



Tribunal Electoral
de Veracruz

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

EXPEDIENTE: TEV-JDC-27/2019.

ACTORES: RAFAEL LAGUNES MONGE Y
OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
AYUNTAMIENTO DE ÚRSULO GALVÁN,
VERACRUZ.

MAGISTRADO PONENTE:
JOSÉ OLIVEROS RUIZ.

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA:** JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ
HUESCA.

COLABORÓ: SAMUEL GARCÍA
SÁNCHEZ.

**Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a trece de
febrero de dos mil diecinueve.**

Sentencia que declara **fundada** la omisión de asegurar la remuneración de las y los actores como Agentes Municipales, de diversas Localidades pertenecientes al Ayuntamiento de Úrsulo Galván, Veracruz, estableciéndola en el presupuesto de egresos 2019 del citado Ayuntamiento, e infundados los agravios del resto de las omisiones reclamadas.

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. Cuestión previa.	5
TERCERO. Requisitos de procedibilidad.	9
CUARTO. Síntesis de agravios y metodología de estudio.	11
QUINTO. Estudio de fondo.	14
A. Marco normativo.	14
B. Caso concreto.	24
SEXTO. Efectos.	37
RESUELVE:	40

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 treinta de abril de dos mil dieciocho, a decir de las y los actores, el Cabildo del Ayuntamiento de Úrsulo Galván, Veracruz, les expidió las constancias de mayoría como Agentes Municipales, para el periodo del primero de mayo de 2018 al treinta de abril de 2022, a los siguientes ciudadanos:¹

Agente Municipal	Localidad
Rafael Lagunes Monge	Jareros
Leticia Arriaga Palacios	Cempoala
Oswaldo Amaro Hernández	Mata Verde
Leocadio Zapata Córdoba	Zapotito
Manuel Serrano Valdez	La Playa Chachalacas
Eloy Méndez González	La Barra de Chachalacas
Samuel Arano Vicuña	La Loma de San Rafael
José Antonio Morales Landa	El Ciruelo
Elpidio Hernández Carrillo	El Paraíso
Álvaro Cobos Morales	La Colonia Francisco I. Madero
Octavio Herrera Domínguez	José Guadalupe Rodríguez
Apolinar Zurita Amaya	Real del Oro
Edward Alberto Aragón Barradas	La Gloria
Inocencia Platas López	Paso de Doña Juana
Ángel Antonio Landa Morales	Monte de Oro

b) Toma de protesta. El uno de mayo de dos mil dieciocho, los citados ciudadanos manifiestan que tomaron protesta del cargo como Agentes Municipales de las referidas Localidades.

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

a) Escrito inicial. El veinticinco de enero de dos mil diecinueve,²

¹ Es oportuno señalar que en el escrito de demanda de los actores se advierte un sello bajo la leyenda "Agencia Municipal El Limoncito". Sin embargo, de las constancias que obran agregadas al expediente, no se advierte constancia de mayoría que identifique el nombre de la citada Agencia Municipal y, por consiguiente, el nombre de quien sea Agente Municipal de la misma.

² Las fechas posteriores que se citen se referirán a esa anualidad, salvo que se exprese año



los citados ciudadanos, presentaron en la Oficialía de Partes de este Tribunal Electoral, juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, a fin de impugnar diversas omisiones del Ayuntamiento referido, relativas a su remuneración y desempeño del cargo como Agente Municipal.

b) Turno a ponencia. El veinticinco de enero, el Presidente de este Tribunal Electoral ordenó integrar el expediente **TEV-JDC-27/2019**, y lo turnó a la ponencia a su cargo.

Asimismo, al advertir que no constaba el trámite correspondiente, en el mismo acuerdo requirió al Ayuntamiento de Úrsulo Galván, Veracruz, en su carácter de autoridad responsable, para que realizaran el trámite previsto en los artículos 366 y 367, del Código 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.³

c) Radicación. El veintinueve de enero, el Magistrado Instructor radicó el asunto en la ponencia a su cargo, y se quedó a la espera de que la responsable diera cumplimiento a lo ordenado en el párrafo que antecede.

d) Desistimiento. El cinco de febrero, las y los promoventes presentaron escrito ante la Oficialía de Partes de este Tribunal, mediante el cual, por el que manifestaron que se desistían de la acción objeto de la controversia que nos ocupa, toda vez que llegaron a un arreglo con la autoridad responsable.

e) Acuerdo de ratificación y requerimiento a las y los actores. El seis de febrero, el Magistrado Instructor tuvo por recibido el escrito y anexos señalado en el inciso que antecede y requirió a las y los actores para que ratificaran ante este Tribunal o fedatario público, su escrito de desistimiento, con apercibimiento

diverso.

³ En adelante Código Electoral.



que de no solventarlo se tendría por no ratificado y se resolvería en consecuencia.

f) Requerimiento a la autoridad responsable. En la fecha que antecede, el Magistrado Instructor requirió por segunda ocasión a la autoridad responsable, el trámite del medio de impugnación que nos ocupa, así como diversas constancias que estimó necesarias para la resolución de este asunto. Lo que, a la fecha de la emisión del presente fallo, no ha sido cumplido.

g) Escrito de ratificación. El ocho de febrero, las y los promoventes, por conducto de uno de los propios actores (Leocadio Zapata), presentaron escrito ante este Tribunal Electoral, por el cual aducen ratificar el escrito de desistimiento, previamente señalado.

h) Recepción y requerimiento. El once de febrero, el Magistrado Instructor tuvo por recibido el escrito señalado en el inciso que antecede. Además, requirió nuevamente a la responsable, a efecto de que remitiera diversas constancias necesarias para la sustanciación del presente asunto. Lo que fue atendido en su oportunidad.

i) Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se admitió la demanda. Posteriormente, al no encontrar diligencia alguna pendiente por desahogar, se declaró cerrada la instrucción. Con lo cual quedó la misma en estado de dictar sentencia; lo que ahora se hace al tenor de los siguientes,

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

El Tribunal Electoral 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, los promoventes se duelen de una violación a su derecho político-electoral de ser votado, por la omisión de las responsables de cubrir el salario y demás prestaciones que les corresponde en virtud de ser servidores públicos surgidos de una elección popular, así como de diversas omisiones que, a su decir, obstaculizan el desempeño de sus cargos.

Lo que corresponde conocer a este Tribunal Electoral, en términos de los preceptos recién invocados.

SEGUNDO. Cuestión previa.

No pasa inadvertido para este Tribunal Electoral que, el cinco de febrero se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal, escrito signado por las y los actores del presente juicio, en el que presuntamente hacían del conocimiento a este Órgano Jurisdiccional que se desistían de la acción objeto de la controversia que nos ocupa, toda vez que presuntamente llegaron a un arreglo con la autoridad responsable.

Para lo cual, adjuntaron un convenio suscrito por el Presidente Municipal, la Síndico Único y, las y los actores del presente juicio, en el que se advierte que las citadas autoridades, presuntamente, se comprometen a pagar determinada cantidad de dinero, como apoyo económico a los Agentes Municipales que intervinieron, y que las partes promoventes, adujeron es su voluntad dar por terminada



la controversia objeto del juicio ciudadano que nos ocupa, toda vez que han llegado a un acuerdo que satisface sus pretensiones.

No obstante lo anterior, en estricto apego al procedimiento establecido en el artículo 124, del Reglamento Interior de este Tribunal Electoral, se requirió a las y los actores del presente juicio, a efecto de que ratificaran ante este Tribunal o ante Fedatario Público, su escrito de desistimiento, dentro de los dos días hábiles siguientes a que quedaran notificados, apercibidos de que, de no ratificar su escrito de desistimiento, se tendría por no ratificado y se resolvería en consecuencia.

Ahora bien, el citado acuerdo se notificó personalmente a las y los actores el seis de febrero. Para lo cual, el ocho siguiente, por conducto de uno de los propios actores (Leocadio Zapata), las y los promoventes comparecieron por escrito ante este Tribunal Electoral, por el que aducen ratificar su escrito de desistimiento.

Sin embargo, a consideración de este Órgano Jurisdiccional, la ratificación de desistimiento efectuada, presuntamente por las y los actores, no se puede tener como válida.

Lo anterior es así, toda vez que, para que este Tribunal tengan una mayor certeza y seguridad, tanto en la intención de las y los promoventes de desistirse de la acción iniciada, como en la resolución que debe dictar al respecto, en los términos del artículo 124, fracción II, del Reglamento Interior de este Tribunal, resulta indispensable que el escrito de desistimiento sea ratificado por el quejoso ante la presencia judicial (este Tribunal Electoral) o de un funcionario con fe pública (Notario Público), lo cual no constituye una mera formalidad para el juzgador, sino que tiene como finalidad



cerciorarse de la identidad de quienes desisten y saber si preserva su propósito de dar por concluido el procedimiento que iniciaron.⁴

Por lo que, para la satisfacción de éste requisito, se torna indispensable que el desistimiento conste en un medio indubitable y fehaciente, ya que sólo así se conseguirá la claridad y precisión de sus términos y la ausencia de dudas sobre el derecho renunciado. Pues el documento privado, como el escrito que presuntamente suscriben las y los actores, es un medio de prueba imperfecto, que para acreditar plenamente los hechos consignados en el mismo, requieren estar adminiculados con otros elementos que, al perfeccionar la probanza, acrediten plenamente su autenticidad, y por tanto, la concordancia total de la voluntad de los suscriptores con el contenido del instrumento.

Al respecto, resulta indispensable advertir que las promociones escritas son documentos privados, cuando provienen de personas particulares, y por tanto, están sujetas a las reglas de éstos en lo general, en cuanto a su valor probatorio. Sin embargo, la naturaleza de los procedimientos judiciales, la finalidad perseguida con ellos, el sentido lógico de las cosas, y el resultado de la experiencia, han llevado a que se dé un tratamiento específico propio a las promociones escritas, consistente en reconocerles autenticidad mientras no se aduzca y demuestre lo contrario en una incidencia.

Este trato especial obedece a la concurrencia de las razones lógicas siguientes: a) La presunción general de buena fe de que gozan los actos jurídicos; b) La máxima de experiencia, de que ordinariamente las promociones pertenecen a quien figura como

⁴ Criterio adoptado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la Jurisprudencia Común, identificada con el número **Tesis: 2a./J.119/2006**, de rubro: **"DESISTIMIENTO EN EL AMPARO. DEBE SER RATIFICADO POR EL QUEJOSO"**, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=174481&Clase=DetalleTesisBL>

suscriptor, y lo extraordinario es que no exista esa pertenencia; y c) lo común lógicamente es que las promociones sean acordes con la posición del suscriptor en el procedimiento, es decir, que lo pedido o manifestado en el escrito tienda a contribuir a la consecución de las pretensiones de quien figura como ocursoante, porque no es común ni parece lógico que las personas actúen contra su interés.

Por lo que, cuando no se da la concurrencia de esas tres bases lógicas, sustentadoras del reconocimiento de autenticidad a las promociones, estas se mantienen regidas por las reglas para la valoración de su género, que son los documentos privados; esto es, constituyen meros indicios que requieren su fortalecimiento con otros elementos, entre los cuales destacan, por más sencillos y contundentes, el reconocimiento del autor mediante la ratificación, como se ha dicho, ante la autoridad judicial, o bien, ante algún fedatario público, sin que esto impida que se puedan presentar otros medios para cumplir ese mismo fin.

Ciertamente, en el desistimiento hecho en la forma indicada no concurren los citados elementos lógicos, pues falta la concordancia entre la posición asumida por la parte y el contenido de la promoción, ya que ésta se opone a aquélla, por lo cual no se le puede reconocer autenticidad y valor pleno con su sola presentación, sino que requiere la satisfacción de los requisitos mencionados para los documentos privados.

En esa medida, atendiendo al apercibimiento efectuado a las y los actores mediante acuerdo de seis de febrero, y en términos de lo previsto en el artículo 124, fracción II, del Reglamento Interior de este Tribunal, lo consecuente es tener por no ratificado el desistimiento efectuado por las y los hoy actores y, por



consecuencia, resulta procedente resolver el fondo de la pretensión hecha valer por las partes actoras.

Ello, porque ante la falta de ratificación del escrito de desistimiento, no se puede tener certeza y seguridad de que haya sido voluntad de las y los promoventes desistirse de la acción objeto de la controversia que nos ocupa.

Por otra parte, si bien adjuntan al escrito de desistimiento, un presunto convenio al cual llegaron con el Ayuntamiento responsable, tal prueba no puede ser tomada en cuenta para la sustanciación del juicio que ahora se resuelve, toda vez que, si no existe certeza de que haya sido voluntad de las y los actores, desistirse del presente juicio ciudadano, tampoco puede presumirse que fue voluntad de los mismos, firmar el presunto convenio al que llegaron con la autoridad responsable.

TERCERO. 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.

a) Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito, haciendo constar los nombres de los promoventes. De igual forma, de su escrito de demanda se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, mencionan los hechos en que basa el escrito de impugnación, realizan manifestaciones a título de agravios; y hacen constar su nombre y firma autógrafa.

b) Oportunidad. Se satisface este requisito, atendiendo a que los actos impugnados constituyen omisiones, actos a los cuales se le denomina de tracto sucesivo, por lo que el plazo legal para impugnarlos no vence hasta que la misma se supere. Por lo tanto,

si los promovente presentaron su escrito inicial de demanda en la Oficialía de Partes de este Órgano Jurisdiccional, el veinticinco de enero, este Tribunal considera que el medio de impugnación fue presentado oportunamente.

En el entendido que, no existe base para considerar que el plazo en cuestión haya concluido, pues no se agotan en un sólo momento, ni por su sola emisión.⁵

Conforme a lo anterior, por actos de tracto sucesivo, se entiende a aquellos que no se agotan en un sólo momento, esto es, que no se consuman por su sola emisión, por lo que las omisiones reclamadas por las y los promoventes, son actos de esa naturaleza -**tracto sucesivo**-, es decir, se surten de momento a momento.

Por lo que, es susceptible de reclamarse omisiones de obligaciones, y de estudiarse en fondo las mismas, mientras no se demuestre que éstas se han superado,⁶ o que las mismas no son exigibles a las responsables.

Esto último, al estar íntimamente relacionado con las obligaciones que, a decir de los quejosos, tiene la responsable, por lo que son cuestiones que necesariamente atañen el estudio de fondo de la cuestión planteada, dado que analizarlo como causal de improcedencia, vulneraría el vicio lógico de petición de principio.

c) Legitimación e interés jurídico. De conformidad con los artículos 356, fracción II, y 401, fracción II, ambos del Código Electoral, se satisface el presente requisito, porque corresponde a

⁵ Así se ha explicado en la jurisprudencia 6/2007, localizable en la página 31, de la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, de rubro: "**PLAZOS LEGALES. CÓMPUTO PARA EL EJERCICIO DE UN DERECHO O LA LIBERACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS DE TRACTO SUCESIVO**".

⁶ Al respecto, es aplicable por analogía, la jurisprudencia 15/2011, visible en la página 29, de la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, del rubro siguiente: "**PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**".



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, los diversos ciudadanos ya señalados, en su carácter de Agentes Municipales de diversas Localidades del Municipio de Úrsulo Galván, Veracruz, estiman que son indebidas diversas omisiones por parte de la responsable, que afectan sus derechos político-electorales, en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo.

d) 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 las y los actores previamente a esta instancia puedan acudir a deducir los derechos que plantea en el presente controvertido.

CUARTO. 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 hacen valer las y los impugnantes, 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 las partes actoras, les causan las omisiones reclamadas, con independencia de que los motivos de inconformidad puedan encontrarse en un apartado o capítulo distinto a aquél que dispuso para tal efecto los promoventes.⁷

⁷ 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**

Síntesis de agravios.

I. Omisión del Ayuntamiento de Úrsulo Galván de cubrir los salarios que les corresponde en virtud de ser servidores públicos surgidos de una elección popular.

Al respecto, las y los promoventes señalan que les causa agravio la violación a los artículos 14 y 16, Constitucional que ha propiciado el Ayuntamiento responsable, pues, a su consideración, se deriva en una obligación del Ayuntamiento de realizar el pago salarial de los Agentes Municipales, en aplicación de lo previsto por los artículos 35, 36 y 127, de la Constitución Federal, así como 82 de la Constitución Local, toda vez que la remuneración a que tienen derecho como servidores públicos que desempeñan un cargo de elección popular, es un derecho inherente a su ejercicio y se configura como una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente.

Estimando que la responsable se alejó de los principios de seguridad jurídica y de legalidad, toda vez que es su obligación realizar todo lo que estuviera dentro de sus facultades legales para prever el pago de sus remuneraciones como Agentes Municipales.

II. Omisión del Ayuntamiento de solicitar al Congreso del Estado incluya en el presupuesto aprobado para el año 2019, el pago a los Agentes Municipales.

Por otra parte, señalan que el Ayuntamiento responsable fue omiso en no haber solicitado al Congreso del Estado se incluyera (a través de la correspondiente modificación) en el presupuesto de egresos aprobado el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, del

DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR."