



Tribunal Electoral  
de Veracruz

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

**EXPEDIENTE:** TEV-JDC-217/2019.

**ACTORA:** GRISELDA CASTILLO  
ARREOLA.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
AYUNTAMIENTO DE IXHUATLÁN DE  
MADERO, VERACRUZ.

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
OLIVEROS RUIZ.

**SECRETARIO:** JOSÉ ANTONIO  
HERNÁNDEZ HUESCA.

**COLABORÓ:** SAMUEL GARCÍA  
SÁNCHEZ.

**Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave, a ocho de mayo de  
dos mil diecinueve.**

**Sentencia** que declara **parcialmente fundada** la retención de  
pago reclamada por Griselda Castillo Arreola, en su calidad de  
Síndica Única del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz.

ÍNDICE

RESULTANDO:.....	2
I. Antecedentes .....	2
II. Medio de impugnación. ....	2
CONSIDERANDOS: .....	4
PRIMERO. Jurisdicción y competencia. ....	4
SEGUNDO. Requisitos de procedencia.....	4
TERCERO. Síntesis de Agravios.....	6
CUARTO. Fijación de litis, pretensión y metodología. ....	8
QUINTO. Estudio de fondo.....	9
I. Marco Normativo. ....	10
II. Caso concreto.....	14
SEXTO. Efectos de la sentencia: .....	26
RESUELVE: .....	28

## RESULTANDO:

**I. Antecedentes.** De los hechos narrados por la promovente en su escrito inicial de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. **Constancia de mayoría.** El siete de junio de dos mil diecisiete, el Consejo Municipal de Ixhuatlán de Madero, expidió constancia de mayoría y validez a favor de Griselda Castillo Arreola, como Síndica Única propietaria del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, para el periodo 2018-2021.
2. **Sesión extraordinaria de cabildo.** El catorce de febrero de dos mil diecinueve,<sup>1</sup> el Cabildo del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, aprobó las modificaciones presupuestales de la ley de ingresos, egresos y plantilla de personal del ejercicio 2019, de dicho Ayuntamiento.

## II. Medio de impugnación.

3. **Juicio ciudadano.** El cuatro de abril, Griselda Castillo Arreola, en su calidad de Síndica del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, presentó en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en contra de lo que considera una ilegal retención de parte de su salario como Síndica.
4. **Turno a ponencia.** El cinco de abril, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral, acordó formar el expediente **TEV-JDC-217/2019** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado **José Oliveros Ruiz**, para los efectos previstos en los artículos 369, 412 y 414, fracción III, del Código Electoral de Veracruz.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> En lo subsecuente las fechas que se refieran corresponderán al año 2019, salvo expresión en contrario.

<sup>2</sup> En adelante también se referirá como Código Electoral.

5. Asimismo, ordenó a la autoridad responsable realizara el trámite de publicitación del medio de impugnación, previsto en los artículos 366 y 367 del mismo Código.
6. **Radicación.** El diez de abril, se acordó radicar el presente juicio ciudadano en la ponencia del Magistrado instructor, y se dejaron los autos en espera de lo ordenado a la autoridad señalada como responsable.
7. **Informe circunstanciado y constancias de publicitación.** El quince de abril, se tuvo a la autoridad responsable rindiendo su informe justificado y remitiendo las constancias de publicitación del presente medio de impugnación. Sin que conste la comparecencia de algún tercero interesado.
8. **Vista y requerimiento.** En misma fecha, se puso a vista de la parte actora, la copia certificada de los cheques exhibidos por el Ayuntamiento responsable, para que, dentro del plazo que le fue concedido, manifestara lo que a sus intereses conviniera.
9. Asimismo, se requirió al Congreso del Estado de Veracruz, diversa información que el Magistrado instructor consideró necesaria para resolver el asunto.
10. **6. Atención a requerimiento y reserva.** El veinticinco de abril, se tuvo al Congreso del Estado rindiendo el informe que le fue requerido; y por otra parte, se reservó el pronunciamiento respecto de las manifestaciones que el autorizado para oír y recibir notificaciones de la parte actora, realizó sobre la vista de los cheques.
11. **7. Admisión y cierre de instrucción.** El ocho de mayo, el Magistrado instructor acordó tener por admitido el presente juicio ciudadano y por cerrada la instrucción, en términos del artículo 370

del Código Electoral.

12. **8. Cita a sesión.** En su oportunidad se citó a las partes a la sesión pública prevista en el artículo 372 del Código Electoral, a efecto de someter a discusión, y en su caso, aprobación el proyecto de resolución; lo que se hace con base en los siguientes:

### **CONSIDERANDOS:**

#### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.**

13. El Tribunal Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ejerce jurisdicción y competencia por geografía y materia 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 Veracruz;<sup>3</sup> 349, fracciones I, inciso b) y III, 351, 354, 401, 402 y 404, del Código Electoral; al tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por una ciudadana que aduce una ilegal retención de parte de su salario como Síndica de un Ayuntamiento del Estado de Veracruz. Lo cual corresponde conocer a este Tribunal Electoral en términos de los preceptos invocados.

#### **SEGUNDO. Requisitos de procedencia.**

14. El presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia, conforme a los artículos 358, penúltimo párrafo, y 362, fracción I, del Código Electoral.

15. **Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito, haciéndose constar el nombre del promovente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, de igual forma identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, menciona los hechos en que sustenta la impugnación, las manifestaciones que a título de agravio le genera

<sup>3</sup> La que también será referida como Constitución Local.

el acto impugnado, invoca los preceptos violados, ofrece pruebas y hace constar su nombre y firma autógrafa.

16. **Oportunidad.** El acto impugnado versa sobre una presunta ilegal retención de parte del salario de la actora como Síndica del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz.

17. Por lo que es dable concluir que el pago de la remuneración de un edil municipal es una prestación de tracto sucesivo, ya que el derecho de la persona que desempeña un cargo de elección popular de percibirlo íntegramente surge día con día.

18. En consecuencia, su pago parcial derivado de alguna disminución, limitación o supresión total de alguno de sus elementos integradores, también tiene aquella naturaleza, porque, en este caso, la ciudadana ocupa un cargo de elección popular que tiene derecho a recibir, y la posibilidad de reclamar, su percepción integral o parcial, lo cual se actualiza mientras subsista algún decremento.

19. En ese orden, se considera satisfecho el requisito de la oportunidad en la presentación de la demanda, atendiendo a que el derecho para reclamar el pago total de la remuneración se genera de momento a momento, mientras subsista la disminución alegada.

20. **Legitimación.** La legitimación de la promovente deviene en lo dispuesto por los artículos 356 y 402, del Código Electoral, que faculta a los ciudadanos a interponer en forma individual y por propio derecho, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

21. En el caso, promueve una ciudadana por su propio derecho, quien se ostenta como Síndica del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz.

22. **Definitividad y Firmeza.** Se satisface el requisito en virtud de que en la especie, no procede algún medio de defensa a cuyo agotamiento esté obligada la promovente antes de acudir a este órgano jurisdiccional, por lo que debe considerarse satisfecho este requisito.

23. **Interés Jurídico.** La actora cuenta con tal interés, toda vez que, en su concepto, el acto impugnado vulnera su derecho político-electoral a ser votada, en su vertiente del ejercicio del cargo, en su calidad de Síndica del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz. De ahí que se considere que cuenta con el interés para hacer valer la posible afectación de un derecho político-electoral.

### **TERCERO. Síntesis de Agravios.**

24. De la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que la actora hace valer como motivos de agravio, en esencia, lo siguiente:

Ilegal retención u omisión del pago de la cantidad de \$13,500.00 (trece mil quinientos pesos 00/100 M.N.) como parte de su salario que percibe como Sindica del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz.

Lo que adolece de fundamentación y motivación, toda vez que no existe motivo por el cual se le retenga su pago de las quincenas de 31 de enero, 15 y 28 de febrero, y, 15 y 31 de marzo, todas del 2019, teniendo una remuneración neta quincenal de \$24,000 (veinticuatro mil pesos 00/100 M.N.), por su encargo como servidora pública, como lo establece el artículo 127 Constitucional. Lo que dice fue por instrucción del Presidente Municipal y la Tesorera del Ayuntamiento.

Que sus atribuciones las ha realizado correctamente, por lo que la orden o acuerdo ilegal de retenerle parte de su salario como Síndica del Ayuntamiento, le causa una violación a sus derechos políticos-electorales.

Omisión de pago que asegura pone en riesgo la imparcialidad con que debe conducirse, pues la remuneración de todo servidor es el sustento



para que atienda con responsabilidad el servicio que presta, así como atender sus funciones con equidad.

La remuneración de los ediles y la suya, fue fijada conforme al presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2019, por lo que toda trasgresión indebida a dicha percepción violenta el derecho fundamental a ser votada en su vertiente del ejercicio del cargo, derivado que los cargos de elección popular son permanentes al igual que el pago de sus dietas por ser un derecho inherente a su ejercicio.

Que de conformidad con el Derecho Internacional se le están violentando sus derechos contemplados en los artículos 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por lo que deberá condenarse a la responsable al pago de la cantidad de \$67,500.00 (sesenta y siete mil quinientos pesos 00/100 M.N.), que corresponde a las quincena que no se le han pagado en su totalidad desde el 31 de enero, al 31 de marzo de 2019.

25. Síntesis de agravios que se realiza partiendo del principio de economía procesal y en especial, porque no constituye una obligación legal su transcripción total en el texto del fallo, siempre que se precisen los puntos sujetos a debate, se estudien y se respondan sin introducir aspectos distintos a los que conformen el litigio.<sup>4</sup>

26. Se debe precisar que en esta instancia se analizaran los argumentos de la actora, siempre que exprese motivos de agravio tendentes a combatir lo que señala como acto reclamado, o bien, señale con claridad la causa de pedir, es decir, precise cuál es la afectación que le cause el acto impugnado, así como los motivos que lo originaron, o en su caso, se puedan deducir de cualquier

---

<sup>4</sup> **ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.** Semanario Judicial de la Federación, Tomo IX, Abril 1992, Octava Época, Materia Común, p. 406.

parte de su demanda, para que este Tribunal se pueda ocupar de su estudio, conforme las disposiciones legales que resulten procedentes al caso.<sup>5</sup>

27. En tanto que, el análisis de los motivos de agravio se puede realizar de manera conjunta o en orden distinto al planteado en la demanda, sin que ello le cause perjuicio, pues lo trascendental en su estudio no es el método utilizado, sino que sean atendidos los que realmente combatan el acto reclamado.<sup>6</sup>

28. En ese sentido, del análisis de los motivos de agravio que hace valer la actora, es posible advertir que pueden ser analizados de manera conjunta en un apartado específico, por versar en un mismo sentido, por lo que este Tribunal precisa como tema de controversia,<sup>7</sup> el siguiente:

- Ilegal retención de parte de su salario como Síndica del Ayuntamiento.

#### **CUARTO. Fijación de litis, pretensión y metodología.**

29. La litis del presente medio de impugnación se constriñe, básicamente, en determinar si la retención de una parte de los salarios que reclama la actora, resulta o no ilegal, y en su caso, si

<sup>5</sup> Jurisprudencias **03/2000** de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**, y **2/98** de rubro: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**. Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, páginas 122 y 123, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>6</sup> Jurisprudencia **4/2000** de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, p. 125, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>7</sup> Que se realiza en apego a la jurisprudencia **4/99** de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**. Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, p. 445, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

procede algún pago a su favor por la parte del salario o remuneraciones reclamadas.

30. De resultar necesario, al tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es aplicable la suplencia de la deficiencia en la expresión de agravios para determinar si existe la violación reclamada, siempre que sea posible identificar cuál es la afectación que le cause el acto impugnado, como las razones que la motivan.

31. Ya que de acuerdo con lo previsto en el artículo 363, fracción III, del Código Electoral, en los casos de omisión de requisitos en la interposición de este tipo de medios de impugnación, cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios, pero que éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el escrito de demanda, el Tribunal Electoral deberá resolver con los elementos que obren en el expediente.

32. En cuanto a la pretensión final de la actora, radica en que se le pague la cantidad de \$67,500.00 (sesenta y siete mil quinientos pesos 00/100 M.N.), que asegura corresponde a las quincenas del treinta y uno de enero, al treinta y uno de marzo.

33. En la metodología de estudio, se analizará si existe una retención u omisión del pago reclamado, y si ésta, resulta ilegal o no; para de ser necesario, determinar si procede algún pago de salario a favor de la actora.

#### **QUINTO. Estudio de fondo.**

34. Previo al análisis de los temas de controversia, se estima necesario tener presente, en lo que interesa, los aspectos legales que se deben tomar en cuenta para resolver el asunto.

## I. Marco Normativo.

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>8</sup>

El artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, prevé que es derecho de los ciudadanos poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

En su artículo 115, fracción IV, párrafo cuarto, establece que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. 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 de la Constitución.

Por su parte, el artículo 127 de la Constitución Federal, dispone que los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro 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 correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera 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

<sup>8</sup> La que en adelante también será referida como Constitución Federal.

que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

...

VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

### **Constitución Local.**

El artículo 82 de la Constitución local, establece que los cargos públicos del Estado durarán el tiempo señalado por las leyes, y los que obtengan no generarán derecho alguno a su favor para conservarlos.

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 otro 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 correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera 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.

### **Código Electoral.**

En cuanto a los Ayuntamientos, el artículo 16 del Código Electoral, prevé que los municipios constituyen la base de la división territorial y de la

organización política del Estado; que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los regidores que determine el Congreso; y que la elección de ayuntamientos se realizará cada cuatro años.

### **Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.<sup>9</sup>**

Dicha ley, en su artículo 22, dispone que los ediles serán elegidos de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política local, esa Ley y el Código Electoral del Estado, durarán en su cargo cuatro años y deberán tomar posesión el día uno de enero inmediato a la elección. Si alguno no se presentare o dejare de desempeñar su cargo sin causa justificada, será sustituido por el suplente o se procederá según lo disponga la Ley.

El desempeño de los cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidor, 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.

Los ediles sólo podrán separarse de su cargo por renuncia o por las causas graves que señalen la Constitución Local, esta ley y demás leyes del Estado, en ambos casos, calificadas por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente.

35. Sobre este tema, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha considerado que el derecho político electoral a ser votado consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, no sólo comprende el derecho de un ciudadano a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales de representación popular, sino también abarca el derecho de ocupar el cargo para el cual resulta electo; el derecho a permanecer en él, desempeñar las funciones que le corresponden, así como a ejercer los derechos que correspondan a su cargo.

---

<sup>9</sup> En lo subsecuente también será referida como Ley Orgánica Municipal.

36. Esto es, el derecho a ser votado no se limita a contender en un proceso electoral y tampoco a la posterior declaración de candidato electo, sino que también incluye la consecuencia jurídica de la elección, consistente en ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía y el de mantenerse en él, durante todo el período para el cual fue electo el candidato triunfador además de poder ejercer los derechos inherentes al mismo.<sup>10</sup>

37. También ha sostenido que la retribución económica es una consecuencia jurídica derivada del ejercicio de las funciones atribuidas legalmente y, por tanto, obedece al desempeño de la función pública. En ese tenor, se ha considerado que la negativa del pago de la retribución económica que corresponde a un cargo de elección popular afecta de manera grave y necesaria al ejercicio de su responsabilidad, por lo que tal circunstancia se encuentra dentro del ámbito del derecho electoral.

38. Así, cuando la litis involucre la violación a los derechos inherentes al ejercicio de un cargo de elección popular, como es el derecho a recibir una remuneración, es una cuestión que corresponde al ámbito de la materia electoral, a fin de determinar, si luego de una valoración de los hechos controvertidos, se advierte la existencia de una violación al derecho político-electoral mencionado.<sup>11</sup>

39. De lo expuesto, es posible advertir que todo servidor público del Estado y de los Municipios, mientras dure su encargo, tiene derecho a recibir, en forma permanente, una remuneración

---

<sup>10</sup> Criterio definido en la jurisprudencia **20/2010** de rubro: **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.**

<sup>11</sup> Criterio asumido en la jurisprudencia **21/2011** de rubro: **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).**