrantes de los ayuntamientos deberá realizarse por *elección directa*, a través de elecciones *libres, auténticas y periódicas*, así como mediante sufragio *universal, libre, secreto y directo*. También es claro que con base en los dos primeros artículos citados, así como en los artículos 2º, apartado A, fracción VII⁷⁴, y 35, fracción II⁷⁵, de la propia Constitución Federal, en las elecciones de los integrantes de todos los ayuntamientos del país debe respetarse el principio de *paridad de género* tanto en su vertiente vertical como en la horizontal⁷⁶.

⁷¹ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

⁷² Véase *supra* nota 61.

⁷³ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

[...]

⁷⁴ **Artículo 2º.** [...]

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

[...]

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

[...]

⁷⁵ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

[...]

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

⁷⁶ Véase la contradicción de tesis 44/2016, resuelta el quince de octubre de dos mil diecinueve en este punto por unanimidad de nueve votos de las ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa y los ministros

Finalmente, tampoco puede negarse que la fracción VIII del multicitado artículo 115 constitucional obliga a que en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios opere el principio de *representación proporcional*⁷⁷.

50. Pues bien, concluir que la fracción I del artículo 115 constitucional permite a las legislaturas estatales incorporar con derecho de voto al cabildo a funcionarios municipales distintos a los previstos expresamente en dicha disposición simplemente no sería sistemático con los preceptos constitucionales recién referidos, pues se obstaculizaría que en la integración de los ayuntamientos del país tuvieran plena aplicabilidad los principios que aquellos artículos consagran y, por consiguiente, se diluiría la fuerza normativa que la Constitución Federal debe ejercer sobre las elecciones de los órganos de gobierno municipal. Bajo esa interpretación, por ejemplo, una legislatura local podría establecer que la elección de ciertos integrantes del cabildo no fuera popular sino indirecta, que se eligieran puros varones entre los candidatos, o bien que no hubiera candidaturas de representación proporcional.

51. Además de que en tal supuesto las decisiones del máximo órgano de gobierno municipal claramente estarían siendo tomadas por —en el mejor de los casos consensuadas con— personas cuya elección no estuvo sujeta a las condiciones mínimas que establece la norma fundamental, el sistema de medios de impugnación en materia electoral tampoco sería idóneo para corregir esos vicios, pues éste fue creado para garantizar la vigencia de todos los principios que rigen la materia electoral, pero únicamente frente a elecciones con base constitucional. En otras palabras, si un cargo municipal no goza de reconocimiento a nivel constitucional, entonces su designación no está sujeta necesariamente al control de la jurisdicción constitucional en materia electoral, ni estará realmente garantizado su pleno sometimiento a las normas de la Constitución Federal que regulan las elecciones municipales. Al validar un acto legislativo en ese sentido, por lo tanto, esta Suprema Corte también incidiría indebidamente en las

atribuciones del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación para garantizar la constitucionalidad de las elecciones municipales.

52. Específicamente en el caso que nos ocupa, al no estar asegurado que la integración de un ayuntamiento cumpla con todas las condiciones democráticas que establece la Constitución Federal, el legislador local siempre estaría en posibilidad de distorsionar la configuración de ese órgano de gobierno y, por consiguiente, de alterar a su conveniencia la toma de decisiones en el municipio eludiendo requisitos constitucionales. Tan es así que si uno observa la lista de presidentes de comunidad del municipio actor, es evidente que su elección no cumple con el principio de paridad de género, pues el número de varones (treinta y cuatro) supera con creces al de mujeres (cuatro)⁷⁸. Incluso la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —máxima autoridad en la materia salvo por lo previsto en la fracción II del artículo 105 constitucional— ha sostenido que la elección de estos cargos auxiliares a los ayuntamientos de Tlaxcala no debe ser considerada para efectos de determinar los límites constitucionales de sobre y subrepresentación en las elecciones municipales ni, por tanto, para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional⁷⁹. En esta tesitura, permitir al legislador de Tlaxcala integrar a los presidentes de comunidad con derecho de voto en las sesiones de cabildo claramente sería disfuncional a los principios constitucionales que rigen las elecciones municipales y a sus garantías, pues comprometería sobremanera su vigencia en los municipios de esa entidad federativa.

53. Por último, íntimamente vinculado con lo anterior, la evolución histórica del régimen constitucional municipal ha transitado decididamente en el sentido de consolidar al municipio como un orden autónomo de gobierno. Este desarrollo normativo constitucional ha desembocado en la reducción al mínimo indispensable de las interferencias permitidas en las competencias propiamente municipales por parte de los Estados o la Federación y, a la vez, en el fortalecimiento gradual de las

Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷⁷ Artículo 115. [...]

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

⁷⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 77 a 83.

⁷⁹ Véase la resolución recaída al expediente SUP-REC-774/2016 y sus acumulados, págs. 65 a 67 (“Por tanto, si los presidentes de comunidad

no forman parte del ayuntamiento, resulta claro que los mismos no deben ser considerados para fijar los límites de sub-representación y sobre-representación, toda vez que, como ya se expuso con anterioridad, la totalidad de los miembros del ayuntamiento se conforman de manera exclusiva con el Presidente Municipal, Síndico y sus respectivos regidores. En ese sentido, se declaran infundados los agravios en los que los recurrentes aducen que los presidentes de comunidad deben considerarse como parte del ayuntamiento para efectos de la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.”) (Énfasis omitido).

garantías procesales y orgánico-institucionales para que los municipios puedan combatir jurisdiccionalmente cualquier exceso a manos de los otros poderes o niveles de gobierno. Los cambios al texto constitucional, por tanto, claramente han ido en el sentido de garantizar que la autonomía municipal sea la regla y, en cambio, la intervención en las competencias originarias municipales sea la excepción.

54. Por una parte, en la Constitución Federal se han ido introduciendo gradualmente diversos candados para que la intervención de los poderes estatales en el ejercicio de competencias municipales sea de carácter extraordinario y excepcional. En este sentido, por ejemplo, en febrero de mil novecientos ochenta y tres se introdujo al texto de la fracción I del artículo 115 constitucional un procedimiento específico a agotar por los Congresos locales para que pudiera proceder la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación de mandato a los miembros de los ayuntamientos⁸⁰. Como ha sostenido el Tribunal Pleno en diversas ocasiones⁸¹, con esta importante reforma se buscó que la interferencia de los legisladores locales sobre el mandato que por decisión popular ejercen los ayuntamientos pudiera darse sólo cuando estuviera plenamente justificado y después de un gravoso procedimiento donde quedara acreditada fehacientemente dicha necesidad⁸².
55. Asimismo, ante la insuficiencia de ese marco jurídico para impedir la indebida intervención de otros poderes o niveles en el gobierno municipal, algunos años después se aprobó la ya referida reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve (*supra* párrs. 42 a 45). A través de ella se establecieron los también ya referidos límites a la actividad legislativa estatal en materia municipal (*supra* párr. 47) y, además, se regularon más detalladamente los distintos supuestos en que los Estados de la República excepcionalmente podían asumir competencias originarias municipales.
56. Finalmente, mientras que las intervenciones en los municipios se volvían cada vez más extraordinarias y se sujetaban a procedimientos más gravosos para los Congresos estatales, las garantías

jurisdiccionales para someter dichas intervenciones a control de constitucionalidad, en cambio, se han vuelto más completas y expeditas que nunca. Concretamente, con el paso del tiempo, particularmente a partir de la conocida reforma constitucional al Poder Judicial de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se ha ido fortaleciendo de manera notoria la garantía jurisdiccional de las atribuciones constitucionales del municipio. Incluso la ya citada jurisprudencia de esta Suprema Corte que reconoce interés jurídico a los municipios para defender su integración por vía de la controversia constitucional es reflejo de esta evolución normativa⁸³. El desarrollo de la Constitución Federal se ha traducido en un régimen que garantiza jurisdiccionalmente que la intervención en las competencias originarias municipales sea la excepción y, en cambio, la autonomía municipal la regla.

57. En suma, si se atiende a la evolución del régimen constitucional del municipio libre y de los procedimientos para asegurar su cumplimiento, entonces tampoco habría justificación alguna para interpretar la fracción I del artículo 115 constitucional en un sentido que permitiera al Congreso de Tlaxcala incorporar con derecho de voto a los denominados presidentes de comunidad al cabildo municipal. Una conclusión de ese tipo iría francamente en sentido contrario a la tendencia constitucional de fortalecer la autonomía municipal y su garantía jurisdiccional, pues validaría la intromisión constante del legislativo de dicha entidad federativa en el órgano máximo de gobierno municipal, desconociéndose así el carácter excepcional que de acuerdo con la Constitución Federal debe tener cualquier intervención estatal en el ejercicio de competencias originarias municipales.
58. Por todas estas razones la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez esgrimido por el municipio actor y suficiente para **declarar la invalidez** de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil

⁸⁰ Véase *supra* nota 61.

⁸¹ Véase la controversia constitucional 9/2000, pág. 255, y la controversia constitucional 49/2003, págs. 70 a 71.

⁸² Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.115/2004 cuyo rubro es "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I,

PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XX, noviembre de dos mil cuatro, pág. 651.

⁸³ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.84/2001 citada en *supra* nota 51.

dieciocho en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. Dichos preceptos indebidamente confieren la atribución a los presidentes de comunidad de integrar el cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones. Con ello vulneran de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

59. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Legislativo de Tlaxcala argumente que privar de este derecho a los presidentes de comunidad sería una medida regresiva y violatoria de derechos adquiridos, tanto de las autoridades afectadas como de las personas quienes las eligieron. En primer lugar, contrariamente a lo que sugiere el poder demandado, el principio de progresividad de los derechos humanos no es aplicable como tal a las facultades de las autoridades ni puede, por consiguiente, justificar válidamente la aplicación de criterios en ese sentido para proteger las atribuciones de los poderes públicos. Los principios previstos en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional claramente son normas para proteger a las *personas*, no a los órganos del Estado⁸⁴. Y aunque quienes ocupen cargos públicos ciertamente tienen derechos humanos, éstos no derivan de su carácter de autoridad. Al contrario, la Constitución Federal es categórica en el sentido de que las autoridades del país únicamente son destinatarios de las obligaciones de derechos humanos, pero nunca sus beneficiarios.
60. En esta tesitura, cuando la Suprema Corte se ha referido a la “no regresividad” como exigencia para evaluar la posible afectación a ciertas garantías orgánico-institucionales en las entidades federativas, normalmente en asuntos vinculados al principio de independencia judicial previsto en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, el máximo tribunal siempre ha dejado en claro que no se estaba refiriendo al principio de progresividad de los derechos humanos⁸⁵. Se trata de un criterio diverso encaminado específicamente a determinar la razonabilidad de aquellas medidas

que modifiquen la forma en que hasta entonces las entidades federativas han garantizado ciertos principios institucionales, cuando la Constitución Federal les reconoce cierta libertad configurativa en su implementación. Sin embargo, en relación con los distintos *cargos* que pueden integrar con derecho a voto un ayuntamiento, no hay tal libertad configurativa para las entidades federativas. La hay únicamente en torno al *número* de síndicos y regidores, desde luego siempre y cuando dicho número respete a su vez los distintos principios establecidos en la Constitución Federal (p.ej. paridad de género, representación proporcional, legalidad, etc.). Por lo tanto, el principio invocado por el poder demandado no es aplicable en modo alguno en este asunto.

61. En segundo lugar, independientemente de que nunca se podrá concluir válidamente que existe un derecho adquirido cuando éste se pretenda sostener en normas estimadas inconstitucionales, como sucede en el caso, ya se señaló líneas arriba (*supra* párrs. 3, 4 y 32) que la elección de los actuales presidentes de comunidad en el Estado de Tlaxcala se hizo bajo una normativa que no les confería derecho de voto en el cabildo municipal. De este modo, tampoco puede hablarse de una violación al derecho fundamental a voto activo ni pasivo a raíz de la declaración de invalidez de los preceptos legales impugnados, pues simplemente no es razonable concluir que al momento de realizarse la elección la ciudadanía haya votado por presidentes de comunidad que tendrían conferida esa atribución. Mientras que la legislación estatal vigente en ese momento disponía exactamente lo contrario, no hay constancia alguna en autos de que la constitucionalidad de los preceptos derogados haya sido entonces controvertida por los funcionarios municipales afectados. De este modo, tampoco ese argumento podría llevar a esta Suprema Corte a reconocer la validez de los dos artículos impugnados de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

B

⁸⁴ Artículo 1º. [...]

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...].

⁸⁵ Véase, por ejemplo, la controversia constitucional 165/2018, pág. 42 (“...cuando se dice que las entidades federativas, ante el doble mandato establecido en la fracción III del artículo 116 constitucional, deben salvaguardar la permanencia de los elementos y previsiones que

formen parte de las garantías de independencia judicial bajo una exigencia razonable de no regresividad, no debe confundirse con nuestra doctrina sobre la regresividad en materia de derechos humanos.”) (Énfasis añadido). El mismo criterio ha sido aplicado en las controversias constitucionales 81/2010, págs. 114 y 120, y 99/2016, pág. 102, y se ve reflejado en la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.29/2012, cuyo rubro es “AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XIII, tomo 1, octubre de dos mil doce, pág. 89.

62. Artículo segundo del Decreto No. 75. Como ya se mencionó, este precepto reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. El artículo aquí impugnado simplemente adelantó al uno de enero de dos mil diecinueve la entrada en vigor de los artículos analizados en la sección anterior, prevista originalmente para el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno. Su redacción es del tenor siguiente:

“**ARTÍCULO SEGUNDO.** Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se REFORMA el párrafo primero del ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO del Decreto número ciento cuarenta y nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue: ‘*ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.*’”

63. Conceptos de invalidez. Respecto de este artículo el municipio actor hace valer tanto violaciones procesales como de contenido. Señala, por una parte, que el Congreso del Estado de Tlaxcala cometió diversas irregularidades durante el proceso legislativo, mismas que resultan violatorias de los artículos 14, 16, 39, 40 y 41 de la Constitución Federal. Aduce que no se respetaron los supuestos establecidos en la Constitución Estatal ni los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Congreso del Poder Legislativo del Estado⁸⁶.

64. Por otra parte, en relación con el contenido de esa norma, el municipio actor alega que el artículo segundo del Decreto No. 75 vulnera los artículos 14, 16 y 115, fracción I, de la Constitución Federal, pues reforma una disposición que no había entrado en vigor y dispone sin fundamentación ni motivación alguna la aplicación retroactiva en el municipio de una ley que tiene repercusiones

directas en la integración de su ayuntamiento. Afirma que no es posible jurídicamente dar efectos a reformas legales que incidan en la integración de un ayuntamiento una vez que éste ya ha sido electo y se encuentre en funciones⁸⁷.

65. Contestación de las autoridades demandadas.

Respecto de los planteamientos relacionados con violaciones al proceso legislativo, el Poder Legislativo local señala que, contrariamente a lo alegado, sí siguió el procedimiento previsto para ello en la Constitución local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala. Concretamente, afirma que la iniciativa de reforma fue presentada por el Diputado Víctor Manuel Báez López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional, y que ésta fue turnada a las comisiones unidas de Asuntos Electorales y de Puntos Constitucionales, Gobernación y Justicia, y Asuntos Políticos del Congreso del Estado de Tlaxcala, para la elaboración del dictamen con proyecto de decreto correspondiente. Sostiene que ese dictamen fue presentado ante el Pleno del Congreso estatal el cinco de diciembre de dos mil dieciocho y, por último, señala que el mismo fue leído, discutido, votado y aprobado también por el Pleno en sesión pública celebrada el once de diciembre de dos mil dieciocho⁸⁸. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala responde que su intervención en el proceso legislativo se había limitado a la publicación de la ley de manera subordinada al Poder Legislativo local. Por lo anterior, solicita que se declare la validez de la sanción y promulgación del Decreto impugnado⁸⁹.

66. En relación con el argumento de aplicación retroactiva de la ley, el Poder Legislativo local simplemente reiteró que tenía atribuciones para tomar la determinación de adelantar la entrada en vigor de las modificaciones a la Ley Municipal de la entidad porque ya estaba vigente el artículo transitorio que establecía su *vacatio legis*. Sostuvo, además, que la figura de presidente de comunidad ya existía con anterioridad a las reformas y que la medida simplemente buscaba restablecer un derecho reconocido a los presidentes de comunidad desde mil novecientos ochenta y tres⁹⁰. Por su parte, el Poder Ejecutivo demandado no hizo referencia a esta cuestión en su contestación.

⁸⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 39/2019, fojas 18 a 22.

⁸⁷ Véase *ibid.*, fojas 23 a 25.

⁸⁸ Véase *ibid.*, fojas 160 a 163.

⁸⁹ Véase *ibid.*, foja 140.

⁹⁰ Véase *ibid.*, foja 163.

67. Cuestiones jurídicas a resolver. De los planteamientos de las partes en relación con el artículo segundo del Decreto No. 75 se desprenden dos preguntas jurídicas específicas de cuya respuesta dependería la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese precepto *por vicios propios*:

1. ¿Se acreditaron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo en la expedición del Decreto No. 75?

2. ¿Es constitucionalmente válido expedir normas generales que incidan en la integración de un ayuntamiento ya electo?

68. Sin embargo, como se había anticipado al inicio de este apartado, en el presente asunto es innecesario abordar estos planteamientos. Dada la inminente declaración de invalidez de las normas cuya entrada en vigor adelantó el artículo aquí impugnado, éste ya no podrá subsistir por sí mismo. Si la única consecuencia jurídica del artículo segundo del Decreto No.75 aquí controvertido era modificar un artículo transitorio para así adelantar la entrada en vigor de las dos normas generales que recién han sido consideradas inválidas por este Tribunal Pleno, entonces a ningún efecto práctico llevaría analizar su inconstitucionalidad por vicios propios. La norma aquí analizada presenta el mismo vicio de inconstitucionalidad que aquéllas, pues no se puede válidamente adelantar la vigencia de normas inconstitucionales. Por consiguiente, analizar los planteamientos del actor contra esa disposición no podría llevar a un resultado distinto a la declaración de invalidez. Dicho de otra manera, independientemente de que los conceptos de invalidez formulados contra este precepto se estimaran fundados o no, la pretensión que con ellos buscaba el municipio actor quedará satisfecha y, por tanto, deviene innecesario su análisis⁹¹.

69. Así, al haberse determinado que son inconstitucionales los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil

dieciocho, es igualmente inconstitucional el precepto impugnado cuyo único objeto fue adelantar su entrada en vigor para hacerlas aplicables al ayuntamiento actual del municipio actor. Por lo tanto, también **debe declararse la invalidez** del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

VIII. EFECTOS

70. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria⁹², procede fijar los efectos y alcances de la sentencia. Por cuestión de claridad, primero se precisarán las normas generales sobre las cuales operarán declaraciones de invalidez (A). Posteriormente se especificarán sus ámbitos de vigencia, es decir, las partes frente a las cuales tales declaraciones de invalidez surtirán sus efectos, así como el momento a partir del que lo harán (B).

A

71. Declaraciones de invalidez. En el apartado anterior se concluyó que debe declararse la **invalidez directa** de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho Periódico Oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. Como se explicó, dichos preceptos son inconstitucionales porque el Congreso del Estado de Tlaxcala no podía válidamente incorporar con derecho a voto a los presidentes de comunidad al cabildo municipal, ni tampoco adelantar la fecha de entrada en vigor de las disposiciones legales en ese sentido.

72. No obstante, en términos de lo dispuesto en la recién referida fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que también debe declararse la **invalidez, por extensión**, del primer párrafo del artículo primero transitorio del Decreto No. 149,

⁹¹ Véase, por analogía, la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.100/99, cuyo rubro es “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, pág. 705. En sentido similar se resolvieron las controversias constitucionales 121/2017, págs. 47 y 48; 173/2016, págs. 71 y 72, y 67/2016, págs. 42 y 43.

⁹² **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho⁹³. Dicho párrafo ciertamente no fue señalado como norma impugnada en la presente controversia. Sin embargo, dada su función accesoria como precepto de carácter transitorio encaminado única y exclusivamente a determinar en el Estado de Tlaxcala la fecha de entrada en vigor de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, su validez depende completamente de la de éstos. En línea con la jurisprudencia del Tribunal Pleno sobre invalidez de normas por extensión o indirecta⁹⁴, aplicable plenamente en este aspecto específico tanto a acciones de inconstitucionalidad como a controversias constitucionales⁹⁵, si el único objeto del párrafo en comento era sujetar a una condición suspensiva —o *vacatio legis*— la entrada en vigor de los preceptos que por contravenir materialmente la Constitución Federal enseguida serán declarados inválidos, entonces el contenido de aquél descansa por completo en el de éstos y, por ende, debe seguir su misma suerte.

73. Reviviscencia del régimen legal anterior a las normas declaradas inválidas. Por otra parte, este Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emita comprenden la posibilidad de fijar *“todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que*

*corresponda”*⁹⁶ y, además, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Esto significa que los efectos que la Suprema Corte imprima a las sentencias estimatorias donde se analice la constitucionalidad de una norma de carácter general deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. Al mismo tiempo, sin embargo, significa que con tales efectos se debe evitar generar una situación de mayor perjuicio o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

74. En esta tesis, para evitar un vacío legal que pudiera generar incertidumbre jurídica entre los funcionarios y habitantes del municipio actor, e innecesariamente menoscabar las atribuciones legales con que sí cuentan válidamente los presidentes de comunidad en esa demarcación territorial, se debe decretar **la reviviscencia**⁹⁷ del contenido total de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, en su versión anterior a la expedición del Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

75. Conviene señalar que este tipo de consecuencia jurídica frente a las declaraciones de invalidez de

⁹³ Véase *supra* nota 8.

⁹⁴ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave 32/2006, cuyo rubro es **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.”**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIII, febrero de dos mil seis, pág. 1169, así como la diversa con clave P./J. 53/2010, cuyo rubro es **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.”**, *ibid.*, novena época, tomo XXXI, abril de dos mil diez, pág. 1564.

⁹⁵ Así se ha determinado, por ejemplo, en las controversias constitucionales 179/2017, págs. 93 y 94, y 81/2017, pág. 44.

⁹⁶ Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.84/2007, cuyo rubro es **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS”**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, pág. 777.

⁹⁷ La reviviscencia es una de las modalidades de efectos que puede optarse en una controversia constitucional para lograr la plena eficacia de la sentencia. Ésta consiste en restablecer la vigencia de las normas que regían una determinada situación anteriormente a la entrada en vigor de las normas declaradas inválidas. Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.86/2007, cuyo rubro y

texto son: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADAS INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL.** Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”, lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, pág. 778.

normas generales estimadas inconstitucionales no es ajeno a la naturaleza de las controversias constitucionales como medio de impugnación. El Tribunal Pleno ha determinado la reviviscencia de normas generales recientemente, por ejemplo, en las controversias constitucionales **99/2016**⁹⁸ y **165/2018**⁹⁹. Además, con esta forma de proceder tampoco se genera efecto alguno que sea ajeno a la materia de la presente controversia constitucional, pues el contenido de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, en su versión anterior a las reformas consideradas inválidas (véase el cuadro comparativo en *supra* párr. 32), se refiere única y exclusivamente a las atribuciones de los presidentes de comunidad.

B

⁹⁸ Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, en el punto relativo a la procedencia de la reviviscencia de los artículos 91, fracción II, 102, 103, 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, por unanimidad de once votos de las ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa y los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁹⁹ Resuelta el veintitrés de junio de dos mil veinte, en el punto relativo a la procedencia de la reviviscencia del artículo 106, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, por mayoría de nueve votos de las ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas (aunque por la aplicabilidad de ese precepto también a funcionarios no judiciales), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (aunque por la aplicabilidad de ese precepto también a funcionarios no judiciales), Laynez Potisek y Pérez Dayán.

¹⁰⁰ **Artículo 105.** [...]

I. [...]

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

¹⁰¹ **Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

76. Ámbitos de vigencia de las determinaciones del fallo. Por otra parte, en términos de lo previsto en los dos últimos párrafos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal¹⁰⁰, así como en el artículo 42 de la Ley Reglamentaria¹⁰¹, dado que la presente controversia constitucional no se encuentra en alguno de los supuestos que autorizan la declaración de invalidez con efectos generales, pues la inconstitucionalidad de las normas estatales de carácter general aquí estimadas inválidas fue planteada por un municipio, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo tendrán efectos **únicamente respecto de las partes en la controversia**¹⁰². Como se ha explicado en la jurisprudencia del Tribunal Pleno¹⁰³, esto significa que aunque tales declaraciones ciertamente tendrán consecuencias en más de alguna persona u órgano en el municipio involucrado, pues se refieren a normas generales de carácter estatal, se limitarán a

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

¹⁰² Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.72/96 cuyo rubro es: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRA EFECTOS PARA LAS PARTES”**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IV, noviembre de mil novecientos noventa y seis, pág. 249.

¹⁰³ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.9/99 cuyo rubro y texto son: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA**. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, abril de mil novecientos noventa y nueve, pág. 281.

la esfera competencial de la parte actora, con obligación de las partes demandadas de respetar esa situación.

77. Lógicamente, dado que en este asunto por disposición constitucional expresa las declaraciones de invalidez no pueden tener efectos *erga omnes* en el Estado de Tlaxcala, entonces tampoco podría tenerlos la reviviscencia decretada como consecuencia de aquéllas. De este modo, también el restablecimiento del régimen legal anterior a las reformas aquí invalidadas tendrá efectos **únicamente respecto de las partes en la controversia**. Por lo tanto, los artículos 4, definición novena, y 121, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, en su versión anterior al Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, serán aplicables como consecuencia de este fallo únicamente en el Municipio de Tlaxco de esa entidad federativa.
78. Finalmente, en términos de lo previsto en el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰⁴, así como en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria¹⁰⁵, dado que en el presente asunto no se está ante un supuesto de inconstitucionalidad de normas en *materia penal*, la declaración que este fallo haga en relación con la invalidez de alguna norma no puede tener efectos retroactivos¹⁰⁶. De este modo, las determinaciones tanto de invalidez como de reviviscencia de normas a las que se refiere este apartado surtirán sus efectos entre las partes **una vez que los puntos resolutivos de esta ejecutoria sean notificados al Congreso del Estado de Tlaxcala**. En consecuencia, a partir de ese momento los presidentes de comunidad en el Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, carecerán de atribuciones legales para integrar con derecho a voto el cabildo municipal y, por lo mismo, tendrán derecho a participar *sólo con voz* en las sesiones respectivas.

79. Por lo expuesto y fundado,

¹⁰⁴ **Artículo 105.** [...]

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

¹⁰⁵ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

¹⁰⁶ Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 74/97, cuyo rubro y texto son: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS**

S E R E S U E L V E

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y, por extensión, la del artículo transitorio primero, párrafo primero, del referido Decreto No. 149, de conformidad con los apartados **VII** y **VIII** de esta determinación.

TERCERO. Se determina la reviviscencia de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, tal como se precisa en el apartado **VIII** de esta sentencia.

CUARTO. Las declaraciones de invalidez y la reviviscencia decretadas en este fallo surtirán sus efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala, en los términos precisados en el apartado **VIII** de esta ejecutoria.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese, por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL. Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo VI, septiembre de mil novecientos noventa y siete, pág. 548.

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados **I, II, III** y **IV** relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la legitimación y a la precisión de las normas impugnadas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **V**, relativo a la oportunidad, consistente en tener por oportunamente impugnado el artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. El señor ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **V**, relativo a la oportunidad, consistente en tener por oportunamente impugnados los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. Los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **VI**, relativo a las causas de improcedencia. El señor ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá obligado por la mayoría y apartándose de los párrafos cuarenta y ocho y cuarenta y nueve, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría y apartándose de las consideraciones, Piña Hernández

apartándose de los párrafos del cincuenta al cincuenta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta previa, respecto del apartado **VII**, relativo al estudio de fondo, en su subapartado **A**, consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. Los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. El señor ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por falta de consulta previa, respecto del apartado **VII**, relativo al estudio de fondo, en su subapartado **B**, consistente en declarar la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho. El señor ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio primero, párrafo primero, del Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. El señor ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, una vez notificados los puntos resolutivos de esta sentencia, los presidentes de comunidad en este municipio carecerán de atribuciones legales para integrar con derecho a voto el cabildo municipal y, por lo mismo, tendrán derecho a participar solo con voz en las sesiones respectivas. El

señor ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar la reviviscencia de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. El señor ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado **VIII**, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que las declaraciones de invalidez y la reviviscencia decretadas en este fallo surtan sus efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala. La señora ministra Esquivel Mossa y el señor ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de nueve votos de los señores ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta. El señor ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

El señor ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores ministros Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos que da fe.

PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la controversia constitucional 39/2019. Promovente: Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, fallada el tres de noviembre de dos mil veinte, en el sentido siguiente; **PRIMERO**. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. **SEGUNDO**. Se declara la invalidez de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y, por extensión, la del artículo transitorio primero, párrafo primero, del referido Decreto No. 149, de conformidad con los apartados **VII** y **VIII** de esta determinación. **TERCERO**. Se determina la reviviscencia de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, tal como se precisa en el apartado **VIII** de esta sentencia. **CUARTO**. Las declaraciones de invalidez y la reviviscencia decretadas en este fallo surtirán sus efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala, en los términos precisados en el apartado **VIII** de esta ejecutoria. **QUINTO**. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste**.

* * * * *

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 39/2019

1. En sesión virtual de tres de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional citada al rubro. En suma, se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal de ese Estado, reformados mediante el Decreto 149 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto número 75, publicado en dicho medio oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.
2. El presente escrito es para aclarar mi posición en torno a la invalidez de estas normas, pues aunque considero que en efecto son inconstitucionales, lo hago por razones diferenciadas y complementarias. Para explicar lo anterior, dividiré el presente documento en dos secciones.

A

3. En primer lugar, la sentencia realiza el análisis de regularidad constitucional de los citados artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal de ese Estado, en los que se establece la naturaleza de los Presidentes de Comunidad (quienes son representantes políticos de una comunidad, los cuales ejercen de manera delegada la función administrativa municipal e integran el cabildo con carácter similar al de regidor), asignándoles la prerrogativa de acudir a las sesiones del cabildo con voz y voto. Para la mayoría de los integrantes del Pleno, tal permisión de voto resulta contraria al artículo 115 de la Constitución Federal, pues estos presidentes de comunidad, aunque elegidos democráticamente o por usos y costumbres, no forman parte del cabildo municipal y, por ende, no pueden incidir con su voto en las decisiones en detrimento de la autonomía municipal.
4. Ahora bien, aunque no soy ajeno a la pertinencia de estas consideraciones, estimo que existe una deficiencia constitucional que tiene preeminencia lógica: la ausencia de consulta en materia

indígena. A diferencia de lo que plantearon diversos integrantes del Pleno durante la sesión en que se discutió este asunto, las normas reclamadas son susceptibles de afectar de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas y, por ende, como parte del procedimiento legislativo, debió agotarse la consulta previa.

5. A mayor abundamiento, la litis del asunto consiste en la regularidad constitucionalidad de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; por lo que surge siguiente pregunta: ¿para la emisión de estas normas debió haberse agotado la **consulta previa** a los pueblos y comunidades indígenas? ¿Su ausencia da lugar a vicios en el procedimiento legislativo que pueden abordarse en suplencia de la queja? A mi parecer, las respuestas son **positivas**.
6. El texto de las normas reclamadas es el siguiente:

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala	
Texto previo a la impugnación	Texto impugnado
<p>Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...] Presidente de Comunidad: Al representante político de <u>su</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada <u>en su circunscripción territorial</u> la función administrativa municipal.</p>	<p>Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...] Presidente de Comunidad: Al representante político de <u>una</u> comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal <u>e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor.</u></p>
<p>Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad: I. Acudir a las sesiones de cabildo sólo con voz;</p>	<p>Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad: I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz <u>y voto</u>;</p>

7. En términos del artículo 90, tercer párrafo, y fracción II, segundo párrafo, de la Constitución de Tlaxcala¹, los Presidentes de Comunidad

¹Constitución de Tlaxcala

¹Artículo 90.- Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y su patrimonio lo manejarán a través de su Ayuntamiento.

tienen el carácter de municipales y serán elegidos de manera directa por la ciudadanía **o mediante usos y costumbres por parte de los pueblos y comunidades indígenas**, según corresponda. Características que se regulan a detalle en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.

8. En ese sentido, aunque la Presidencia de Comunidad es una figura genérica (es decir, no es una figura exclusiva de los pueblos y comunidades indígenas), se estima que estas normas son susceptibles de afectarles de manera directa y, consiguientemente, su contenido debió haberse consultado conforme a los precedentes de esta Suprema Corte. Es doctrina reiterada de esta Corte que cuando un acto o una norma sea susceptible de afectar de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas, debe agotarse necesariamente la consulta previa. No siendo un requisito para este criterio que las normas aludan expresamente a los pueblos y comunidades indígenas o que las leyes sujetas a revisión se enfoquen únicamente en este grupo de personas. La valoración es de índole material. Lo que importa es que concurra esa afectación directa.
9. Bajo este contexto, se considera que justamente los referidos artículos 4 y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Tlaxcala, actualizan dicha incidencia. Si bien los Presidentes de Comunidad no son una autoridad exclusiva de los pueblos y comunidades indígenas, lo cierto es que se establecen en ley como una autoridad municipal cuando se eligen mediante usos y costumbres y, con ello, la decisión en torno a su naturaleza y si pueden o no votar en las sesiones de los

ayuntamientos afecta directamente en la esfera jurídica de los pueblos y comunidades indígenas.

10. No es obstáculo para esta decisión que la figura de Presidente de Comunidad venga de una reforma previa y se encuentra regulada, incluso, en la Constitución Local. El criterio es que todo nuevo contenido normativo que sea susceptible de afectar directamente sea sometido a consulta. Cada decisión cuenta y, por eso, cada nuevo contenido da pie a una nueva intervención por parte de los pueblos y comunidades indígenas.
11. Así, la decisión de modificar la naturaleza de los Presidentes de Comunidad y de otorgarles voto al interior de los ayuntamientos claramente genera un nuevo cúmulo de facultades que debieron haber sido sometidas a consulta de los pueblos y comunidades, por más que eso también vaya a afectar a otros ayuntamientos. Se insiste, fue el propio legislador estatal el que contempló a los Presidentes de Comunidad tanto en los municipios que se rigen por usos y costumbres como en los que no se rigen con esos principios. Pudo haber generado figuras diferentes dependiendo de las reglas que rigen a los municipios.
12. Por ende, ahora no podría argumentarse que las decisiones sobre qué ocurre con las Presidencias de Comunidad deben quedar al margen de la opinión de los pueblos y comunidades indígenas, cuando es explícita su aplicabilidad en municipios que se rigen por usos y costumbres. Adicionalmente, esta Corte ya se ha ocupado de analizar normas que tienen efectos no limitados a los pueblos y comunidades indígenas. En la

Cada ayuntamiento se integrará por un presidente municipal, un síndico y los regidores cuya cantidad determinen las leyes aplicables. Por cada integrante propietario habrá un suplente.

(ADICIONADO, P.O. 1 DE AGOSTO DE 2008)

El presidente municipal, el síndico y los regidores tendrán el carácter de municipales y serán electos por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en procesos electorales ordinarios cada tres años, o en el plazo y para el periodo que determinen el Congreso del Estado y las leyes aplicables en caso de procesos electorales extraordinarios. También tendrán ese mismo carácter los presidentes de comunidad y las leyes aplicables determinarán las reglas, los procedimientos y las modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones.

[...]

II. La ley de la materia establecerá los cálculos, la fórmula y los métodos aplicables para el procedimiento de asignación de regidurías. (REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2015)

Las elecciones de **presidentes de comunidad** se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios y podrá realizarse también bajo a (sic) **modalidad de usos y costumbres**, de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia, y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

[...]

Acción de Inconstitucionalidad 81/2018 que la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, a pesar de ser de aplicabilidad genérica, sí era susceptible de afectarles de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas, dando lugar a la obligación de consulta previa. La razón fue que varias de sus normas incidían implícitamente en autoridades que se vinculaban con los pueblos y comunidades indígenas.

13. Lo mismo ocurre en el caso concreto; por lo que, insisto, desde mi punto de vista, la razón que debió apremiar para declarar la invalidez de las referidas normas reclamadas en la controversia constitucional radica que fueron emitidas sin haberse satisfecho una consulta previa con los pueblos y comunidades indígenas; situación que incide a su vez en la razón de invalidez del artículo segundo del Decreto 75 impugnado.

B

14. Ahora bien, dado que fue una decisión de la mayoría de integrantes del Pleno que no era necesaria la consulta, comparto la invalidez de fondo de los aludidos artículos que regulan la naturaleza y facultades de los Presidentes de Comunidad. Sin embargo, me aparto de ciertas consideraciones; en particular, la interpretación estricta que se desprende de los párrafos 41 y 52 de la sentencia.
15. A mi juicio, la razón sustancial para en este caso apoyar la invalidez es que, en atención a la naturaleza y facultades que se les asigna a los Presidentes de Comunidad, en efecto, no puede permitírseles votar en las sesiones del ayuntamiento. Empero, tal inconstitucionalidad no es porque nunca pueda crearse o nombrarse a un integrante del ayuntamiento diferente a síndico o regidor, sino porque dado que realmente no se tratan de órganos simples que integren el ayuntamiento, no puede otorgárseles la prerrogativa de voto en las sesiones del cabildo.

16. Es decir, por ejemplo, un estado podría nombrar a sus regidores como Presidentes de Comunidad y asignarles cierto tipo de facultades y cierto tipo de requisitos para ocupar el cargo, como representar a una determinada comunidad o colonia. Eso sería válido. Lo que no es válido es generar figuras adicionales que distorsionan las características de un síndico o un regidor, así como la integración constitucional que debe tener un ayuntamiento.
17. En ese tenor, el problema con el caso concreto es que, aunque en la ley se dice que los Presidentes de Comunidad tienen carácter similar al de “regidor”, esa caracterización es artificial. En realidad no se les contempla como una especie de “regidores”. Se insiste, es una figura adicional que complementa a las regidurías y a los síndicos de un ayuntamiento.
18. La consecuencia de ello es que, al otorgarles voto en la ley, se les otorga la misma relevancia constitucional que a los síndicos y a los regidores, sin que se respetan los requisitos exigidos para la conformación de un ayuntamiento, provocando una distorsión dentro del propio cabildo. Por ejemplo, podrían hipotéticamente existir más Presidentes de Comunidad que regidores y síndicos. Con ello, se afectaría gravemente las decisiones tomadas al interior del ayuntamiento y, por ende, el grado de autonomía del mismo.

MINISTRO

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA SUPREMA CORTE**

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

* * * * *

VOTOS PARTICULARES QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 38/2019, 28/2019 Y 39/2019, PROMOVIDAS POR LOS MUNICIPIOS DE CONTLA DE JUAN CUAMATZI, YAUHQUEMEHCAN Y TLAXCO, TODOS DEL ESTADO DE TLAXCALA

En sesión pública celebrada el tres de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió las controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019. Los asuntos fueron promovidos por los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco en contra de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I¹, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto número 149, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho². De igual forma, los actores demandaron la invalidez del artículo segundo³ del Decreto número 75, publicado en ese mismo medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

En la sesión citada, sometí a consideración de las Ministras y Ministros integrantes del Tribunal Pleno la posible existencia de un vicio en los procedimientos legislativos que culminaron con la publicación de los Decretos números 149 y 75, como un tema previo al análisis del fondo del asunto, a saber, la falta de consulta

previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Por una mayoría de nueve votos, los Ministros y Ministras⁴ que conforman el Tribunal Pleno determinaron que, en el caso, no era necesaria una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. En apoyo a lo anterior, ofrecieron los siguientes argumentos: **i)** los municipios accionantes no impugnaron la falta de consulta previa; **ii)** en cambio, en el caso no se combatió el *tipo de elección* de los Presidentes de Comunidades, que puede ser por usos y costumbres, sino su participación en el Cabildo con derecho a voz y voto; y, **iii)** además, las normas cuya invalidez se demandó resultan inconstitucionales, por lo que resulta más práctico abordar su estudio de fondo.

Respetuosamente, difiero de la decisión de la mayoría, en atención a que considero que sí era necesaria la realización de una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas. En ese orden de ideas, suscribo los presentes votos particulares a fin de desarrollar de manera sistemática las razones que me llevaron a votar en ese sentido.

I. La consulta previa como derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas

En diversas ocasiones he sostenido que, en términos de los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ y 6, numeral 1, inciso

¹ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...]

Presidente de Comunidad: Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor.

Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz y voto.

² No omito mencionar que en la controversia constitucional 28/2019 también se impugnó el artículo 3 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformado mediante Decreto número 101, publicado en el Periódico Oficial local el doce de febrero de dos mil cuatro; sin embargo, el Tribunal Pleno determinó sobreeser por lo que respecta a esta norma.

³ **Artículo segundo.** Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se REFORMA el párrafo primero del ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO del Decreto número ciento cuarenta y nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue:

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

⁴ Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González

Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán estimaron que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

(...)

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

(...)

a) del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT)⁶, en relación con los diversos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁷, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho a ser consultados, previo a la adopción de cualquier medida legislativa o administrativa *susceptible de afectarles directamente*.

Este derecho les asiste en los mismos términos a las comunidades afroamericanas, debido a que el artículo 2º, apartado C, de la Constitución general reconoce a esas comunidades como parte de la composición pluricultural de México y les otorga los mismos derechos que a las comunidades indígenas⁸.

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como afroamericanas, se erige como un *derecho instrumental o de participación*, que les permite incidir en la toma de decisiones susceptibles de afectar sus derechos e intereses de forma directa. Ello, no solo a fin de salvaguardar los derechos que de manera especial les asisten, sino como una manifestación de su derecho a la autodeterminación.

En efecto, tal como sostuve en algunos votos concurrentes (por ejemplo, en la controversia constitucional 32/2012 o en la acción de inconstitucionalidad 31/2014), el que los órganos del Estado puedan decidir sobre temas o políticas que afecten directamente a los pueblos indígenas sin considerar su opinión atenta contra el derecho de dichos pueblos a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Así, concebí a la consulta como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales⁹.

En esa medida, consideré que el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas¹⁰, por lo que –reitero– el derecho a la consulta previa se concibe como un derecho instrumental o de participación, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

Por último, también expresé que el alcance del derecho a la consulta previa tratándose de medidas constitucionales o legislativas requieren mecanismos consultivos y representativos apropiados que **estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance**¹¹.

Consecuentemente, la falta de consulta previa trae como efecto un vicio en el proceso de creación de la medida legislativa, derivado de su falta de participación, la cual no puede ser soslayada en función de argumentos que se enfoquen en *el resultado o el producto final* del procedimiento administrativo o legislativo.

Por otro lado, en otras ocasiones también he mencionado que la expresión “*afectarles directamente*”,

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

⁶ **Convenio número 169 de la OIT**

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, **cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.**

⁷ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

⁸ **Constitución General**

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible (...)

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

⁹ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados (véase el Informe A/HRC/21/47, párr. 50).

¹⁰ Ello lo llevé a cabo conforme al Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.

¹¹ Lo anterior lo hice siguiendo lo expresado en el citado Informe A/HRC/12/34, párr. 45.

que se usa en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, debe entenderse en un sentido amplio. Es decir, a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, debe consultárseles ante la adopción de una medida *susceptible de afectar sus derechos e intereses de forma directa*. No únicamente cuando la autoridad administrativa, legislativa o judicial determina *ex post* que la medida les perjudica.

A quien corresponde valorar si una medida es perjudicial o benéfica es a los pueblos y comunidades indígenas, no a las autoridades emisoras o a esta Suprema Corte. Su derecho de participación no deviene innecesario cuando un tercero concluye que la medida es en su beneficio o perjuicio, pues de eso no se trata la autodeterminación.

En ese sentido, lo relevante es que la medida administrativa o legislativa trascienda a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas. La trascendencia de la medida podrá ser en sentido positivo o negativo, pero es precisamente este aspecto sobre lo que deberán pronunciarse dichos pueblos y comunidades en la consulta que se les realice.

Así, desde mi punto de vista, el respeto al derecho fundamental de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, no está en función del resultado último del procedimiento legislativo o administrativo. La consulta previa es una exigencia que requiere respetarse en todos los casos en los que se pretenda implementar alguna medida administrativa o legislativa susceptible de afectarles directamente, por lo que el incumplimiento a ese derecho fundamental siempre será de análisis previo y estudio preferente al producto legislativo o administrativo en sí mismo.

II. La participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas

El artículo 23¹² de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos los ciudadanos tienen derecho participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y a ser elegidos en elecciones, y a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de cada Estado.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido el derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Asimismo, que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular, como por nombramiento o designación¹³. Por otra parte, ha señalado que la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan, con el propósito de intervenir en la designación de quienes van a gobernar o se encargarán de hacerlo¹⁴.

Los artículos 3¹⁵, 4¹⁶ y 5¹⁷ de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho, pueden determinar libremente su condición política y perseguir en las mismas condiciones su desarrollo económico, social y cultural. Asimismo, reconocen que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales. Finalmente, prevén su derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho

¹² Convención Americana de Derechos Humanos
Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y
c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

¹³ Caso Yatama vs Nicaragua, sentencia de 23 de junio de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) párrafo 200.

¹⁴ Ídem, párrafo 196.

¹⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

¹⁶ Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

¹⁷ Artículo 5.

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Por su parte, el artículo 2, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución General¹⁸ dispone que los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, tienen derecho a la libre determinación y autonomía. Así, reconoce su derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; garantiza el derecho de las mujeres y los hombres indígenas a votar y ser votados en condiciones de igualdad y **consagra el derecho a elegir, en los municipios con esa población, a representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad.**

Conforme a lo anterior, los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, tienen derecho a participar en la toma de decisiones de asuntos públicos, como puede ser la actividad política de su localidad. **En específico, no cabe duda que tienen derecho a nombrar representantes ante los ayuntamientos en municipios con población indígena o afromexicana.**

Por ello, la determinación de qué personas integran los cabildos de los ayuntamientos y la forma que pueden participar en la toma de decisiones, incide en el derecho de participación política de los pueblos y comunidades indígenas, así como en los alcances de su derecho a nombrar representantes ante dichos órganos.

Así, desde mi punto de vista, aun cuando existan medidas legislativas o administrativas que no

estén dirigidas directamente a normar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, lo cierto es que pueden impactar en el pleno ejercicio de sus derechos, como son los de participación y representación política.

Consecuentemente, al establecerse medidas legislativas o administrativas relacionadas con el ejercicio efectivo de los derechos de participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, es indudable que éstos deben ser consultados previamente.

III. Los Presidentes de Comunidad, como parte de los derechos de representación y participación de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, en el Estado de Tlaxcala

El artículo 1° de la Constitución del Estado de Tlaxcala¹⁹ reconoce que esa entidad tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí, por lo que se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y se les garantiza el derecho a preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes.

En función de la composición pluricultural en el Estado de Tlaxcala, existen diversos ordenamientos que regulan diversas cuestiones relacionados con los pueblos y comunidades indígenas.

De esta manera, la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala tiene por objeto proteger los derechos de los hombres y mujeres de las comunidades y pueblos

¹⁸ Constitución General

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible. [...]

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...]

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. [...]

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

¹⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

Artículo 1. El Estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, es Libre y Soberano en lo concerniente a su régimen interior.

Tiene el Estado de Tlaxcala una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos náhuatl y otomí, por lo que se reconocen los pueblos y comunidades indígenas y se les garantiza el derecho a preservar su forma de vida y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultura, religión, educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico, artesanal y formas específicas de organización social y se garantiza a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Sólo se reconocerá como limitante a lo anteriormente establecido, el menoscabo a los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los reconocidos en la presente Constitución.

Los Tribunales y Jueces velarán por el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas y la dignidad e igualdad entre el varón y la mujer.

indígenas en dicha entidad federativa²⁰, así como garantizar el derecho a la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad en lo cultural, económico, político y social²¹.

Los numerales 32 y 33²² de la Ley citada prevén que las autoridades del Estado de Tlaxcala respetarán, reconocerán, fomentarán y garantizarán la asignación de las autoridades, representantes o gobierno interno, que por sus procedimientos, prácticas tradicionales o usos y costumbres, hagan los pueblos indígenas.

En específico, la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala prevé en su artículo 113²³ que en los poblados distintos a la cabecera municipal que tengan más de mil habitantes se establecerán **presidencias de comunidad, quienes actúan en sus respectivas circunscripciones como representantes de los Ayuntamientos**²⁴.

²⁰ **Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala**

Artículo 1. Esta ley tiene por objeto la protección de los derechos de los hombres y mujeres de las comunidades y pueblos indígenas en el Estado de Tlaxcala”.

²¹ **Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala**

Artículo 2. Esta ley garantiza el derecho a la libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad en lo cultural, económico, político y social, correspondiéndole al Gobierno del Estado, a la Comisión de Derechos y Cultura Indígena del Congreso del Estado y a los ayuntamientos a través de la Comisión Municipal de asuntos indígenas, el rescate, conservación y desarrollo de su cultura, así como el impulso de su desarrollo integral.

²² **Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala**

Artículo 32. El titular del Ejecutivo del Estado, sus dependencias, entidades y organismos auxiliares, los poderes Legislativo y Judicial y los ayuntamientos, respetarán y reconocerán la asignación de las autoridades, representantes o gobierno interno, que por sus procedimientos, prácticas tradicionales o usos y costumbres, hagan los pueblos indígenas.

Artículo 33. El titular del Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos fomentarán y garantizarán que las comunidades indígenas elijan mediante sus procedimientos, tradiciones o usos y costumbres a sus autoridades, representantes o gobierno interno.

²³ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

Artículo 113. En los poblados distintos a la cabecera municipal que tengan más de mil habitantes se establecerán Presidencias de Comunidad, la declaratoria la hará el Congreso del Estado a solicitud del Ayuntamiento que corresponda.

²⁴ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

Artículo 115. Las Presidencias de Comunidad actuarán en sus respectivas circunscripciones como representantes de los Ayuntamientos y por consiguiente, tendrán de manera delegada las atribuciones que le sean necesarias para mantener en términos de esta Ley el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar de su jurisdicción”.

²⁵ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

Artículo 117. Las Presidencias de Comunidad como órganos desconcentrados de la administración pública municipal estarán subordinadas al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte,

En este ordenamiento, las Presidencias de Comunidad se erigen como órganos desconcentrados de la administración pública municipal subordinadas al Ayuntamiento del Municipio²⁵, y duran –por regla general– en su cargo el tiempo en que esté en funciones el propio ayuntamiento²⁶. Dentro de las obligaciones de las Presidencias de Comunidad se encuentra la de dar cuenta de los asuntos de su competencia al Presidente Municipal, quien dispondrá, si lo estima necesario, que lo hagan en una de las sesiones de cabildo²⁷.

Asimismo, la ley antes mencionada establece en su numeral 116²⁸ que **las presidencias de comunidad pueden elegirse mediante el sistema de usos y costumbres**, de acuerdo con el catálogo que al efecto expida el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, además de que podrán representar comunidades, barrios o secciones. **Incluso, cuentan con la facultad, entre otras, de promover la participación y cooperación de grupos indígenas**²⁹, cuestión que se

sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción”.

²⁶ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

Artículo 118. Los presidentes de comunidad durarán en su cargo el tiempo que, a su vez esté en funciones el Ayuntamiento, salvo costumbre en contrario, que en todo caso no podrá exceder del ejercicio constitucional”.

²⁷ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

Artículo 119. Los Presidentes de Comunidad darán cuenta de los asuntos de su competencia al Presidente Municipal y éste, si lo estima necesario, dispondrá que lo hagan en una de las sesiones de cabildo.

²⁸ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

Artículo 116. **Las presidencias de comunidad** son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, **estarán a cargo de un Presidente de Comunidad**, el cual será electo cada tres años conforme a lo previsto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado y las bases siguientes:

I. La elección de presidentes de comunidad se realizará en la misma fecha en que se celebre la elección de Ayuntamientos, El Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, **determinará qué presidencias de comunidad se elegirán mediante el sistema de usos y costumbres**, de acuerdo al catálogo que para tal efecto expida.

Las casillas que reciban la votación de la elección de Ayuntamientos recibirán la respectiva para presidentes de comunidad conforme lo dispone la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala;

II. El Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones expedirá la convocatoria para elegir Presidentes de Comunidad por voto universal, libre, secreto, personal y directo, en la misma fecha en que haga lo propio para la elección de Ayuntamientos.

En la convocatoria se establecerá con precisión: [...]

b) La relación de las comunidades, barrios o secciones, que eligen presidente de comunidad, por voto universal, libre, secreto, personal y directo.

²⁹ **Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**

Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:[...]

XVIII. Promover la participación y la cooperación de sus vecinos, la de grupos indígenas y marginados en programas de beneficio comunitario.

ratifica en el párrafo tercero del artículo 11³⁰ de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Ejemplo de lo anterior, es el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, en la que 5 de los 12 Presidentes de Comunidad fueron electos por usos y costumbres, de acuerdo con su libre determinación y autonomía³¹.

En conclusión, las Presidencias de Comunidad representan, entre otros grupos de población, a las comunidades indígenas ante el ayuntamiento y a través de esta figura se les permite exponer sus problemas ante el cabildo municipal y participar en las decisiones del municipio. Incluso, puede ser el caso de que los titulares de dichas Presidencias sean elegidos por el sistema de usos y costumbres.

Así, la figura de las Presidencias de Comunidad está ligada a los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, como parte de su derecho a elegir y ser elegidos en la conformación, ejercicio y control del poder político de los ayuntamientos en donde se encuentran, bajo condiciones de igualdad.

Bajo esa consideración, estimo que cualquier aspecto que impacte en la regulación de los Presidentes de Comunidad debería ser consultado a los pueblos y comunidades indígenas, pues –insisto– esa figura jurídica está ligada a la representación que pueden tener los pueblos y comunidades indígenas en los Ayuntamientos en donde se encuentran ubicadas.

IV. Inconstitucionalidad de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

Los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, disponen lo siguiente:

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

(...)

Presidente de Comunidad: Al representante político de una

comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal **e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor.**

Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz y voto.

Los municipios actores plantearon que esas disposiciones resultaban contrarias al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conceder a las Presidencias de Comunidad el derecho a integrar el Cabildo y concederles derecho a voto.

Aun cuando en principio pareciera ser que el anterior planteamiento se refiere únicamente a la integración del Cabildo, desde mi punto de vista se actualiza una incidencia directa a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Tlaxcala.

Como expliqué en los apartados anteriores, las Presidencias de Comunidad se vinculan con la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, así como afromexicanas, en tanto que se trata de un mecanismo que les permite participar de forma efectiva en la conformación, ejercicio y control del poder político de los ayuntamientos en donde se encuentran.

Incluso, en el recurso de reclamación 3/2018-CA interpuesto por presidentes de las comunidades de las secciones segunda, cuarta, quinta, séptima y novena del Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Estado de Tlaxcala, resuelto por la Primera Sala de Esta Suprema Corte en sesión de cuatro de abril de dos mil dieciocho, en el que fui Ponente, se precisó lo siguiente:

“... Como ya se mencionó, en el presente caso cuatro de **los presidentes de comunidades que interpusieron la controversia constitucional fueron**

³⁰ **Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala Artículo 11.** Votar es un derecho y una obligación de la ciudadanía que se ejerce para cumplir la función estatal de integrar los órganos de gobierno y de representación popular.

El derecho a votar es universal; las restricciones que se le impongan serán aquellas establecidas por la Constitución y conforme a los criterios de los órganos jurisdiccionales federales en materia electoral. Su ejercicio será libre, secreto, personal, directo, por una sola opción entre todas las que sean presentadas en una misma boleta electoral, en el tipo de elección de que se trate.

El derecho a votar en las elecciones de titulares de las presidencias de Comunidad por sistemas normativos internos o de usos y costumbres se ejercerá según las modalidades o las formas que dichos sistemas establezcan o las que la asamblea general o de Comunidad determine, siempre previamente al proceso electivo respectivo.

³¹ Catálogo de Presidencias de Comunidad que realizan elecciones mediante el sistema de usos y costumbres, disponible en: http://itetlax.org.mx/PDF/Doc_Publicos/CATALOGO%20DE%20PRESIDENCIAS%20DE%20COMUNIDAD_final.pdf

electos mediante el sistema de usos y costumbres, por ende puede pensarse que tales autoridades están en aptitud legal de demandar en vía de controversia constitucional que no se afecten las facultades que rigen su funcionamiento. Como ya se dijo, la reforma impugnada al artículo 120 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala **consistió en suprimir el derecho de voto de los presidentes de comunidad en las sesiones del cabildo, por lo que es evidente que afecta su funcionamiento**. De ahí que no se surte un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda por acuerdo del ministro instructor.

De esta forma, será en la sentencia de la controversia constitucional en la que se defina el alcance de la facultad de representación de los presidentes de comunidad que conforman los municipios de Tlaxcala, y que de acuerdo con la Constitución del Estado su Gobierno tiene por objeto procurar el progreso y bienestar *de sus comunidades*. Para definir el alcance de la representación de los presidentes de comunidad **se deberá tener en cuenta que algunas de las comunidades eligen a su presidente mediante usos y costumbres, y que la medida impugnada incide directamente en las facultades de los presidentes de comunidad y en la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas, particularmente al privarles de voto en el cabildo**. Más aún, deberá tenerse en cuenta que los otros integrantes del ayuntamiento, entre ellos el síndico, se benefician de la supresión de su derecho de voto y, por ende, tienen intereses

contradictorios para promover la controversia constitucional...”.

Es decir, desde la resolución del recurso de reclamación antes mencionado se había sostenido que las Presidencias de Comunidad están vinculadas con los derechos de participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, ya que sus titulares pueden elegirse a través del sistema de usos y costumbres.

Pero dicha figura también impacta en los derechos de participación y representación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas cuando no es electa a través del sistema de usos y costumbres, pues hay que tener en cuenta que ellas forman parte de la población de los municipios actores, por lo que pueden ocupar esos cargos y, por ende, **les resulta relevante la forma en que participarán en el ayuntamiento**, además de que cuentan con la facultad de **promover la participación y cooperación de grupos indígenas**.

Debo recordar que las situaciones sobre las que deben celebrarse las consultas son aquellas que puedan afectarse a los pueblos y comunidades de forma diferenciada respecto de otros individuos de la sociedad, la cual se presenta “... cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicos de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios, como es el caso de ciertas leyes...”³². Así, el deber de formular la consulta respectiva se encuentra en función “... del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas...”³³.

Al respecto, es importante exponer que:

- En el comunicado de prensa número 392/2020, de 7 de agosto del 2020, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se expuso que la **población hablante de lengua indígena** en el Estado de Tlaxcala asciende a 27,653³⁴.
- Conforme a los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos

³² Conforme al Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párrafo 43.

³³ Informe A/HRC/12/34, párrafo 45.

³⁴ **INFORMACIÓN SOBRE LENGUAS INDÍGENAS EN MÉXICO**

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, la población de 5 años de edad o más que habla alguna lengua indígena ascienden a 6 695 228, de las cuales 50.9% son mujeres y 49.1% hombres establecidos principalmente en el sur, oriente y sureste del territorio nacional: COMUNICACIÓN SOCIAL Oaxaca, Chiapas, Veracruz de

Ignacio de la Llave, Puebla y Yucatán. Estas cinco entidades concentran 61.09% de la población total de habla indígena.

Población hablante de lengua indígena por entidad federativa según sexo

Entidad Federativa	Total	Hombres	Mujeres
(...)	(...)	(...)	(...)
Tlaxcala	27,653	50.2	49.8

Indígenas de México, 2002, en los municipios de Contla de Juan Cuamatzi el total de la población indígena era de 11, 667 (de un total de 28,842), en Tlaxco ascendía a 495 (de un total de 33, 893) y en Yauhquemehcan era de 371 (de un total de 21, 555)³⁵.

- En el Panorama sociodemográfico de Tlaxcala 2015, elaborado por el INEGI se expone que en el municipio de Contla de Juan Cuamatzi el 60.5% de la población se considera indígena, de un de un total de 38,330; respecto a los Municipios de Tlaxco y Yauhquemehcan se precisa que no hay muestra suficiente que permite identificarlos, pero en este último existe un 0.06% (de un total de 38,296), que se considera afrodescendiente.

Así, desde mi punto de vista, las disposiciones impugnadas en las presentes controversias constitucionales no inciden exclusivamente en la integración de los cabildos, como si se tratara de un aspecto ajeno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, sino que los afecta de manera directa, en tanto que esos funcionarios, muchas veces electos a través de sistemas normativos internos, participan en la vida política del municipio.

En efecto, a través de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala se les reconoce una participación más activa a los titulares de las Presidencias de Comunidad, al permitirles integrar el cabildo municipal y participar en sus sesiones con derecho de voz y voto.

De tal suerte, que el contenido del Decreto impugnado constituye una medida legislativa que pudiera afectar a los pueblos y comunidades indígenas, y afromexicanas, por lo que para su emisión, el Congreso de Tlaxcala debió consultarles previamente.

Sin que obste para llegar a esa conclusión el que pudiera sostenerse que su contenido es contrario al artículo 115 de la Constitución General. La consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas es un requisito procedimental de validez de los actos legislativos que pudieren incidir en sus derechos e intereses de manera directa, por lo que su estudio es preferente al de fondo. Por otra parte, no podemos anticiparnos al producto que dicha consulta pudo haber tenido y entrar al fondo por un argumento de *economía*.

Por estas razones, en la sesión en que se discutieron los presentes asuntos voté por la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, pero por vulnerar los numerales 2 de la Constitución General y 6 del Convenio 169 de la OIT, en relación con los diversos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

* * * * *

³⁵ CUADRO 1. POBLACIÓN TOTAL, POBLACIÓN INDÍGENA Y SUS CARACTERÍSTICAS
POBLACIÓN TOTAL E INDÍGENA DE 5 AÑOS Y MÁS, TOTAL Y HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA, SEGÚN CONDICIÓN DE HABLA ESPAÑOLA, LENGUAS PREDOMINANTES Y TIPO DE MUNICIPIO*, MÉXICO, 2000 [1/58]

Circ. Cén.	Municipio	POBLACION DE 5 AÑOS Y MÁS											Tip. de munic.			
		Población		Población hablante de lengua indígena (HLI)												
		Total	%	Total	%	Muestrejo	Hilguel	Lengua 1		Lengua 2						
TOTAL NACIONAL	97 495 422	10 259 427	10.5	86 796 654	6 968 597	7.1	1 100 703	37.0	4 912 096	63.0	1 488 936	NÁHUATL	799 696	MAYA		
TLAXCALA 962 946	71 966	7 268 977	26 642	3 3465	1 725 290	98 233 737	NÁHUATL	1 210	TOTONACA							
29 017	MAZATECOCHCO DE JESÚS	8 327	2 594	30.9	7 387	861	11.4	10	1.2	893	96.8	838	NÁHUATL	6	TOTONACA	E
29 018	CONTLA DE JUAN CUAMATZI	20 841	11 047	48.3	25 546	4 335	17.0	35	0.8	4 235	95.2	4 338	NÁHUATL	8	TOTONACA	B
29 019	TOPYTLALAN DE LA CRUZ	14 313	416	2.9	14 322	151	1.2	2	1.4	133	96.6	109	NÁHUATL	27	TOTONACA	E
29 023	TLAXCALA	72 230	2 981	4.1	65 895	1 158	1.8	11	1.8	1 086	93.0	852	NÁHUATL	338	TOTONACA	E
29 024	TLAXCO	34 950	495	1.5	34 928	212	0.7	0	0.0	384	100.0	329	NÁHUATL	33	HUASTECA	E
29 025	TOLCAYÁN	4 735	52	1.1	4 632	12	0.3	0	0.0	23	100.0	32	NÁHUATL	1	TOTONACA	E
29 026	TOTULAC	16 482	761	4.6	14 829	248	1.7	4	1.6	243	98.4	135	NÁHUATL	85	TOTONACA	E
29 037	ZITLALTEPEC DE TRINIDAD	7 829	256	3.2	6 980	85	1.2	1	1.4	79	96.6	81	NÁHUATL	23	OTOMÍ	E
29 038	SANCTI SPIRITUS	9 294	282	3.0	8 952	62	0.8	0	0.0	62	100.0	36	NÁHUATL	18	TOTONACA	E
29 039	TEMPANATEPEC	16 657	193	1.1	14 753	39	0.4	0	0.0	32	100.0	45	NÁHUATL	3	OTOMÍ	E
29 040	AXIQUIC	7 418	180	2.4	6 538	49	0.8	0	0.0	37	100.0	35	NÁHUATL	2	HAZARDEA	E
29 041	AXTLA DE JUAN GUERRA	22 188	1 688	7.6	19 943	688	3.4	1	1.2	482	98.0	421	NÁHUATL	48	TOTONACA	E
29 042	AXTLA DE JUZCARÁN	10 255	261	2.6	9 148	94	1.0	0	0.0	91	100.0	78	NÁHUATL	4	TOTONACA	E
29 043	YAUHQUEMEHCAN	21 555	371	1.7	18 888	134	0.7	0	0.0	153	100.0	96	NÁHUATL	18	OTOMÍ	E
29 044	ZACATELLO	31 913	567	1.8	29 294	188	0.7	0	0.0	179	100.0	140	NÁHUATL	17	TOTONACA	E

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 39/2019, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE TLAXCO, TLAXCALA

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de noviembre de dos mil veinte, resolvió la controversia constitucional citada en el rubro, donde se determinó: **sobreseer** respecto del artículo 3 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala; **declaró la invalidez** de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, así como del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en dicho medio de difusión oficial el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y, por **extensión**, la del artículo transitorio primero, párrafo primero, del referido Decreto No. 149; asimismo se determinó la **reviviscencia** de los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, previo a su reforma mediante el Decreto No. 149, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

En principio, debe señalarse que la presente controversia constitucional tiene conexidad con las controversias 38/2019 y 28/2019, debido a que se impugnan los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de la entidad federativa, y el artículo segundo del Decreto 75 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, del Congreso del Estado de Tlaxcala, con similares argumentos y se declaró su invalidez con las mismas consideraciones. En este sentido, al haberse replicado las votaciones obtenidas en la diversa controversia constitucional 38/2019 resuelta en primer orden, se reitera el voto formulado en la citada controversia.

En efecto, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que, me separo de las siguientes consideraciones:

I. De las plasmadas en el considerando V, relativo a la “**OPORTUNIDAD**”, apartado B, con relación al estudio de los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**.

En este apartado, el Tribunal Pleno determinó que la controversia constitucional era **oportuna**.

Señaló que los dos preceptos legales fueron impugnados con motivo de la expedición del Decreto No. 75 que adelantó su entrada en vigor, es decir, no fueron controvertidos por su publicación sino con motivo de un acto diverso a través del cual dichas normas generales supuestamente ocasionaron la afectación alegada por el municipio actor.

Al respecto se precisó que el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria, permite que por vía de controversia constitucional las normas de carácter general se impugnen ya sea con motivo de su *publicación*, o bien de su *primer acto de aplicación*. Asimismo, se dijo que, el Tribunal Pleno ha sostenido que, para efectos de la procedencia de la controversia constitucional, el primer acto de aplicación de una norma general impugnada debe ser entendido en sentido amplio¹.

Se argumentó que en este tipo de procedimientos válidamente puede ser considerada como acto de aplicación “*una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, en virtud de la cual se actualicen situaciones de las que depende su cumplimiento, y no necesariamente un acto dirigido en forma concreta y específica al actor*”. Dado que en controversias constitucionales, a diferencia de otros medios de control constitucional, rige un concepto amplio del principio de afectación², para considerar que una norma general es el primer acto de aplicación de otra norma general en el sentido de la Ley Reglamentaria, es suficiente con que la mera vigencia de la disposición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente.

¹ Al efecto se citó la tesis aislada del Tribunal Pleno con clave P.XIV/2009 cuyo rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CONTRA NORMAS GENERALES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE DA LUGAR A SU IMPUGNACIÓN PUEDE CONSISTIR EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL**”.

² Se citó la jurisprudencia P./J.42/2015 (10a.) de rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO**”.

Se dijo que en el presente caso claramente se actualizaba este supuesto, ya que el Decreto No. 75 adelantó la fecha de entrada en vigor de las dos disposiciones generales impugnadas; aunque originalmente estaba previsto que ello no sucediera sino hasta el uno de septiembre de dos mil veintiuno, es decir, una vez que la actual integración del ayuntamiento del municipio actor hubiera concluido su mandato, el artículo segundo del Decreto No. 75 eliminó la *vacatio legis* de los artículos impugnados a partir del uno de enero de dos mil diecinueve. De este modo, los presidentes de comunidad del municipio que habían tomado posesión del cargo el uno de enero de dos mil diecisiete automáticamente adquirieron derecho a voto en las sesiones de cabildo y vieron homologadas sus funciones a las de un regidor. En pocas palabras, la mera vigencia del Decreto No. 75 bastó para que en el municipio actor entrara en vigor el régimen legal de toma de decisiones que aquí se impugna.

Así, bajo una noción amplia del principio de afectación y una postura *pro actione*³, en este caso en particular, se dijo que era claro que los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala sí podían ser controvertidos con motivo de la publicación del Decreto No. 75, pues es justo a través de él que se generó la afectación que alega el actor. Por lo que, si la demanda se había presentado el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, esto es, dentro de los treinta días hábiles siguientes al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que se publicó el referido Decreto en el Periódico Oficial de la entidad federativa, entonces la impugnación en contra de los referidos preceptos resultaba oportuna.

En este contexto, debo precisar que **no comparto la sentencia en este punto**, ya que considero que con relación a los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, la controversia constitucional **no es oportuna**, por lo que debió sobreseerse con relación a las referidas normas.

Lo anterior, en virtud de que, por lo que hace a su publicación, la impugnación es notoriamente extemporánea; además, la demanda tampoco es oportuna bajo el supuesto de que se impugne el primer acto de aplicación de la norma porque en la demanda no se impugna algún acto concreto de aplicación o bien una

norma general que haya concretado sus supuestos normativos.

En efecto, una ley se puede considerar aplicada cuando se actualizan sus supuestos normativos; y los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, que regulan la integración de los presidentes de comunidad al cabildo, a través de su derecho al voto en las sesiones de éste. Sin embargo, no existe un acto concreto de tales normas y, si bien el Decreto No. 75 modificó un artículo transitorio que regulaba la entrada en vigor de los artículos 4, definición novena y 120, fracción I de la Ley Municipal, no puede ser considerado un acto de aplicación de dicho precepto, pues para considerar que una norma de carácter general es acto de aplicación de otra norma, se debe analizar si: *a) ésta pormenoriza lo dispuesto en una diversa ley* o *b) se emite con base en lo dispuesto por aquélla*.

En el caso, no se surte ninguno de ambos supuestos, pues en primer lugar, la norma impugnada del Decreto No. 75 no pormenoriza o reglamenta los artículos 4, definición novena y 120, fracción I, de la Ley Municipal, puesto que solamente modifica un artículo transitorio del Decreto No. 149 que regula su entrada en vigor, **en ese sentido, es claro que no se desarrollan los supuestos normativos de los artículos citados**.

También considero que no se actualiza el criterio de que *es suficiente con que la mera vigencia de la disposición más reciente represente una concreción normativa de la más antigua que pueda generar algún tipo de perjuicio al promovente*, ya que no se da en el caso una concreción normativa, dado que no existe tal concreción sino que sólo se adelanta su vigencia.

Bajo estas consideraciones, en relación con los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, voté en contra, pues considero que la controversia constitucional no es oportuna, por lo que debió sobreseerse.

II. Por otra parte, me separo de las consideraciones plasmadas en el considerando **VII. ESTUDIO DE FONDO**, apartado **A**, relativo al análisis de los **artículos 4, definición novena⁴ y 120, fracción**

³ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala con clave 1a.CCVI/2018 (10a.) de rubro: **“PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN”**.

⁴ **“Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...]

Presidente de Comunidad: Al representante político de una comunidad, quien ejerce de manera delegada la función administrativa municipal e integra el Cabildo con carácter similar al de regidor”.

1^o de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, en cuanto confieren atribuciones a los presidentes de comunidad en la toma de decisiones del ayuntamiento a raíz de su incorporación al cabildo con derecho de voto.

En este apartado, el Tribunal Pleno abordó el estudio relativo, bajo la pregunta de si es **constitucionalmente válido incorporar con derecho a voto al cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal**.

Señaló que no estaba a discusión que el cargo de “presidente de comunidad” previsto en la normativa del Estado de Tlaxcala carece de reconocimiento constitucional expreso como parte integrante de los ayuntamientos del país. El texto del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, es claro en el sentido de que el ayuntamiento como órgano de gobierno municipal se integra “*por un Presidente o Presidenta Municipal, y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine*”⁶. También es claro, sin embargo, que los tres cargos municipales a que se refiere este precepto constitucional distan mucho de ser los únicos en la estructura orgánica de un municipio. Desde cualquier policía municipal hasta el titular de la secretaría de un ayuntamiento, por ejemplo, existen diversos servidores públicos que forman parte de la administración pública municipal, pero que no gozan de mención expresa en ese artículo. La cuestión a dilucidar aquí, por tanto, es más bien si alguno de los funcionarios municipales no previstos expresamente en la fracción I del artículo 115 constitucional puede válidamente participar con derecho de voto en las sesiones de cabildo del respectivo municipio, es decir, en las reuniones deliberativas del máximo órgano de gobierno municipal.

El Tribunal Pleno consideró que un análisis integral del citado artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal arroja con claridad que, como lo alega el municipio actor, no es válido incorporar con derecho a voto al cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos expresamente en este precepto constitucional. Ya que, si bien en la administración pública municipal ciertamente pueden existir figuras auxiliares al ayuntamiento, como sucede con los presidentes de comunidad en los municipios del Estado de Tlaxcala, el principio constitucional de autonomía municipal consagrado en ese artículo requiere necesariamente que las decisiones del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio recaigan única y exclusivamente en funcionarios electos bajo las condiciones que establece la propia norma fundamental. Esto significa, a su vez, que en las sesiones del cabildo municipal solamente puedan tener derecho de voto aquellos funcionarios previstos de manera expresa en esa disposición constitucional, o sea, el Presidente Municipal, los síndicos y los regidores.

En primer lugar, se dijo que la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal es inequívoca en el sentido de que las atribuciones constitucionales de un municipio sólo pueden ejercerse a través de su ayuntamiento. El precepto dispone a la letra que “[l]a competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva”. Si de acuerdo con el texto constitucional el ejercicio de competencias municipales debe recaer exclusivamente en ese órgano colegiado, entonces integrar formalmente el ayuntamiento es un requisito indispensable para participar en la toma de decisiones relacionadas con las funciones constitucionales del municipio. De este modo, con independencia de que la legislación que regule la

⁵ “**Artículo 120.** Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz **y voto**; (...).”

⁶ “**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el período del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren

postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; ...”.

organización municipal en una entidad federativa le diese otra acepción a ese vocablo, “integrar” un ayuntamiento en sentido constitucional comprende necesariamente la facultad de votar en las reuniones deliberativas de este órgano de gobierno municipal, es decir, implica tener *derecho de voto* en las llamadas sesiones de cabildo.

En segundo lugar, que el propósito manifiesto de la introducción de esta disposición a la fracción I del artículo 115 constitucional fue precisamente garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que antes que no formaran parte del ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del municipio. Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un ayuntamiento se desprende claramente que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los municipios del país.

En tercer lugar, señaló que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal forma parte de un sistema normativo complejo y, por tanto, no puede ser interpretado de manera aislada por esta Suprema Corte. Al contrario, el sentido de ese precepto constitucional debe determinarse también en función de las distintas disposiciones del mismo ordenamiento que regulan la integración, organización y funcionamiento del municipio libre como nivel de gobierno. Esto implica tener que considerar su relación con los demás artículos de la Constitución Federal que inciden en la forma en que el ayuntamiento ejerce la autonomía municipal, desde luego, pero también con los diversos preceptos constitucionales que establecen las condiciones democráticas de integración de los gobiernos municipales.

Así, por un lado, se precisó que el principio de autonomía municipal previsto en la fracción I del artículo 115 constitucional debe interpretarse en función de la diversa fracción II de ese mismo artículo, pues esta última es la disposición que impone los límites a la facultad legislativa de las entidades federativas en relación con los municipios que las conforman. Concretamente, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un

plazo mayor al periodo del ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Que si, como puede observarse, la referida fracción II del artículo 115 constitucional no reconoce en alguno de sus cinco incisos que designar a los integrantes del ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso estatal incorporar con derecho de voto al cabildo municipal a funcionarios que no integren el ayuntamiento respectivo. De hacerlo así se estaría reconociendo implícitamente un objeto adicional a la legislación estatal en materia municipal y, por ende, quedarían sin efectos las disposiciones constitucionales cuya principal función es precisamente impedir que las legislaturas locales invadan las competencias originarias del municipio. Esa interpretación sería completamente disfuncional al régimen competencial de la Constitución Federal y, por ende, inadmisibles.

Por otro lado, se indicó que el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también debe interpretarse en función de los diversos principios constitucionales que regulan la integración democrática de los cargos que conforman un ayuntamiento. Sin pretender en modo alguno emprender aquí la elaboración de un tratado sobre democracia electoral a nivel municipal, es bien conocido que nuestra norma fundamental establece diversas condiciones y garantías para la conformación democrática de los órganos de gobierno municipal.

Nadie negaría, por ejemplo, que en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafos primero y tercero, fracción I; 115, fracción I, y 116, fracción IV, inciso a), todos ellos de la Constitución Federal, la renovación de los integrantes de los ayuntamientos deberá realizarse por *elección directa*, a través de elecciones *libres, auténticas y periódicas*, así como mediante sufragio *universal, libre, secreto y directo*. También es claro que con base en los dos primeros artículos citados, así como en los artículos 2º, apartado A, fracción VII, y 35, fracción II, de la propia Constitución Federal, en las elecciones de los integrantes de todos los ayuntamientos del país debe respetarse el principio de *paridad de género* tanto en su vertiente vertical como en la horizontal. Finalmente, tampoco puede negarse que la fracción VIII del multicitado

artículo 115 constitucional obliga a que en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios opere el principio de *representación proporcional*.

Pues bien, concluir que la fracción I del artículo 115 constitucional permite a las legislaturas estatales incorporar con derecho de voto al cabildo a funcionarios municipales distintos a los previstos expresamente en dicha disposición simplemente no sería sistemático con los preceptos constitucionales recién referidos, pues se obstaculizaría que en la integración de los ayuntamientos del país tuvieran plena aplicación los principios que aquellos artículos consagran y, por consiguiente, se diluiría la fuerza normativa que la Constitución Federal debe ejercer sobre las elecciones de los órganos de gobierno municipal. Bajo esa interpretación, por ejemplo, una legislatura local podría establecer que la elección de ciertos integrantes del cabildo no fuera popular sino indirecta, que se eligieran puros varones entre los candidatos, o bien que no hubiera candidaturas de representación proporcional.

Se enfatizó que si se atiende a la evolución del régimen constitucional del municipio libre y de los procedimientos para asegurar su cumplimiento, entonces tampoco habría justificación alguna para interpretar la fracción I del artículo 115 constitucional en un sentido que permitiera al Congreso de Tlaxcala incorporar con derecho de voto a los denominados presidentes de comunidad al cabildo municipal. Una conclusión de ese tipo iría en sentido contrario a la tendencia constitucional de fortalecer la autonomía municipal y su garantía jurisdiccional, pues validaría la intromisión constante del legislativo de dicha entidad federativa en el órgano máximo de gobierno municipal, desconociéndose así el carácter excepcional que de acuerdo con la Constitución Federal debe tener cualquier intervención estatal en el ejercicio de competencias originarias municipales.

Por todas estas razones, se determinó **declarar la invalidez** de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de esa entidad federativa. En virtud de que dichos preceptos indebidamente confieren la atribución a los presidentes de comunidad de integrar el cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones; vulnerando con ello de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

En este contexto, debo precisar que **obligado por la mayoría me pronuncié a favor del proyecto**, apartándome de las consideraciones relativas al análisis de la fracción II del artículo 115 de la Constitución

Federal, pues desde mi óptica, es suficiente para decretar la invalidez de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, la violación que sostiene la sentencia respecto a la fracción I del citado artículo 115 de la Constitución Federal.

En efecto, **la reforma de catorce de agosto de dos mil dieciocho**, a la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, **vulnera la conformación de los ayuntamientos del país que prevé la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, pues introduce una figura que no contempla**, dado que la Norma Suprema establece claramente que los ayuntamientos deberán ser **integrados únicamente por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine**, sin que los Estados tengan disponible introducir estructuras diversas e integrantes diferentes a tales munícipes. Así, el que se haya adelantado la vigencia de la reforma de agosto de dos mil dieciocho, **vulnera la integración actual del ayuntamiento del Municipio actor y por ende el funcionamiento de tal órgano de gobierno y el ejercicio de sus competencias**.

Esto es, la referida reforma de agosto de dos mil dieciocho, **modificó la figura del presidente de comunidad** para tres efectos: *i) otorgarles un carácter “similar al de regidor”, ii) integrarlos al Cabildo y, como consecuencia natural de lo anterior, iii) otorgarles el derecho a votar en las sesiones Cabildo*; con lo que se **agrega al ayuntamiento**, como órgano de gobierno de los municipios previsto en la Norma Fundamental, figuras diversas al presidente municipal, síndicos y regidores, pues los presidentes de comunidad sólo se consideran *similares a los regidores*, pero no son regidores pues en realidad dichos presidentes se prevén por la propia Ley Municipal como **autoridades auxiliares del municipio y órganos desconcentrados de la administración pública municipal, subordinadas al ayuntamiento del Municipio del que formen parte**. Lo cual se advierte del Título Quinto, Capítulo I, artículos 112 al 120 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

Conforme al criterio establecido por el Tribunal Pleno, en las **controversias constitucionales 9/2000 y 49/2003**, el artículo 115, fracción I de la Constitución Federal, **protege la integración del ayuntamiento**, así como la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno porque derivan de un mandato político concreto que otorga la ciudadanía a ese órgano de gobierno municipal a través de elecciones directas. Asimismo, se pronunció en el sentido de que **la protección a la integración y la continuidad de las**

funciones del ayuntamiento tiene como objetivo hacer efectiva su autonomía, al impedir que existan injerencias o intervenciones ajenas en las instituciones municipales.

Lo anterior, ya que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los ayuntamientos **la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno.**

Como lo señala la sentencia, la redacción del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal al disponer explícitamente que un ayuntamiento estará integrado por una Presidenta —o un Presidente— Municipal, así como por el número de sindicaturas y regidurías que determine la ley, es decir, sin hacer referencia a alguna otra figura u órgano, **prohíbe implícitamente que puedan integrarse al ayuntamiento figuras diversas de esos tres tipos de funcionarios de elección popular que señala.** Ello acorde con el propósito manifiesto de la introducción de esta disposición, que fue precisamente garantizar la autonomía del gobierno municipal, es decir, asegurar que antes que no formaran parte del ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del municipio.

Del análisis del procedimiento legislativo que en junio de mil novecientos noventa y nueve desembocó en la porción normativa que establece los únicos tres cargos que integran un ayuntamiento se desprende claramente que la reforma fue motivada principalmente por la frecuente intervención de otros poderes y niveles de gobierno en la autonomía de los municipios del país.

Para contrarrestar esta situación se consideró que era necesario no solamente establecer reglas que garantizaran que todas las decisiones respecto del ejercicio de funciones municipales se tomaran únicamente por instituciones que tuvieran “*base constitucional*”, **sino además especificar en la propia norma fundamental que la fórmula de integración de todos los ayuntamientos del país sería exclusivamente la de un Presidente Municipal, y los síndicos y regidores señalados por la ley.** Lo que es un elemento concluyente, en el sentido de que no está permitido a los Congresos estatales conferir derecho a votar en las sesiones del cabildo municipal a figuras como los presidentes de comunidad que contempla la normativa de Tlaxcala.

Si bien en la Constitución el Estado de Tlaxcala se incorporó una figura distinta como una parte de las autoridades del municipio en la entidad, pues les

consideró a **los presidentes de comunidad como municipes** los cuales son electos por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios y podrá realizarse también bajo la modalidad de usos y costumbres, y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años cuando **la postulación sea realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.**

Esto conforme a la Constitución del Estado de Tlaxcala, que establece:

(REFORMADO, P.O. 18 DE MAYO DE 2001)
 “ARTÍCULO 90.- *Los Municipios están investidos de personalidad jurídica y su patrimonio lo manejarán a través de su Ayuntamiento.*

(REFORMADO, P.O. 1 DE AGOSTO DE 2008)

Cada ayuntamiento se integrará por un presidente municipal, un síndico y los regidores cuya cantidad determinen las leyes aplicables. Por cada integrante propietario habrá un suplente.

(ADICIONADO, P.O. 1 DE AGOSTO DE 2008)

*El presidente municipal, el síndico y los regidores tendrán **el carácter de municipes** y serán electos por medio de planillas, en la circunscripción municipal, en procesos electorales ordinarios cada tres años, o en el plazo y para el periodo que determinen el Congreso del Estado y las leyes aplicables en caso de procesos electorales extraordinarios. **También tendrán ese mismo carácter** los presidentes de comunidad y las leyes aplicables determinarán las reglas, los procedimientos y las modalidades de su elección, así como sus atribuciones y obligaciones.*

(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2015)

Los integrantes del ayuntamiento electos en procesos ordinarios tomarán posesión el día treinta y uno de agosto inmediato posterior a la fecha de su elección y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 21 DE JULIO DE 2015)

Las asignaciones de los cargos específicos de presidente municipal, síndico y regidores, a los partidos políticos y candidatos independientes, se efectuarán de acuerdo con las bases siguientes:

(REFORMADA, P.O. 21 DE JULIO DE 2015)

I. A la planilla del partido político o a la planilla de candidatos independientes que obtenga el mayor número de votos válidos se le asignarán los cargos de presidente municipal y de síndico, y

(ADICIONADA, P.O. 1 DE AGOSTO DE 2008)

II. La ley de la materia establecerá los cálculos, la fórmula y los métodos aplicables para el procedimiento de asignación de regidurías.

(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2015)

Las elecciones de presidentes de comunidad se realizarán por el principio de sufragio universal, libre, directo y secreto cada tres años en procesos ordinarios y podrá realizarse también bajo a (sic) modalidad de usos y costumbres, de acuerdo con las condiciones generales que señale la ley de la materia, y podrán ser reelectos hasta por un período consecutivo, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos de los que formen parte no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

(...)

Lo cierto es que, como se dijo, con la reforma de dos mil dieciocho, se incorpora a dichos presidentes de comunidad como miembros del cabildo y del ayuntamiento, otorgándoles un carácter *similar a los regidores* y dándoles **voto en la sesiones de cabildo**, con lo que **en realidad se modifica la estructura del ayuntamiento que prevé la norma constitucional** y con el artículo Segundo del Decreto 75 impugnado, que adelanta su vigencia, se afecta la integración actual del municipio actor al **integrar** al ayuntamiento y al cabildo a **doce personas** que presumiblemente ostentan los cargos de **presidencias de comunidad**, con lo que se vulnera directamente el 115 de la Constitución Federal.

En ese sentido, coincido con la invalidez de los **artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, reformados mediante el Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, en tanto

indebidamente confieren la atribución a los presidentes de comunidad de integrar el cabildo con carácter similar al de los regidores y de gozar del derecho de voto en sus sesiones y con ello vulneran de forma manifiesta el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

No obstante ello, no comparto las consideraciones en las que se sostiene que existe violación a la fracción II del propio artículo 115, señalando que establece: *“que las leyes estatales en materia municipal sólo pueden establecer: (i) las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; (ii) los casos que requieren votación calificada del ayuntamiento para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento; (iii) las normas de aplicación general para celebrar convenios de asunción de funciones con los Estados; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Estado asuma tales funciones sin convenio a solicitud del municipio y, finalmente, (v) las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes; de lo que se observa que no reconoce en alguno de sus cinco incisos que **designar a los integrantes del ayuntamiento sea uno de los objetos de las leyes estatales en materia municipal**, entonces no sería sistemático con esa disposición interpretar la diversa fracción I del mismo artículo en un sentido que sí permitiera a un Congreso estatal incorporar con derecho de voto al cabildo municipal a funcionarios que no integren el ayuntamiento respectivo”*.

Ello, en principio, debido a que me parece que es suficiente con la violación directa a la integración de los ayuntamientos prevista en la fracción I de dicho precepto, pero sobre todo porque da a entender que los 5 incisos que prevé la fracción II son las únicas leyes relativas a los municipios que pueden emitir los Congresos locales, con lo cual se declararían implícitamente inconstitucionales todas aquellas que se refieran a funcionarios diversos de los municipios, creación misma de municipios, límites territoriales y demás aspectos que regulan las constituciones y leyes locales, lo cual no es correcto.

De la misma manera, me parece que es innecesario el análisis de la violación al principio de representación proporcional en la conformación de los ayuntamientos y al principio de paridad; sin embargo, coincido en que existe una vulneración a tales principios con la incorporación al ayuntamiento de los presidentes de comunidad; no obstante ello, en el caso de que el Congreso decidiera ajustar la legislación a efecto de que en la elección de tales presidentes se respetaran esos principios, considero que ello no haría constitucional la

incorporación de dichos presidentes al ayuntamiento dado que precisamente esa incorporación vulnera la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal.

Por estas razones, si bien comparto el sentido de la sentencia respecto a la invalidez de los **artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala**, lo cierto es que, respetuosamente, me aparto de las consideraciones precisadas en este apartado.

III. Finalmente, también me separo de las consideraciones plasmadas en el considerando **VII. ESTUDIO DE FONDO**, apartado **B**, relativo al análisis del **Artículo segundo del Decreto No. 75⁷**, precepto que reformó el artículo primero transitorio del diverso Decreto No. 149, publicado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala. El artículo impugnado simplemente adelantó al uno de enero de dos mil diecinueve la entrada en vigor de los artículos analizados en la sección anterior, prevista originalmente para el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

En este apartado, el Tribunal Pleno abordó el estudio relativo, preguntándose si es **constitucionalmente válido expedir normas generales que incidan en la integración de un ayuntamiento ya electo.**

En este apartado me pronuncié a favor del proyecto, separándome de consideraciones, ya que si bien **comparto la declaración de invalidez** del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, no comparto la técnica de la sentencia, toda vez que, de la lectura integral de la demanda no existe planteamiento alguno en donde el actor refiera que es inconstitucional el haber adelantado la vigencia de los artículos 4, definición novena, así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, reformados mediante el Decreto No. 149.

Pero, sobre todo, debido a que después de la declaración de invalidez de los artículos señalados debió declararse la invalidez del artículo segundo del Decreto No. 75, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, toda vez que, se reitera, dicho artículo adelanta la vigencia de los artículos 4, definición novena,

así como 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, por lo que al haber sido declarados inconstitucionales, lo procedente era también declarar la invalidez de dicho precepto, ya que no tiene ninguna razón tal estipulación.

Por todo lo anterior, respetuosamente me aparto de las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

MINISTRO

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

* * * * *

PUBLICACIONES OFICIALES

* * * * *

El Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala es integrante activo de la Red de Publicaciones Oficiales Mexicanas (RFPOMEX) y de la Red de Boletines Oficiales Americanos (RFBBOA).



⁷ **“ARTÍCULO SEGUNDO.** Con fundamento en lo establecido en los preceptos invocados en el artículo anterior, se REFORMA el párrafo primero del **ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO** del Decreto número ciento cuarenta y nueve, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Tlaxcala, el día catorce de agosto del año dos mil dieciocho, por el que se reforman la definición novena del artículo 4, el artículo 14 y la fracción I del artículo 120, todos de la Ley Municipal

del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue: **‘ARTÍCULO PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor a partir del día uno de enero del año dos mil diecinueve, debiéndose publicar en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala”.