



Tribunal Electoral
de Veracruz

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO

EXPEDIENTE: TEV-JDC-276/2018

ACTOR: MARGARITO ORTÍZ
GARCÍA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
AYUNTAMIENTO DE
TLALNELHUAYOCAN, VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE:
JOSÉ OLIVEROS RUIZ

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA:** MABEL LÓPEZ RIVERA¹

**Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a quince
de enero de dos mil diecinueve.**

Sentencia que declara fundada la omisión de la responsable de reconocerle y consecuentemente otorgarle al actor una remuneración por el desempeño como Agente Municipal de la Congregación de Otilpan perteneciente al Municipio de Tlalnelhuayocan, Veracruz.

índice

RESULTANDO:	2
I. Antecedentes:	2
II. Juicio para la protección de los derechos-político electorales del ciudadano:	2
CONSIDERANDOS:	4
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.	4
SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.	5
TERCERO. Síntesis de agravios y metodología de estudio	6
CUARTO. Estudio de fondo.	8
A. Marco Normativo.	8
B. Caso Concreto.	24
B.1. Inconstitucionalidad de la omisión de otorgar una remuneración.	24
B.2. Pago de remuneración a partir del uno de mayo de 2018.	31
B.3. Elementos para fijar remuneración.	33
QUINTO. Efectos.	35
RESUELVE:	38

¹ Con la colaboración de Karen Dayanara Portilla Vargas y Cesar Manuel Barradas Campos.

RESULTANDO:

I. Antecedentes.

Del escrito que dio origen al asunto y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

a) **Constancia de mayoría.** El ocho de abril de dos mil dieciocho², la Junta Municipal del Ayuntamiento de Tlalnahuayocan, Veracruz, expidió la constancia de mayoría como Agente Municipal de la Congregación de Otilpan, Veracruz, a favor del ciudadano Margarito Ortiz García.

b) **Toma de protesta.** El uno de mayo, el Ayuntamiento de Tlalnahuayocan, Veracruz, tomó protesta a Margarito Ortiz García, como Agente Municipal de la Comunidad de Otilpan.

II. Juicio para la protección de los derechos-político electorales del ciudadano.

a) **Escrito inicial.** El cuatro de diciembre, Margarito Ortiz García, en su carácter de Agente Municipal de la Congregación de Otilpan del Ayuntamiento de Tlalnahuayocan, Veracruz, presentó en la Oficialía de Partes de este Tribunal Electoral, juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, a fin de impugnar la omisión del Ayuntamiento referido de otorgarle una remuneración por el ejercicio de su cargo como Agente Municipal.

b) **Turno a ponencia.** El cinco de diciembre, el Presidente de este Tribunal Electoral ordenó integrar el expediente **TEV-JDC-**

² Las fechas posteriores que citen se referirán al año dos mil dieciocho, salvo que se exprese año diverso.

276/2018 y lo turnó a su ponencia.

Asimismo, al advertir que no constaba el trámite correspondiente, en el mismo acuerdo se requirió al Ayuntamiento de Tlalnelhuayocan, Veracruz, en su carácter de autoridad responsable, para que realizara el trámite previsto en los artículos 366, y 367, del Código 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

c) Radicación. El siete de diciembre, el Magistrado Instructor, acordó radicar el juicio ciudadano indicado al rubro en la ponencia a su cargo.

d) Recepción de constancias de trámite requeridas. El diez de diciembre, se recibieron en la Oficialía de Partes de este Tribunal, constancias relativas al trámite del medio de impugnación y el correspondiente informe circunstanciado por parte de la autoridad responsable.

e) Requerimientos. El once y diecisiete de diciembre, el Magistrado instructor requirió a la responsable, diversas constancias que estimó necesarias para la resolución de este asunto, mismas que fueron remitidas de forma completa el dieciocho y diecinueve siguiente.

f) Admisión y cierre de instrucción. El catorce de enero de dos mil diecinueve, se admitió la demanda. Posteriormente el quince siguiente, al no encontrar diligencia alguna pendiente por desahogar, se declaró cerrada la instrucción, con lo cual quedó el asunto en estado de dictar sentencia; lo que ahora se hace al tenor de los siguientes,



CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

El Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, es competente para conocer el presente medio de impugnación, de conformidad con los artículos 66, Apartado B, de la Constitución Política del Estado de Veracruz; 349, fracción III, 354, 401, fracción II, 402, fracción VI, y 404, del Código Electoral local, así como los numerales 5, y 6, del Reglamento Interior de este órgano jurisdiccional.

Lo anterior por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el cual, el promovente se duele de una violación a su derecho político-electoral de ser votado, por la omisión de la responsable de reconocerle y consecuentemente otorgarle una remuneración, por su función como Agente Municipal.

Lo que corresponde conocer a este Tribunal Electoral, en términos de los preceptos recién invocados, en tanto que los Agentes Municipales son cargos de elección popular, siendo que el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral ha reconocido que las cuestiones relativas a omisiones, negativas o cancelación de remuneraciones de cargos de dicho tipo, se encuentra dentro del ámbito del derecho electoral³, resultando procedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales.

³ Sustenta lo anterior, la jurisprudencia 5/2012 y 21/2011 de la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación con los rubros siguientes: "**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)**."

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.

A continuación, se analiza si se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia del presente medio de impugnación, conforme a los artículos 358, párrafo tercero, y 362, fracción I, del Código Electoral.

Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito, haciendo constar el nombre del promovente; identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, menciona los hechos en que basa el escrito de impugnación, realiza manifestaciones a título de agravios; y hace constar su nombre y firma autógrafa.

Oportunidad. Se satisface este requisito, atendiendo a que el acto impugnado constituye una omisión, acto al cual se le denomina de tracto sucesivo ya que surten sus efectos mientras subsista la misma, por lo que el plazo legal para impugnarlos no vence hasta que la misma se supere; por lo tanto, si el promovente presentó su escrito inicial de demanda en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional, el cuatro de diciembre, este Tribunal considera que el medio de impugnación fue presentado oportunamente.⁴

Legitimación e interés jurídico. Se satisface el presente requisito de conformidad con los artículos 356, fracción II, y 401, fracción II, ambos del Código Electoral, porque corresponde a los ciudadanos instaurar el juicio ciudadano, cuando consideren que un acto de alguna autoridad es violatorio de cualquiera de sus derechos político-electorales, como en la especie ocurre.

Ya que, en el caso el ciudadano Margarito Ortiz García,

⁴ Al respecto, resulta aplicable *mutatis mutandis* la jurisprudencia 15/2011, de rubro "PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES".

promueve, en su calidad de Agente Municipal⁵ de la Congregación de Otilpan, perteneciente al municipio de Tlalnahuayocan, Veracruz, quien estima que indebidamente el Ayuntamiento de dicho municipio omite otorgarle una remuneración por el cargo que ostenta, lo que a su consideración vulnera sus derechos político-electorales, en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo.

Definitividad. Requisito que se tiene por cumplido en virtud de que la legislación aplicable al caso no prevé medio de impugnación diverso al juicio ciudadano, al que el actor previamente a esta instancia pueda acudir a deducir los derechos que plantea en el presente controvertido.

TERCERO. Síntesis de agravios y metodología de estudio

Una vez que se ha verificado que el medio de impugnación cumple con los requisitos de procedibilidad, este Tribunal Electoral procede a identificar los agravios que hace valer el impugnante, supliendo en su caso, la deficiencia en la expresión y argumentación de éstos.

Para lo cual, se analiza integralmente el escrito de demanda, a fin de desprender el perjuicio que, en concepto de la parte actora, le causa la omisión reclamada con independencia de que los motivos de inconformidad puedan encontrarse en un apartado o capítulo distinto a aquél que dispuso para tal efecto el promovente.⁶

⁵ Calidad que no fue controvertida por la responsable al rendir su informe circunstanciado y que es factible visualizar del acta de toma de posesión del cargo del actor, visible a fojas 119 a 122 del expediente. Lo que se refuerza con la constancia de mayoría que acompaña el inconforme al medio de impugnación.

⁶ Resultan aplicables las jurisprudencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2/98 y 4/99, cuyos rubros son los siguientes: "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL" y "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA

Del estudio de la demanda se pueden advertir los siguientes disensos:

Síntesis de agravios

1. Es inconstitucional que el Ayuntamiento no le cubra una remuneración, a la que tiene derecho por el cargo público de elección popular que desempeña desde el primero de mayo de esta anualidad, lo que violenta los artículos 35, fracción II y 1, 4, 5, 36, fracción IV, 123, 127, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derecho que ha sido visualizado por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁷ al emitir la sentencia en el Recurso de Reconsideración SUP-REC-1485/2017, en la que se señaló que los Agentes Municipales, como servidores públicos tienen derecho a una remuneración, la cual es irrenunciable.

2. Señala que la vulneración a su derecho al salario o remuneración o cualquiera que sea la denominación, es una obligación por lo que el pago debe cubrirse a partir de que inició sus labores en el cargo, sin que exista excusa para no ordenarlo desde esa fecha, pues es un derecho humano fundamental y como el propio artículo 127, de la Constitución señala, es irrenunciable, de ahí que no puede existir una ponderación de derechos en favor del Ayuntamiento.

Por lo que, solicita a este Tribunal ordene al Ayuntamiento señalado como responsable pagar por el trabajo que ya desempeñó, es decir se efectúe el pago a su favor, desde el mes de mayo de dos mil dieciocho.

VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.”

⁷ En adelante “TEPJF” por sus siglas.

3. Asimismo, señala que el pago que ordene realizar este Tribunal debe ser proporcional a todas las responsabilidades que marca la Ley y no debe ser inferior al triple del salario mínimo diario o unidad de medida o actualización, pues las responsabilidades que realizan los Agentes son actos de autoridad.

Metodología de estudio

Los agravios serán analizados de forma individual, en el orden recién expuesto, sin que lo anterior cause perjuicio al actor, pues lo trascendental es que todos los motivos de disenso sean estudiados.⁸

CUARTO. Estudio de fondo.

A. Marco Normativo.

A fin de estar en posibilidad de atender los planteamientos hechos valer por el promovente, es necesario precisar el marco normativo aplicable al caso.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal preceptúa que los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Ahora bien, el artículo 36, fracción IV, de la Carta Magna establece que son **obligaciones** de los ciudadanos de la República **desempeñar los cargos de elección popular** de la

⁸ Dicho criterio encuentra soporte en la jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del TEPJF 04/2000, de rubro: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN**". Consultable en te.gob.mx

Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos.

El artículo 115, párrafo primero, Base I, de la Constitución Federal establece que, cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

A su vez, en la Base IV, penúltimo párrafo, del aludido precepto constitucional, se prevé **que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y, deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales**, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127, constitucional.

Por su parte, el artículo 127, de la citada Constitución Federal, señala que los servidores públicos de la Federación, Estados, de la Ciudad de México y de los Municipios, **recibirán una remuneración** adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo, o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, así como que **tal remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes.**

Considerándose como remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

Asimismo, en su última parte el referido precepto establece que las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo.

Constitución Política del Estado de Veracruz.

El numeral 68, último párrafo, de la Constitución Local dispone que los Agentes y Subagentes Municipales se elegirán de acuerdo a lo establecido por ella y por la Ley Orgánica del Municipio Libre, la que señalará sus atribuciones y responsabilidades.

El artículo 82, del citado ordenamiento constitucional, dispone que los **servidores públicos** del Estado, de sus municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y de cualquier ente público, **recibirán una remuneración** adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondiente.

Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz.

Por cuanto hace, a la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, en su artículo 1º indica que, la misma tiene por objeto desarrollar las disposiciones constitucionales relativas a la organización y funcionamiento del Municipio Libre.

Por otra parte, su artículo 19, señala que las congregaciones estarán a cargo de un **servidor público denominado Agente**



Municipal y, dependiendo de su demarcación territorial y de los centros de población que comprenda, contarán con uno o más Subagentes Municipales.

En su artículo 61, señala que los Agentes y Subagentes Municipales **son servidores públicos** que funcionan en sus respectivas demarcaciones como auxiliares del Ayuntamiento.

El artículo 62, del mismo ordenamiento legal, preceptúa que cuidarán la observancia de las leyes y reglamentos aplicables en el lugar de su residencia, y tomarán las medidas que se requieran para mantener la tranquilidad y seguridad de los habitantes de las congregaciones y rancherías, según el caso. Al efecto, estarán obligados a:

- I. Dar aviso inmediato al Ayuntamiento de cualquier alteración en el orden público y de las medidas que hayan tomado para corregirlas;
- II. Coadyuvar en la incorporación de la perspectiva de género en sus localidades, promoviendo el desarrollo integral de las mujeres para lograr su plena integración a la vida económica, política, cultural y social de sus comunidades;
- III. Formular y remitir al Ayuntamiento, en el primer mes del año, el padrón de los habitantes de su demarcación, facilitando toda la información y datos estadísticos que les sean solicitados;
- IV. Expedir gratuitamente las constancias requeridas por el Encargado del Registro Civil y cualquier otra autoridad en ejercicio de sus funciones;
- V. Promover que en sus respectivas demarcaciones se establezcan los servicios

públicos que requiera la comunidad;

VI. Vigilar el cumplimiento del precepto de la enseñanza obligatoria, tanto para los niños como para las niñas;

VII. Dar parte a las autoridades de la aparición de cualquier calamidad pública para que se tomen las medidas convenientes;

VIII. Actuar por delegación en el ejercicio de las funciones, comisiones o encargos que el Ayuntamiento le encomiende;

IX. Fungir como Auxiliar del Ministerio Público;

X. Tomar las medidas conducentes para el desempeño de sus funciones;

XI. Solicitar al Ayuntamiento los medios que estimen necesarios para el desempeño de sus funciones; y

XII. Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.

Por su parte, también en el artículo 114, de dicho ordenamiento, se le reconoce como servidores públicos, entre otros, a los Agentes y Subagentes Municipales.

En la citada legislación en los artículos relativos a su título octavo denominado "DE LA ELECCIÓN DE AGENTES Y SUBAGENTES MUNICIPALES" (artículos 171 al 185) se contempla, que para ocupar el cargo de Agente o Subagente Municipal, **deberán ser electos en su centro de población a través de los procedimientos de elección popular**, atendiendo a las reglas establecidas para ese fin y respetando en todo momento la voluntad de la ciudadanía.

Cabe mencionar, que, respecto a los servidores públicos de los municipios electos popularmente, la Ley en mención establece exclusivamente, en su artículo 22, una disposición en cuanto a su remuneración, para los cargos de Presidentes, Síndicos y Regidores, preceptuando que el desempeño de sus cargos será obligatorio y su remuneración se fijará en el presupuesto de egresos del Municipio, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público.

Sin que se observe en la referida Ley, numeral expreso alguno respecto a la remuneración de Agentes y Subagentes Municipales, como servidores públicos auxiliares de los Ayuntamientos, electos popularmente.

Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.⁹

Dicho ordenamiento en su numeral 5, refiere que es la Tesorería del Ayuntamiento el órgano encargado de ejercer los recursos públicos de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre y de dicho Código, con base en el presupuesto de egresos aprobado por el Cabildo.

Además, respecto a la realización de pagos con cargo al erario municipal, la Tesorería, de acuerdo al artículo 275, del propio Código, ministrará los fondos en función de sus disponibilidades financieras y del calendario financiero autorizado.

Por otra parte, el precepto 277, señala que la Tesorería y las entidades solamente autorizarán el pago de anticipos que estén previstos en las disposiciones legales aplicables; además, que todo pago o salida de valores se registrará en la contabilidad de

⁹ En adelante también se indicará como Código Hacendario de Veracruz.

la Tesorería y de las correspondientes entidades.

En la misma tesitura, el numeral 300, establece que el Presupuesto de Egresos para el Municipio será el que apruebe el Cabildo, a iniciativa de la Comisión de Hacienda, para solventar durante el período de un año a partir del día primero de enero las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias, así como los criterios especiales para su ejercicio y control.

Asimismo, que el Presupuesto de Egresos del Municipio será aprobado con base en los ingresos disponibles para cada ejercicio fiscal, dentro de los que se considerarán los obtenidos como consecuencia de la realización de las operaciones de financiamiento reguladas por dicho ordenamiento. También, contendrá las erogaciones previstas en cada año, correspondientes a las entidades a cuyos programas se destinen recursos comprendidos en la Ley de Ingresos del Municipio.

Por otra parte, del artículo 306, de dicho Código, se puede advertir que el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Municipio se integrará, entre otros, con los documentos que se refieran al Tabulador de sueldos de los ediles, empleados de confianza y trabajadores de base, así como todos aquellos, cualquiera que sea su denominación, que presten servicios de manera subordinada permanentemente o de forma eventual al H. Ayuntamiento.

En términos de los numerales 308, y 309, del propio Código, la Comisión de Hacienda presentará al Cabildo, para su discusión y, en su caso, aprobación, los proyectos presupuestales de Ingresos y de Egresos del Municipio, durante el mes de septiembre del año anterior al de su vigencia, para su posterior

remisión al H. Congreso; una vez aprobado el presupuesto de egresos y por causas supervenientes, podrá ser objeto de ampliación presupuestal o de creación de partidas, en cuyo caso, la Tesorería proveerá lo conducente para que sea agregada la correspondiente justificación del ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

En la misma tónica, el numeral 312, del referido ordenamiento legal, señala que cuando las asignaciones establecidas en el presupuesto resultaren insuficientes para cubrir el servicio a que se destinen, las dependencias y entidades solicitarán al Presidente, a través de la Tesorería, las modificaciones correspondientes a su respectivo presupuesto. Dichas solicitudes se acompañarán con los informes que las justifiquen.

Cuando se considere justificada la modificación, si existieran recursos suficientes, la Tesorería preparará la modificación para someterla a consideración del Presidente y del Cabildo que, en su caso, la aprobará, lo cual se hará del conocimiento del Congreso del Estado.

Por último, cabe hacer mención que en su numeral 325, refiere que no se podrá hacer pago alguno sin que esté comprendido en el presupuesto de egresos autorizado o modificado conforme a los lineamientos que señala este Código.

Del anterior marco normativo válidamente se obtiene, lo siguiente:

- Los Agentes y Subagentes Municipales son servidores públicos, auxiliares del Ayuntamiento, electos popularmente.
- Los Agentes y Subagentes Municipales en su carácter

de servidores públicos, tienen derecho a recibir una remuneración, de conformidad con los artículos 127, del pacto federal y 82, de la Constitución Política local.

- La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz vigente, no establece expresamente en alguno de sus preceptos el derecho de los citados servidores públicos, a recibir una remuneración y las características para su presupuestación.
- Atento al actual sistema normativo municipal no se podrá hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto de egresos de los Ayuntamientos autorizado o modificado.

Inconstitucionalidad por omisiones legislativas.

De la interpretación sistemática de los artículos 1° y 133, de la Constitución Federal se obtiene que todas las autoridades jurisdiccionales del país, pueden realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas, para garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

En consecuencia, los tribunales electorales locales tienen facultades para analizar normas jurídicas estatales, contrastarlas con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y restituir el orden jurídico vulnerado mediante el dictado de una sentencia.¹⁰

Una de las formas, de ejercer un control de constitucionalidad,

¹⁰ Lo expuesto encuentra apoyo en la tesis sustentada por la Sala Superior, de rubro: “**ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES LOCALES. PUEDEN INAPLICAR NORMAS JURÍDICAS ESTATALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A TRATADOS INTERNACIONALES**”.