

TRIBUNAL ELECTORAL DE VERACRUZ



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

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

EXPEDIENTE: TEV-JDC-80/2019

ACTOR: ALEJANDRO MORA
JUÁREZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
AYUNTAMIENTO DE ACTOPAN,
VERACRUZ

MAGISTRADA: CLAUDIA DÍAZ
TABLADA

SECRETARIO: JONATHAN
MÁXIMO LOZANO ORDÓÑEZ¹

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a diez de abril de dos mil diecinueve².

El Pleno del Tribunal Electoral de Veracruz dicta **SENTENCIA** en el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicado, promovido por **Alejandro Mora Juárez**, ostentándose como agente municipal de la congregación "Paso de Varas", municipio de Actopan, Veracruz, en contra de la omisión del citado Ayuntamiento, de otorgarle una remuneración económica por el desempeño de su cargo y que tal omisión constituye una afectación a su derecho de ejercer el cargo, dado que supone un desconocimiento del carácter representativo del mismo, lo que

¹ Con la colaboración de Freyra Badillo Herrera y José Ramón Hernández Hernández.
² En adelante las fechas se referirán al dos mil diecinueve, salvo aclaración expresa.

4

lesiona los bienes tutelados por el sistema de medios de impugnación.

ÍNDICE

A N T E C E D E N T E S	3
I. DEL ACTO RECLAMADO.	3
II. IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DE VERACRUZ.	3
C O N S I D E R A C I O N E S	5
PRIMERA. Competencia.	5
SEGUNDA. Requisitos de procedencia.	7
TERCERA. Suplencia de la Queja.	16
CUARTA. Síntesis de Agravios y Metodología de estudio.	17
QUINTA. Estudio de Fondo.	19
SEXTA. Efectos de la sentencia.	41
R E S U E L V E	44

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Este Tribunal considera **fundados** los agravios hechos valer por Alejandro Mora Juárez referentes a la omisión de pago de una remuneración por el ejercicio del cargo de agente municipal que ostenta y que tal omisión constituye una afectación al derecho político electoral de ser votado, en la vertiente de ejercicio del cargo, dado que constitucional y legalmente se encuentra reconocido el derecho de recibir una remuneración económica.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

ANTECEDENTES

De la demanda y demás constancias que integran el expediente del presente juicio, se advierte lo siguiente:

I. DEL ACTO RECLAMADO.

1. **Aprobación de la convocatoria para la elección de agentes y subagentes municipales.** El dieciocho de enero de dos mil dieciocho, el Ayuntamiento de Actopan, Veracruz, celebró sesión de cabildo en la que se aprobó la convocatoria para la elección de agentes y subagentes municipales para cada una de las congregaciones y rancherías pertenecientes a dicho municipio, para el periodo de dos mil dieciocho a dos mil veintidós.

2. **Jornada electiva.** El ocho de abril de dos mil dieciocho, tuvo verificativo la elección de agente municipal en la congregación "Paso de Varas", en la cual resultó ganador el ahora inconforme.

3. **Toma de protesta.** El uno de mayo de ese año, Alejandro Mora Juárez tomó protesta como agente municipal propietario, de la congregación mencionada.

II. IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DE VERACRUZ.

4. **Presentación del juicio ciudadano ante el Tribunal Electoral de Veracruz.** El diecinueve de marzo, el inconforme, en su carácter de agente municipal propietario de la congregación de "Paso de Varas", municipio de Actopan, Veracruz, presentó ante la Oficialía de Partes de este Tribunal, demanda de Juicio para la protección de los derechos político-

electorales del ciudadano en contra de la omisión del citado Ayuntamiento, de otorgarle una remuneración económica por el desempeño de su cargo y que tal omisión constituye una afectación a su derecho a ejercer el cargo, dado que supone un desconocimiento del carácter representativo del mismo, lo que lesiona los bienes tutelados por el sistema de medios de impugnación.

5. **Integración y turno.** El veinte de marzo, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral, ordenó integrar y registrar la documentación recibida con la clave de expediente TEV-JDC-80/2019, turnándolo a la ponencia de la **Magistrada Claudia Díaz Tablada**, a efecto de llevar a cabo la revisión de las constancias y, en su caso, la emisión de los requerimientos de información y documentación necesaria para elaborar el proyecto de sentencia y someterlo a consideración del Pleno.

6. Asimismo, mediante el referido acuerdo, se requirió a la autoridad responsable para que remitiera el informe circunstanciado y diera el trámite legal correspondiente.

7. **Radicación y requerimiento.** El veintiuno de marzo, se radicó el expediente y se requirió diversa documentación relacionada con el presente asunto.

8. **Respuesta del Congreso del Estado.** El veinticinco de marzo, se recibió el oficio DSJ/692/2019, remitido por el Director de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado en relación con el requerimiento señalado en el punto que precede.

9. **Respuesta del Ayuntamiento.** El veintisiete de marzo y el tres de abril, se recibió en la Oficialía de Partes de este



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

Tribunal Electoral, el oficio 635/2019 y el informe circunstanciado, signados por el Presidente Municipal y la Síndica Única del Ayuntamiento responsable, a los cuales adjuntaron diversa documentación con la finalidad de rendir la información que le fue requerida previamente, así como las respectivas constancias de publicación del medio de impugnación al rubro indicado.

10. Admisión, cierre de instrucción y cita a sesión. En su oportunidad, la Magistrada Instructora en el asunto, admitió el presente medio de impugnación y, al no haber diligencias pendientes por realizar, declaró cerrada la instrucción, poniéndolo en estado de resolución de conformidad con lo establecido por el artículo 372, del Código Electoral.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia.

11. Este Tribunal Electoral, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66, apartado B, de la Constitución Política del Estado de Veracruz³, 349 fracción III, 354, 401, 402 y 404, del Código Electoral local, así como los numerales 5 y 6 del Reglamento Interior de este órgano jurisdiccional.

12. Esto, por tratarse de un juicio ciudadano en el cual el promovente se duele de la supuesta violación a su derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de desempeño efectivo del cargo público, acto del que corresponde conocer

³ En adelante Constitución local.

a este Tribunal Electoral, en términos de los preceptos recién invocados.

13. En efecto, los actos y resoluciones concernientes a la elección de agentes y subagentes municipales, son impugnables mediante el juicio ciudadano, por tratarse de servidores electos popularmente que auxilian al Ayuntamiento⁴ en las congregaciones o rancherías en las que residen, por lo que en su elección se involucran los derechos fundamentales de votar y ser votados consagrados en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵.

14. De manera que, en el caso que nos ocupa, si el promovente Alejandro Mora Juárez avala tener el carácter de agente municipal de la congregación "Paso de Varas", municipio de Actopan, Veracruz, y se duele de una vulneración a su derecho a ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo, debido a la omisión de la citada autoridad en otorgarle una remuneración económica por el ejercicio de su cargo público y que tal omisión constituye una afectación a su derecho a ejercer el cargo, dado que supone un desconocimiento del carácter representativo del mismo, lo que lesiona los bienes tutelados por el sistema de medios de impugnación; entonces, se acredita la competencia de este

⁴ Como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-1485/2017, consultable en la página de internet <https://www.te.gob.mx/buscador/>, en el cual determinó que los agentes municipales tienen la calidad de servidores públicos.

⁵ En adelante Constitución federal.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

órgano jurisdiccional para conocer y resolver el presente medio de impugnación⁶.

SEGUNDA. Causales de improcedencia.

15. En virtud de que los requisitos de procedibilidad se encuentran directa e inmediatamente relacionados con aspectos cuyo cumplimiento es necesario para la válida constitución del proceso; por ende, el análisis de las causales de improcedencia, es una cuestión de orden público y estudio preferente, las aleguen o no las partes, conforme a lo dispuesto por los artículos 1, 377 y 378 del Código Electoral y en atención a la tesis relevante V3EL005/2000⁷.

16. El Ayuntamiento de Actopan, Veracruz, al rendir su informe circunstanciado hizo valer dos causas de improcedencia que a continuación se analizan:

a) La incompetencia de este Tribunal Electoral por razón de la materia del juicio.

17. Respecto a ésta causa de improcedencia, sostiene el Ayuntamiento responsable que este Tribunal Electoral no es competente para conocer las pretensiones que hace valer el actor en esta vía, por lo que en el momento procesal oportuno deberá declinar su competencia en favor del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, o en su caso dejar a salvo los

⁶ Sustenta lo anterior, la Jurisprudencia 5/2012 de la Sala Superior del TEPJF con el rubro siguiente: **"COMPETENCIA. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES CONOCER DE IMPUGNACIONES VINCULADAS CON LOS DERECHOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO (LEGISLACIÓN DE YUCATÁN Y SIMILARES)."** Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 16 y 17, así como en la página de internet <https://www.te.gob.mx/iuse/>
⁷ Tesis relevante de rubro: **"CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. SU ESTUDIO ES PREFERENTE"**, Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, V3EL005/2000. Tercera Época. Materia Electoral.

derechos del promovente para que los haga valer en la vía correcta.

18. Esto es así, porque considera el Ayuntamiento de Actopan que éste organismo electoral no puede conocer de cuestiones salariales de los agentes municipales, pues su función se encuentra limitada a verificar que se respete el derecho a votar y ser votado, el sufragio y que no se coarten las atribuciones de las personas que fueron elegidas a través de una elección, sostiene que en el acto que reclama el accionante, no se evidencia que se esté violando alguno de sus derechos o coartando sus funciones, ya que el acto que combate es el pago salarial, es decir, una prestación exclusivamente laboral y no de tipo electoral.

19. Para este Tribunal Electoral, la causal de improcedencia planteada por la autoridad responsable resulta **infundada**, ya que de conformidad con el artículo 402, fracción VI del Código Electoral, el juicio ciudadano constituye la vía idónea para impugnar actos o resoluciones que violen un derecho político-electoral, como en el caso se trata de la supuesta omisión de un salario como servidor público municipal, remuneración a que tiene derecho a percibir el actor por el ejercicio del cargo de agente municipal, conforme lo ordena el artículo 82 de la Constitución Política Local, en atención a lo siguiente:

20. El artículo 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución federal, prevé que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

21. En ese sentido, la Constitución local dispone en su artículo 66, que para garantizar que los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten invariablemente al principio de legalidad, se establecerá un sistema de medios de impugnación de los cuales conocerán, en los términos que señala la ley, el Instituto Electoral Veracruzano, actualmente Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz y el Tribunal Electoral de Veracruz.

22. El principio de legalidad consiste en que todos los actos y resoluciones emitidos por la autoridad encargada de organizar las elecciones que afecten a los ciudadanos o partidos políticos, pueden ser revisados por una autoridad jurisdiccional especializada.

23. Con base en lo anterior, se establece que, para garantizar el acceso a la jurisdicción estatal a todas las personas, se requiere de un sistema de medios de impugnación completo e integral para que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten al principio de legalidad.

24. De tal suerte, que cuando en la legislación electoral local no se haya previsto un medio de impugnación para controvertir determinados actos de naturaleza electoral, tal circunstancia no puede constituir un obstáculo para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la justicia, que debe asegurar el sistema de medios de impugnación ordenado por la Constitución federal y local.

25. En efecto, cuando el legislador omita el establecimiento de un medio de impugnación en materia electoral, el juzgador, en aras de garantizar la tutela judicial, deberá aplicar el

principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución, con la finalidad de garantizar la supremacía constitucional y, a su vez, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.

26. En otras palabras, la porción normativa que no contemple un medio de impugnación en materia electoral, deberá interpretarse acorde a la Constitución, con el objetivo de establecer un recurso idóneo, mediante el cual el acto o resolución de un organismo público electoral local, sea susceptible de ser confirmado, modificado o revocado.

27. Ello es así, pues el ordenamiento jurídico mexicano debe entenderse como una unidad, por la cual las normas constitucionales y legales no deben interpretarse de manera aislada, sino en su conjunto a fin de desentrañar su verdadero sentido.

28. Ahora bien, para demostrar que el presente juicio procede contra actos o resoluciones de Cabildo o integrantes de un Ayuntamiento, como es el caso, por las omisiones reclamadas al Ayuntamiento de Actopan, Veracruz; es conveniente señalar el contenido del artículo 401 del Código Electoral, el cual establece que el juicio ciudadano procede cuando el promovente por sí mismo y en forma individual:

I. Haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

II. Impugne actos o resoluciones que afecten su derecho a ocupar y **desempeñar el cargo de elección popular encomendado por la ciudadanía.**

III. Impugne actos o resoluciones relacionados con la elección, designación, acceso al cargo o permanencia de dirigencias de órganos estatales de los partidos políticos o

IV. Impugne actos o resoluciones que violente su derecho para integrar las autoridades electorales y de participación ciudadana en la entidad.

29. En ese sentido, se advierte que dicha disposición jurídica prevé el supuesto de impugnar actos relacionados con el desempeño del cargo de elección popular encomendado por la ciudadanía.

30. Sin embargo, constituye un deber constitucional para las entidades federativas, establecer un recurso idóneo mediante el cual los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten al principio de legalidad.

31. Por lo que, aun cuando el artículo 401 del Código Electoral no prevea en su literalidad la procedencia del juicio ciudadano contra actos o resoluciones relacionados con la omisión de “otorgar una remuneración como servidor público en el cargo de agente municipal”, una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades por el ejercicio de su cargo de agente o subagente municipal, lo cierto es, se trata de actos o resoluciones de naturaleza electoral, que pudieran afectar el derecho al ejercicio efectivo del cargo público de elección popular, mismo que se configura como una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación.

32. Considerar lo contrario, haría nugatorio el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 Constitucional, siendo que su ejercicio es de gran trascendencia, pues a través de él se hacen efectivos todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, legislación secundaria y tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

33. En este caso, la existencia de un juicio contra los actos o resoluciones de los integrantes de los Ayuntamientos, permite observar el derecho al debido proceso legal que prevé el Código Electoral y demás lineamientos aplicables, así como el principio de legalidad en relación con la exacta aplicación de la ley.

34. En consecuencia, a fin de garantizar el acceso a la justicia en materia electoral⁸, procede realizar una interpretación conforme del artículo 401 del Código Electoral, a la luz de los preceptos 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución federal y 66 de la Constitución local, en el sentido de que el juicio ciudadano procede contra los actos u omisiones de los Ayuntamientos siempre y cuando incidan en el ejercicio del derecho político electoral de ser votado en su

⁸ En términos de la tesis aislada de la Primera de la Suprema Corte de Justicia de rubro: **“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO.”**, Época: Décima Época. Registro: 2007064. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 9, agosto de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXCI/2014 (10a.). Página: 536.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

vertiente de desempeño efectivo del cargo de elección popular⁹.

35. De ahí que la competencia tratándose de omisiones de otorgar una remuneración a los agentes y subagentes, en su calidad de servidores públicos municipales, corresponde a este Tribunal Electoral y no como lo sostiene la responsable al Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

b) Falta de definitividad.

36. El Ayuntamiento de Actopan en su informe circunstanciado aduce que la remuneración que el actor está solicitando, no ha sido gestionada conforme a la Ley ante dicho Ayuntamiento, de ahí que no se ha cumplido con agotar la instancia de pedir ante la autoridad competente previo a promover el juicio ciudadano, señala que prueba de ello es que el actor no exhibe ningún documento en el que justifique que ha solicitado al Ayuntamiento la remuneración por el hecho de ser agente municipal, por lo tanto, en el momento procesal oportuno, considera que deberá decretarse la improcedencia de su solicitud y ordenarle que acuda ante la instancia administrativa a solicitar la remuneración correspondiente, hecho lo anterior manifiesta que entonces podrá acudir a este Tribunal Electoral.

⁹ Tal como se sostiene en las jurisprudencias 5/2012 y 21/2011, de rubros: “**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES CONOCER DE IMPUGNACIONES VINCULADAS CON LOS DERECHOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO (LEGISLACIÓN DE YUCATÁN Y SIMILARES)**” y “**CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**”, consultables en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 16 y 17 y Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 13 y 14, respectivamente, así como en la página de internet <https://www.te.gob.mx/iuse/>.

A handwritten signature or mark in the bottom right corner of the page.

37. Al respecto, este Tribunal Electoral considera que es **infundada** la causal de improcedencia invocada, dado que al tratarse de una posible vulneración al derecho político electoral de ser votado en la vertiente de ejercicio del cargo, ante la omisión del Ayuntamiento de Actopan, Veracruz, no existe instancia previa que deba de agotar el actor.

38. Aunado a lo anterior, existe la posibilidad que de solicitar como lo aduce el ayuntamiento responsable, un documento que acredite que ha gestionado ante dicha instancia la remuneración solicitada, conlleva una dilación al acceso a la justicia establecido en el numeral 17 constitucional.

39. Una vez desestimadas las causales de improcedencia hechas valer por el Ayuntamiento de Actopan, Veracruz, lo procedente es analizar si el medio de impugnación cumple con los requisitos de procedibilidad.

TERCERA. Requisitos de procedencia.

40. De la lectura integral de la demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte que el presente medio de impugnación es procedente al contener los requisitos previstos en los artículos 355, fracción I, 358, párrafo tercero, 362, fracción I, 364 y 366 del Código Electoral, como se muestra enseguida:

41. **Forma.** La demanda de juicio ciudadano se presentó por escrito, haciéndose constar el nombre y firma del actor y domicilio para oír y recibir notificaciones. De igual forma, identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; menciona los hechos que sustentan la impugnación, las manifestaciones que, bajo su consideración, le generan un