

REFLEXIONES SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD
O INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 4,
DEFINICIÓN NOVENA, Y 120, FRACCIÓN I, DE LA LEY
MUNICIPAL DE ESTADO DE TLAXCALA, A LA LUZ
DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE
EN MÉXICO EN 2021

José Ma. SERNA DE LA GARZA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Interpretación histórica.* III. *Análisis exegetico y doctrinal.* IV. *Análisis de las controversias constitucionales promovidas por tres municipios de Tlaxcala contra las disposiciones objeto de la presente opinión técnica.* V. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

Escribo el presente ensayo en reconocimiento y homenaje al gran jurista, colega y amigo, el doctor Sergio García Ramírez. Para quienes hemos tenido el privilegio de convivir con él en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha sido modelo como investigador, como profesor y como ser humano de una calidad excepcional. Siempre preocupado por los grandes problemas nacionales, siempre propositivo y proactivo, a lo largo de los años el doctor Sergio García Ramírez nos ha enseñado cómo es posible conjuntar una gran sabiduría con una gran modestia. A él dedico las siguientes reflexiones, relativas a un reciente debate sobre la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

El 23 de agosto de 2018 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala* el Decreto núm. 149(7), por medio del cual se reformaron los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. Dichas modificaciones básicamente equiparaban a los llamados

* Profesor en la Facultad de Derecho e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

“presidentes de comunidad” con los regidores, confiriendo a los primeros derecho de voto en las sesiones del Cabildo municipal.

El objeto del presente ensayo es determinar si los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal de Estado de Tlaxcala son contrarios o no a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Dichos artículos disponen lo siguiente:

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

[definición novena:]

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.

II. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA

El ideal del “Municipio libre” fue una de las principales banderas de la Revolución mexicana. Este ideal tomó forma durante la gesta revolucionaria a través del Decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 (Municipio libre), de 26 de diciembre de 1914, expedido por don Venustiano Carranza, mismo que posteriormente cristalizaría en el artículo 115 de la CPEUM de 1917.

En efecto, en dos de los considerandos del referido Decreto, se puede leer lo siguiente:

Que es insostenible ya la práctica establecida por los gobiernos de imponer como autoridades políticas personas enteramente extrañas a los municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agente de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes, a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes;

[...]

Que introduciendo en la constitución la existencia del municipio libre, como base de la organización política de los estados, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las jefaturas políticas.

Por estas y otras consideraciones, que para los efectos del presente estudio no viene al caso citar, se decretó:

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado por Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del Estado.¹

El Decreto se refiere a la figura de los “jefes políticos” como “autoridades intermedias” entre el gobierno del estado y los gobiernos municipales. Pero más allá de la prohibición específica de dicha figura, es importante identificar el principio general que de dicha disposición se deriva: no debe haber en el gobierno municipal personas “extrañas” a las estructuras de autoridad que la CPEUM establece.

Como se verá más adelante en este estudio, la figura del presidente de comunidad que los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala integran con voz y voto en las sesiones de Cabildo de los ayuntamientos de dicho estado, es una persona “extraña” a la estructura de gobierno que la CPEUM ha establecido.

III. ANÁLISIS EXEGÉTICO Y DOCTRINAL

Lo contrario de “extraño” es lo “propio”, lo “natural”. Si hablamos de las estructuras de autoridad municipal, ¿cuáles son las figuras “propias” o “naturales” (es decir, constitucionales) del gobierno municipal?

Jacinto Faya Viesca, experto en temas de federalismo y municipalismo, lo ha dicho con toda claridad: “El ayuntamiento es el único depositario del ‘gobierno municipal’, pero necesariamente requiere expresarse y materializar sus determinaciones y competencias a través de ciertas personas físicas. Y estas personas solamente pueden serlo el presidente municipal, los regidores y los síndicos”.²

¹ “Dado en la H. Veracruz, a los veinticinco días del mes de diciembre de mil novecientos catorce. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República y Jefe de la Revolución, Venustiano Carranza”.

² Faya Viesca, Jacinto, “La Constitución tendrá que otorgarles a los municipios la autonomía municipal”, en Valencia Carmona, Salvador, *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005, p. 40.

En efecto, el artículo 115 de la CPEUM define en su fracción I, de manera limitativa (es decir, no enunciativa), quiénes forman parte del gobierno municipal:

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.³

Conviene detenernos en el análisis detallado de esta fracción del artículo 115 de la CPEUM. En primer lugar, la disposición del primer párrafo de la fracción I del artículo 115 no es potestativa, sino de carácter obligatorio.⁴ En segundo lugar, la lista de quienes han de integrar el Ayuntamiento es limitativa (o taxativa) y no enunciativa, lo cual significa que no es susceptible de ampliarse por normas de jerarquía inferior a la propia CPEUM. En tercer lugar, la disposición ordena que solamente el Ayuntamiento, integrado por el presidente municipal, regidores y síndicos (y no por otras figuras o personas), puede ejercer en exclusividad las competencias que la propia Constitución otorga al gobierno municipal.

Como afirma Miguel Ángel García Domínguez, resaltando el carácter colegiado del gobierno municipal, integrado por presidente municipal, regidores y síndicos:

De estas normas se desprende que el órgano de gobierno y administración del municipio es un ente colectivo, el ayuntamiento, formado por el presidente municipal, los regidores y los síndicos; y que el órgano legislativo municipal es también el ayuntamiento, integrado por presidente municipal, regidores y síndicos. Esto es, las decisiones del gobierno y administración municipal deben ser tomadas colegiadamente por las mismas personas que están facultadas para expedir las normas legislativas del municipio. Por tanto, el sistema de gobierno de nivel municipal que establece la Constitución no es un sistema

³ El énfasis es nuestro.

⁴ Se habla del carácter *potestativo* de una disposición, cuando su cumplimiento se encuentra sujeto a la libre facultad o potestad de su destinatario.

presidencial como el que la propia Constitución establece para los otros dos niveles de gobierno, el federal y el estatal.⁵

Como puede verse en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, relativa a la reforma constitucional en materia municipal de 1999, la mención expresa de presidente municipal, regidores y síndicos en la fracción I del artículo 115 de la CPEUM no fue producto de la casualidad, sino que tuvo como objetivo evitar que agentes externos y ajenos al Ayuntamiento intervinieran en las decisiones de este órgano. Lo anterior se constata en el siguiente párrafo que forma parte del referido dictamen:

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.⁶

En función de lo anterior, consideramos que tan sólo con el ejercicio de contrastar los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, con lo dispuesto en la fracción I del artículo 115 de la CPEUM, ya se puede determinar que son inconstitucionales. Una ley ordinaria, sea federal o sea estatal, no puede contradecir lo dispuesto por

⁵ García Domínguez, Miguel Ángel, *El sistema de gobierno de los municipios en México. Críticas y propuestas de cambio*, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, noviembre de 2003, p. 48.

⁶ Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fechado el 15 de junio de 1999, disponible en https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/147%20-%2023%20DIC%201999.pdf.

la ley fundamental, la cual es la norma suprema. La estructura jerárquica del sistema jurídico establece relaciones de supra subordinación entre sus normas. Siguiendo a Hans Kelsen, el sistema jurídico es una construcción organizada en niveles, en cadenas de validez determinadas por la norma superior, que es la Constitución.⁷ En el caso que nos ocupa, una ley ordinaria estatal, como lo es la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, no puede legítima y constitucionalmente integrar, con voz y voto, al órgano de gobierno municipal denominado “Ayuntamiento”, a figuras distintas a las señaladas por la fracción I del artículo 115 de la CPEUM.

Otro punto que debe ser resaltado, es que la fracción I del artículo 115 de la CPEUM dispone que el Ayuntamiento, integrado por presidenta o presidente municipal, regidores y síndicos, es producto de una “elección popular directa”. Esto es relevante porque las competencias que la CPEUM otorga al Ayuntamiento se conectan y se justifican, porque quienes lo integran son elegidos por la voluntad política de quienes con su sufragio los eligen. De esta manera, el cuerpo edilicio así elegido representa la voluntad política del *pueblo* municipal, expresada a través del sufragio en el proceso electoral respectivo.⁸ Asimismo, al ser electos por planillas,⁹ el presidente municipal, regidores y síndicos representan la voluntad política no de esta o aquella porción de los habitantes del territorio del Municipio respectivo, sino del conjunto de dichos habitantes, y a ese conjunto han de servir en el ejercicio de sus tareas como gobierno municipal.

Este carácter representativo se plasma en las definiciones del artículo 4 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, relativas al

Ayuntamiento: Al órgano colegiado del Gobierno municipal que tiene la máxima representación política que encauza los diversos intereses sociales y la participación ciudadana hacia la promoción del desarrollo.

[...]

Presidente Municipal: Al representante político del Ayuntamiento y jefe administrativo del Gobierno Municipal responsable de la ejecución de las decisiones y acuerdos emanados del Cabildo.

⁷ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, Porrúa, 2000, pp. 146 y ss.

⁸ Recordemos lo que dispone el artículo 39 de la CPEUM: “Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Enfatizamos: todo poder, incluido el poder del gobierno municipal, dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

⁹ Véase párrafo tercero del artículo 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, promulgada el 16 de septiembre de 1918.

Regidor: Al integrante del Ayuntamiento y representante popular de los intereses vecinales del Municipio.

Síndico: Al integrante del Ayuntamiento a quien se le asigna la representación legal del Municipio y la vigilancia de los recursos municipales.

Lo anterior contrasta con la figura de presidente de comunidad previsto en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (CPELST) y en la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.¹⁰ Esto se desprende del artículo 4 de esta Ley que 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”.

Esta definición contiene tres elementos que conviene analizar por separado. El primero de ellos es el concepto del presidente de comunidad como representante político de una comunidad, es decir, de su comunidad, de una comunidad que ocupa una porción del territorio municipal.¹¹

Esta característica de entrada introduce una diferencia con el resto de los integrantes del Ayuntamiento (presidente municipal, regidores y síndicos) quienes no representan a los habitantes de una porción del territorio municipal, sino al pueblo del Municipio, como ya se explicó líneas arriba. A su vez, esto significa que la figura del presidente de comunidad es distinta a la lógica de representación del Ayuntamiento, consagrada en la CPELST (artículo 90) y en la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala (definiciones del artículo 4, arriba citadas). Como se verá más adelante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha profundizado en este tema, relativo al distinto marco normativo de elección de presidentes municipales, regidores y síndicos, en contraste con el marco normativo de elección de los presidentes de comunidad de Tlaxcala, y las consecuencias constitucionales que derivan de incorporar a estos últimos con voz y voto en las sesiones de Cabildo.

¹⁰ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, t. LXXXI, Segunda Época, número 3 (extraordinario), 20 de diciembre de 2001.

¹¹ En esta línea, Humberto Polo Martínez sostiene que: “las autoridades auxiliares municipales pueden concebirse como instituciones público-sociales de carácter territorial y esa particularidad no es una situación derivada de la visión y de los arreglos formales de cada legislatura sino también de la práctica de su doble carácter representativo: a) Representan a la comunidad o circunscripción territorial en que se divide el municipio y son gestores del bienestar de la colectividad, y b) Representan territorialmente al ayuntamiento y son partícipes en el ejercicio del poder local, aunque tal condición no se haga explícita en el sistema jurídico correspondiente”. Polo Martínez, Humberto, *Administración pública comunitaria y gobierno federal en México: las autoridades auxiliares municipales*, México, INAP, p. 127.

El segundo elemento es el que dispone que el presidente de comunidad ejerce de manera delegada la función administrativa municipal. Y no sólo eso, sino que por disposición del artículo 116 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, el presidente de comunidad es un órgano desconcentrado de la administración pública municipal. Dicho artículo dispone lo siguiente:

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.¹²

Ahora bien, la desconcentración administrativa es una técnica de organización de la administración pública, que implica la creación de ciertos órganos que no se desligan del poder central y a los cuáles se otorgan ciertas facultades para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas. Entre sus características, se encuentra que forman parte de un órgano de la administración centralizada (que puede ser federal, estatal o municipal), mantienen subordinación jerárquica respecto del órgano de la administración centralizada y poseen autonomía para el ejercicio de la competencia otorgada, pero siempre bajo la tutela del órgano al que están jerárquicamente subordinados.¹³

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976, nos da una idea de derecho positivo de lo que significa la desconcentración administrativa:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Lo que nos interesa señalar para los efectos del presente estudio, es que el presidente de comunidad, al ser órgano desconcentrado de la administración pública municipal, es un órgano jerárquicamente subordinado a ésta,

¹² El énfasis es nuestro.

¹³ Véase Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford University Press, 2008, pp. 230-232.

pero también al Ayuntamiento, el cual es la autoridad de última instancia dentro de la estructura de gobierno municipal, y esto lleva a un contrasentido que se enlaza con el tercer elemento que nos falta mencionar: suponiendo, sin conceder, que el presidente de comunidad integra el Cabildo con carácter similar al de regidor, entonces es a la vez superior y subordinado. O, en otras palabras, forma parte del órgano al que se encuentra jerárquicamente subordinado, en virtud de la técnica de la desconcentración administrativa a la que se adscribe por disposición legal.

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, no solamente son inconstitucionales sino que tienen un diseño normativo incongruente.

IV. ANÁLISIS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PROMOVIDAS POR TRES MUNICIPIOS DE TLAXCALA CONTRA LAS DISPOSICIONES OBJETO DE LA PRESENTE OPINIÓN TÉCNICA

En 2019, tres municipios de Tlaxcala promovieron sendas controversias constitucionales en contra de los artículos 4, definición novena, y el artículo 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala:

1. Controversia constitucional 38/2019, promovida por el Municipio de Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxcala, contra los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala.
2. Controversia constitucional 28/2019, promovida por el Municipio de Yauhquemehcan, Tlaxcala, contra los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala.
3. Controversia constitucional 39/2019, promovida por el Municipio de Tlaxco, Tlaxcala, contra los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala.

La pregunta esencial que tenía que contestar la SCJN fue la misma en los tres casos: ¿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?

En las tres sentencias dictadas por la SCJN se determinó que, a partir de un análisis integral del citado artículo 115, fracción I, de la CPEUM, se podía ver con claridad que “no es válido incorporar con derecho a voto al cabildo municipal a funcionarios distintos a los previstos expresamente en este

precepto constitucional”. Asimismo, la SCJN explicó en las tres sentencias que, si bien en la administración pública municipal 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. Para la SCJN esto significaba, a su vez, que en las sesiones del Cabildo municipal solamente pueden tener derecho de voto aquellos funcionarios previstos de manera expresa en el artículo 115, fracción I, de la CPEUM, o sea, el presidente municipal, los síndicos y los regidores.

En apretado resumen, los razonamientos de la SCJN fueron los siguientes:

1. Al disponer explícitamente que un Ayuntamiento estará integrado por 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, 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 del 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.
2. 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 entes que no formaran parte del Ayuntamiento estuvieran completamente excluidos de la toma de decisiones respecto del ejercicio de las competencias originarias del Municipio. Después de analizar el procedimiento legislativo que en junio de 1999 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. Es

decir, con esta reforma se buscó excluir a cualquier agente externo al Ayuntamiento en la toma de decisiones de este órgano, a efecto de que dichas decisiones solamente las tomaran las figuras indicadas en dicha porción normativa: presidenta o presidente municipal, regidores y síndicos.

3. Haciendo una interpretación sistemática del artículo 115, fracción I, de la CPEUM, consideró la SCJN que, en términos de la fracción II del artículo 115 de la propia 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. Para la SCJN, lo anterior significa que 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. Por esta razón, 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. En opinión de la SCJN, esa interpretación sería completamente disfuncional al régimen competencial de la Constitución federal y, por ende, inadmisibles.
4. 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 que a continuación se señalan, pues se obstaculizaría

lizaría que en la integración de los ayuntamientos del país tuvieran plena aplicabilidad los principios que estos 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. Dichos artículos son: 41, párrafos primero y tercero, fracción I; 115, fracción I, y 116, fracción IV, inciso a), todos ellos de la CPEUM, relativos a que 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*; asimismo, y con base en los dos primeros artículos citados, así como en los artículos 2o., apartado A, fracción VII(78), y 35, fracción II(79), de la propia CPEUM, el principio de que 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, la fracción VIII del artículo 115 de la CPEUM que obliga a que en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios opere el principio de *representación proporcional*.

Para la SCJN, admitir que los presidentes de comunidad participen en las sesiones del Ayuntamiento con voz y con voto, significaría que las decisiones del máximo órgano de gobierno municipal 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, además de que 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, consideró la SCJN que estaría incidiendo indebidamente en las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para garantizar la constitucionalidad de las elecciones municipales.

En el caso de las disposiciones de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala examinadas, sentenció la SCJN que, al no estar asegurado que la integración de un Ayuntamiento cumpla con todas las condiciones democráti-

cas 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.

Por todas estas razones, la SCJN consideró que es sustancialmente fundado el concepto de invalidez esgrimido por los tres municipios actores en las referidas controversias constitucionales, 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 núm. 149, publicado el 23 de agosto de 2018, en el *Periódico Oficial* de esa entidad federativa. Dichos preceptos —concluyó la SCJN— 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.

V. CONCLUSIÓN

Con apoyo en una interpretación histórica relativa a los orígenes y razón de ser del artículo 115 de la CPEUM; acudiendo a un análisis exegético y a las opiniones doctrinarias de distinguidos juristas, como las que se han citado en el presente estudio, y con base en los argumentos y razonamientos esgrimidos por la SCJN en las sentencias relativas a las tres controversias constitucionales examinadas líneas arriba, podemos concluir que los artículos 4, definición novena, y 120, fracción I, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, son clara e indubitablemente inconstitucionales.