



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

RAZÓN DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS.

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

EXPEDIENTES: TEV-JDC-675/2019 Y
SUS ACUMULADOS.

ACTORES: LORENZO GARCÍA
APARICIO Y OTROS.

AUTORIDADES RESPONSABLES:
AYUNTAMIENTO DE MINATITLÁN Y
CONGRESO DEL ESTADO, AMBOS DE
VERACRUZ.

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave; nueve de septiembre de dos mil diecinueve, con fundamento en los artículos 387, y 388, del Código Electoral para el Estado, y 143 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral, y en cumplimiento de lo ordenado en la **SENTENCIA** dictada el cinco de septiembre de la presente anualidad, por el **PLENO** de este Órgano Jurisdiccional, en el expediente al rubro indicado. El suscrito Actuario **ASIENTA RAZÓN** que siendo las **dieciocho horas con treinta minutos** del día de la fecha, me constituí con las formalidades de ley, para notificar personalmente a los los ciudadanos **Lorenzo García Aparicio, Evelio Mérida Hernández, Celso Cruz Castillo, Fernando López Vázquez, Lucio Sánchez García, Domingo Santana Marcelino, Porfirio Solís Vergara, Rafael García Hernández, Abraham Sánchez Hernández, Ramiro Zúñiga López, Guillermo de Paz Navarrete, José Manuel Maldonado Rueda, Julio Cesar Sánchez Jiménez, Mario Soto Madrigal, Paulino Reyes García, Ramiro Zúñiga López, Leonel Jaimes Benítez, Hilda Salas Vega, Israel Antemala Morales, Félix Torres Rodríguez, Vicente Acosta Baena, Juana Martínez Luis, Francisco Javier Azamar Martínez, Esteban Francisco González, Antonio Hernández Torres, Refugio Joaquín Antele, Isabel Alarcón Morales, Leobardo Martínez Hernández, José Placido Martínez Francisco, Valentín Francisco Casimiro Guzmán, Santos Domínguez, Lino Martínez Salome, José Balcazar Martínez, Enrique Cruz Canales, Benito Pérez González, Enrique Martínez Cruz, Ismael Antonio Avalos, Rito Aguirre Concepción, Ignacio Santiago Cruz, María de la Luz Fernández Domínguez, Gonzalo Torres Salomé, Israel González Zavala, Bir Nora Martínez Balcazar, Ángel Fernández González, Ezequiel Vergara López, Laurentino Hernández Cruz,**

TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

Gervasio Méndez García, Timoteo Cerón Castro, Agapito Vidal García, Aurelio Balcazar Reyes, Laura Torres Aguilar, Abraham Sánchez Hernández, Salomón Morales Puig, Herlinda Cota Golpe, Gregoria Gallegos Azamar, Alberto Lorenzo Luria y Alina Rodríguez Romero, en el domicilio señalado para ello, ubicado en Martín Torres Número 229 de la Colonia Obrero Campesina de la ciudad de Xalapa, Veracruz, siendo este con las características de naranja con reja para la cochera y como característica un perro pastor alemán en la entrada a lo que una persona del sexo femenino, tez morena, aproximadamente de un metro con sesenta centímetros, cabello al hombro rizado, aproximadamente de cincuenta años, salió de un inmueble ubicado, señalándome que no estaba en posibilidad de recibirme la notificación ya que desconocía el asunto y ante la imposibilidad de poder notificar de manera personal a los actores en el domicilio señalado para tal fin, **siendo las dieciocho horas con cuarenta minutos del día de la fecha, me retiro del lugar y, en términos de lo dispuesto por los artículos 387, del Código Electoral de Veracruz, y 143, del Reglamento Interior del Tribunal Electoral, siendo las **diecinueve horas del día en que se actúa**, procedo a realizar por **estrados** la notificación ordenada, adjuntando para un juego de copias que contienen: cédula de notificación, y la sentencia. Asentando lo anterior, para efectos legales procedentes. **CONSTE**.....**

ACTUARIA

PAULETTE ISABEL HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

TRIBUNAL
ELECTORAL
DE VERACRUZ



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

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

EXPEDIENTES: TEV-JDC-675/2019
Y SUS ACUMULADOS.

ACTORES: LORENZO GARCÍA
APARICIO Y OTROS.

AUTORIDADES RESPONSABLES:
AYUNTAMIENTO DE MINATITLÁN
Y CONGRESO DEL ESTADO,
AMBOS DE VERACRUZ.

MAGISTRADO: ROBERTO
EDUARDO SIGALA AGUILAR.

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA:** EMMANUEL PÉREZ
ESPINOZA.

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a cinco de
septiembre de dos mil diecinueve¹.

La Magistrada y los Magistrados del Tribunal Electoral de
Veracruz², dictan **SENTENCIA** en el presente juicio para la
protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al
tenor de los siguientes:

ÍNDICE

I. DEL ACTO RECLAMADO	2
II. IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DE VERACRUZ	3
CONSIDERACIONES	6
PRIMERA. Competencia	6
TERCERA. Causales de improcedencia	7
CUARTA. Requisitos de procedencia	20
QUINTA. Suplencia de la queja	22
SEXTA. Síntesis de agravios y metodología	22
SEPTIMA. Estudio de fondo	26
Marco normativo	26

¹ En adelante todas las fechas se referirán al año dos mil diecinueve, salvo aclaración expresa.

² En lo subsecuente Tribunal Electoral.

CASO CONCRETO.....	41
OCTAVA. Efectos de la sentencia.	72
RESUELVE	75
NOTIFÍQUESE	76

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Este Tribunal considera por una parte **fundada** la omisión de pago a los actores, de una remuneración por el ejercicio de sus cargos de Agentes y Subagentes Municipales, la cual se encuentra constitucional y legalmente reconocida a su favor, de igual modo **fundada** la inconstitucional omisión legislativa reclamada al Congreso del Estado; y por otra, se declara **infundada** la solicitud de pago a partir del uno de mayo del año pasado, siendo procedente realizarlo a partir del uno de enero del presente año; en tanto que se determina **sobreseer** la demanda respecto a Gervasio Méndez García, actor en el expediente TEV-JDC-682/2019, en su carácter de Subagente Municipal de Las Palmas; asimismo, **sobreseer** la demanda respecto a la solicitud de seguridad social y pago de cuotas al Instituto de Pensiones del Estado, que reclaman los actores en los juicios TEV-JDC-675/2019, TEV-JDC-676/2019 y TEV-JDC-677/2019.

ANTECEDENTES

De las demandas y demás constancias que integran los expedientes de los presentes juicios, se advierte lo siguiente:

I. DEL ACTO RECLAMADO.

1. **Aprobación de la convocatoria para la elección de agentes y subagentes municipales.** El diecinueve de enero de dos mil dieciocho, el Ayuntamiento de Minatitlán, 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

municipio, para el periodo de dos mil dieciocho a dos mil veintidós³.

2. **Jornada electiva.** En diversos días del mes de marzo de dos mil dieciocho, tuvieron verificativo las elecciones de agentes y subagentes municipales en las congregaciones y rancherías del mencionado municipio, mediante el procedimiento de **voto secreto y consulta ciudadana**, en virtud de los cuales, resultaron electos los ciudadanos ahora inconformes, agentes y subagentes municipales propietarios.

3. **Toma de protesta.** Mediante la sesión ordinaria de Cabildo de uno de mayo, se llevó a cabo la toma de protesta de los agentes y subagentes municipales, entre ellos los aquí actores.⁴

II. IMPUGNACIÓN ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DE VERACRUZ.

4. **Demanda.** Diversos actores de distintas congregaciones y rancherías presentaron diversas demandas de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ante la Oficialía de Partes de este Tribunal, en contra de la omisión del Ayuntamiento y Congreso del Estado,⁵ de otorgarles una remuneración económica por el ejercicio de sus cargos, conforme a la tabla que ahora se presenta.

Expediente TEV-JDC-675/2019.			
No.	NOMBRE	RANCHERÍA O CONGREGACIÓN	CARGO
1	Lorenzo García Aparicio	Agua Fria	Subagente

Expediente TEV-JDC-676/2019.			
No.	NOMBRE	RANCHERÍA O CONGREGACIÓN	CARGO
1	Evelio Mérida Hernández	Nuevo Cazonos de Herrera	Subagente
2	Celso Cruz Castillo	Emiliano Zapata	Subagente
3	Fernando López Vázquez	La Providencia	Subagente
4	Lucio Sánchez García	Nueva Reforma	Subagente
5	Domingo Santana Marcelino	Las Carmelitas	Subagente

³ <http://www.legisver.gob.mx/convocatoriaAgentes/MINATITLAN.pdf>

⁴ Consultable a fojas 362 a la 368, del expediente TEV-JDC-675/2019.

⁵ Solo en el expediente TEV-JDC-682/2019, se señaló al Congreso del Estado como autoridad responsable.

Expediente TEV-JDC-677/2019.			
No.	NOMBRE	RANCHERÍA O CONGREGACIÓN	CARGO
1	Porfirio Solís Vergara	Nuevo centro de población nuevo Atoyac	Subagente
2	Rafael García Hernández	El Metate	Subagente
3	Abraham Sánchez Hernández	Tortuguero Chico	Subagente
4	Ramiro Zúñiga López	San Placido	Subagente

Expediente TEV-JDC-682/2019			
No.	NOMBRE	RANCHERÍA O CONGREGACIÓN	CARGO
1.	Guillermo de Paz Navarrete	San Vicente	Subagente
2.	José Manuel Maldonado Rueda	Capoacan	Agente
3.	Julio Cesar Sánchez Jiménez	Chichonal Nopalapa	Subagente
4.	Mario Soto Madrigal ⁶	Cuauhtémoc	Subagente
5.	Paulino Reyes García	Antonio Plaza	Agente
6.	Ramiro Zúñiga López	San Placido	Subagente
7.	Leonel Jaimes Benítez	Lázaro Cárdenas	Subagente
8.	Hilda Salas Vega	La Nueva Reforma.	Subagente
9.	Israel Antemale Morales	Rancho Nuevo La Esmeralda	Subagente
10.	Félix Torres Rodríguez	Monte Oscuro	Subagente
11.	Vicente Acosta Baena	San Andrés Loma Encerrada	Subagente
12.	Juana Martínez Luis	Francisco de Garay Tacuacinta	Agente
13.	Francisco Javier Azamar Martínez	Benito Juárez Cocuite	Subagente
14.	Esteban Francisco González	Las Animas	Agente
15.	Antonio Hernández Torres	Magdalena	Subagente
16.	Refugio Joaquín Antele	Poblado Nopalapa	Subagente
17.	Isabel Alarcón Morales	Ejido Diamante	Subagente
18.	Leobardo Martínez Hernández	Niño Artillero	Subagente
19.	José Placido Martínez Francisco	El Júcaro	Subagente
20.	Valentín Francisco Casimiro Guzmán	La Soledad	Subagente
21.	Santos Domínguez	Nueva Rosita	Subagente
22.	Lino Martínez Salome	Plan de la Seiba	Subagente
23.	José Balcazar Martínez	Boca de oro	Subagente
24.	Enrique Cruz Canales	Ignacio Aldama	Subagente
25.	Benito Pérez González	Nuevo Zaragoza	Subagente
26.	Enrique Martínez Cruz	El Tabasqueño	Subagente
27.	Ismael Antonio Avalos	San José Pochitoque	Subagente
28.	Rito Aguirre Concepción	Antiguo Uxpana	Subagente
29.	Ignacio Santiago Cruz	El Remolino	Agente
30.	María de la Luz Fernández Domínguez	Otapa	Subagente
31.	Gonzalo Torres Salomé	San Francisco Las Animas	Subagente
32.	Israel González Zavala	José María Morelos	Subagente
33.	Bir Nora Martínez Balcazar	Tacomango	Subagente
34.	Ángel Fernández González	Ojochapa	Agente
35.	Ezequiel Vergara López	Palo Bonito	Subagente
36.	Mario Soto Madrigal	Cuauhtémoc	Subagente
37.	Paulino Reyes García	Antonio Plaza	Agente
38.	Laurentino Hernández Cruz	Emilio Carranza	Agente
39.	Gervasio Méndez García	Las Palmas	Subagente
40.	Timoteo Cerón Castro	Yucatecal	Subagente
41.	Agapito Vidal García	Nueva Concepción	Subagente
42.	Aurelio Balcazar Reyes	El Valedor	Subagente

⁶ Se hace notar que los actores Mario Soto Madrigal y Paulino Reyes García, firmaron dos veces la demanda.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

43.	Laura Torres Aguilar	El progreso	Subagente
44.	Abraham Sánchez Hernández	Tortuguero Chico	Subagente
45.	Salomón Morales Puig	El Deposito	Subagente
46.	Herlinda Cota Golpe	Cadete Agustín Melgar	Subagente
47.	Gregoria Gallegos Azamar	Carrizal II	Subagente
48.	Alberto Lorenzo Luria	Francisco de Garay Colorado	Subagente
49.	Alina Rodríguez Romero	San Pedro Mezcalapa	Subagente

5. **Integración y turno.** Mediante acuerdos de nueve y once de julio, el Magistrado Presidente de este Tribunal, ordenó integrar y registrar las documentaciones recibidas con las claves de expedientes indicadas en los cuadros que preceden, turnándolos a la ponencia del **Magistrado Roberto Eduardo Sigala Aguilar**, a efecto de llevar a cabo la revisión de las constancias y, en su caso, la emisión de los requerimientos de información necesaria para elaborar el proyecto de sentencia.

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

7. **Acuerdo plenario de acumulación.** El siete de agosto, el Pleno de este Tribunal, aprobó mediante acuerdo plenario, la acumulación de los expedientes **TEV-JDC-676/2019**, **TEV-JDC-677/2019** y **TEV-JDC-682/2019**, al juicio ciudadano **TEV-JDC-675/2019**, por haber sido éste, el primero presentado ante la Oficialía de Partes de este Tribunal; y la **radicación** de los mismos en la ponencia del Magistrado Instructor.

8. **Requerimientos.** Por acuerdos de siete y dieciséis del presente mes, se requirieron diversas informaciones a las autoridades responsables, las cuales dieron cumplimiento. W

9. **Admisión, cierre de instrucción y cita a sesión.** En su oportunidad se admitieron los juicios ciudadanos, así como las pruebas aportadas por las partes, y al no haber diligencias pendientes por realizar, se declaró cerrada la instrucción y 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 presente proyecto de sentencia, lo que ahora se hace al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia.

10. Este Tribunal Electoral, es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66, apartado B, de la Constitución Política del Estado de Veracruz⁷, 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.

11. Esto, por tratarse de juicios ciudadanos en los cuales los promoventes se duelen de la supuesta violación a sus derechos político-electorales de ser votados, en su vertiente de desempeño adecuado del cargo público. Acto del que corresponde conocer a este Tribunal Electoral, en términos de los preceptos recién invocados.

12. 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 Ayuntamiento⁸ 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 Mexicanos⁹.

13. De manera que, si en el caso que nos ocupa, los promoventes se ostentan como agentes y subagentes municipales de diversas congregaciones y rancherías del municipio de

⁷ En adelante Constitución Local.

⁸ 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 electrónica de dicho órgano, en la dirección <https://www.te.gob.mx/buscador/>, en el cual determinó que los agentes municipales tienen la calidad de servidores públicos.

⁹ En adelante Constitución federal.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

Minatitlán, Veracruz, y se duelen de una vulneración a sus derechos a ser votados, en su vertiente de ejercicio del cargo, por la presunta omisión de la citada autoridad y del Congreso del Estado, en otorgarles una remuneración económica por el ejercicio de sus cargos públicos; entonces, se acredita la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer y resolver los presentes medios de impugnación; tiene aplicación al caso, las jurisprudencias 21/2011 y 5/2012¹⁰, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubros: “**CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**” y “**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES CONOCER DE IMPUGNACIONES VINCULADAS CON LOS DERECHOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO**”.

SEGUNDA. Cuestión previa.

14. Derivado de la lectura integral de la demanda, por el cual se formó el expediente TEV-JDC-682/2019, se advierte que los actores se ostentan con el carácter de Agentes y Subagentes Municipales de diversos Ayuntamientos del Estado de Veracruz, sin embargo, de la lectura puntal de dicha demanda se observa, que los promoventes con dicho carácter ejercen jurisdicción únicamente en el municipio de Minatitlán, Veracruz; por lo tanto, se precisa que solo se tendrá como inconformes a dichos ciudadanos como Agentes y Subagentes Municipales del referido municipio, no así como actores de los diversos Ayuntamientos de la entidad, por las razones apuntadas. W

TERCERA. Causales de improcedencia.

15. Las causales de improcedencia son de estudio preferente, pues de resultar fundada alguna de ellas, haría innecesario el

¹⁰ Consultable en la dirección de internet <http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx>.

análisis de la demanda conforme a lo dispuesto por los artículos 1, 377 y 378 del Código Electoral.

- **Sobreseimiento de la demanda respecto a Gervasio Méndez García en su carácter de Subagente Municipal de Las Palmas, actor en el expediente TEV-JDC-682/2019.**

16. En este asunto, este Tribunal advierte que respecto al actor Gervasio Méndez García, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción II del artículo 378 del Código Electoral, consistente la falta de firma del promovente, como se demuestra a continuación.

17. El artículo en comento dispone que los medios de impugnación se entenderán como notoriamente improcedentes y deberán ser desechados de plano, cuando no contengan la firma autógrafa de quien los promueva.

18. La importancia de colmar tal requisito, radica en que la firma autógrafa es el conjunto de rasgos puestos del puño y letra del promovente, que producen certeza sobre la voluntad de ejercer el derecho de acción, ya que la finalidad de asentar esa firma consiste en dar autenticidad al escrito de demanda, identificar al autor o suscriptor del documento y vincularlo con el acto jurídico contenido en el ocurso.

19. Esto es, la falta de firma autógrafa en el escrito inicial de impugnación significa la ausencia de la manifestación de la voluntad del suscriptor para promover el medio de impugnación que, como se ha explicado, constituye un requisito esencial de la demanda.

20. En el particular, de las constancias que obran en autos se advierte que la demanda interpuesta por dicho actor carece de firma¹¹, aunado a que de las actuaciones que se tienen a la vista,

¹¹ Como se observa a foja 34 del expediente indicado.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

no se observa algún otro documento en el que se pueda apreciar su firma.

21. En ese orden, para este Tribunal, como se adelantó, se actualiza la causal de improcedencia consistente en la falta de firma autógrafa, pues el ocurso que contiene la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, carece de la firma de puño y letra del actor Gervasio Méndez García.

22. En consecuencia, si la demanda carece de firma autógrafa del actor referido, lo procedente es **sobreseer** el juicio ciudadano por cuanto hace a este promovente, al haber sido admitido el medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los numerales 378, fracción II y 379, fracción II del Código Electoral.

- **Sobreseimiento de la demanda respecto a la solicitud de seguridad social y cotización al Instituto de Pensiones del Estado, que se exponen en los juicios TEV-JDC-675/2019, TEV-JDC-676/2019 y TEV-JDC-677/2019.**

23. Como punto de referencia, y a efecto de contextualizar el presente caso, resulta conveniente señalar los motivos de agravios esenciales, que los actores sostienen, en atención a lo siguiente:

24. En los referidos expedientes, los actores señalan, además de las remuneraciones que solicitan, que se les debe incluir en las prestaciones de **seguridad social**, como son el IMSS tanto para ellos, como para sus derecho habientes, porque el Ayuntamiento tiene convenios celebrados con dicho instituto; así como el pago de las cuotas correspondientes al **Instituto del Pensiones del Estado**, debido a que todos los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a la seguridad social, independientemente de que sean o no servidores públicos.

25. Respecto a éste alegato, este Tribunal Electoral estima que se actualiza la prevista en el artículo 377 del Código Electoral local, que dispone que, cuando la improcedencia de un medio de impugnación se derive de las disposiciones del Código Electoral, se dará cuenta al Pleno del Tribunal Electoral, para que resuelvan lo conducente.

26. En efecto, el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución federal prevé que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

27. Al respecto, la garantía de acceso a la justicia impone que no deben existir impedimentos innecesarios para acceder a tal derecho, lo cual implica que el poder público no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, y que el derecho a la tutela judicial no puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.

28. Ahora bien, para la formación válida de la relación jurídica procesal se requiere, además de la demanda, que se cumplan ciertos requisitos indispensables para que aquélla sea atendida por el juez y le imponga a éste la obligación de iniciar el proceso¹². Estos requisitos son conocidos como los presupuestos procesales.

29. Esos presupuestos procesales determinan el nacimiento válido del proceso, su desenvolvimiento y su normal culminación con la sentencia. Por tanto, se trata de supuestos previos al proceso o requisitos sin los cuales éste no puede ser iniciado válidamente, y deben, por ello, concurrir en el momento de

¹² DEVIS ECHANDÍA, Hernando, Teoría General del Proceso, editorial Themis, Colombia, 2012, páginas 248-249.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

formularse la demanda a fin de que el juez pueda admitirla o iniciar el proceso.

30. En este sentido, el órgano jurisdiccional a quien se recurre debe ser competente por virtud de la ley, para pronunciarse sobre los planteamientos que le formulan los justiciables, pues es un pilar sobre el cual descansa el estado de derecho, mismo que se traduce en certeza y seguridad jurídica.

31. Ahora bien, en concepto de este Tribunal, el reclamo dirigido a esta autoridad, en el sentido de que por vía de esta sentencia, se ordene al Ayuntamiento a que se otorgue a los actores de tales juicios, seguridad social a través del IMSS, así como el pago de cuotas a su favor al Instituto del Pensiones del Estado, escapa de la tutela judicial electoral de la que tiene competencia este órgano jurisdiccional, pues al ser cuestiones o temas de índole inminentemente laboral, esta autoridad no tiene competencia para dilucidar si se debe o no otorgar las prestaciones que reclaman.

32. En ese sentido, es preciso manifestar que, la falta de tales prestaciones, por sí sola, no producen una violación al derecho político-electoral de ser votado, pues no producen un obstáculo para el pleno acceso y desempeño del cargo por el que fueron electos, por lo siguiente.

33. Para sostener lo anterior, es menester traer a colación lo dispuesto por el numeral 401 del Código Electoral, mismo que señala que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sólo procederá cuando el promovente, *W* 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;

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 violenten su derecho para integrar las autoridades electorales y de participación ciudadana en la entidad.

34. Asimismo, el artículo 402 dispone que el juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

I. Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular;

II. Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido o asociación política;

III. Habiendo cumplido con los requisitos y trámites exigidos, no hubiere obtenido su acreditación como observador electoral para el proceso correspondiente;

IV. Por motivos de inelegibilidad, la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarle la constancia de mayoría o de asignación;

V. Cuando considere que el partido violó sus derechos político-electorales de participar en el proceso interno de selección de candidatos o de ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, por trasgresión a las normas de los estatutos del mismo partido o del convenio de coalición; o

VI. Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior.

35. Como se puede observar, tomando como base los supuestos normativos de procedencia del juicio ciudadano,



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

establecidos por el legislador local, el reclamo respecto al otorgamiento de seguridad social y cotizar al Instituto de Pensiones del Estado, no van enderezados a evidenciar la violación a su derecho político-electoral de votar y ser votado, que estén relacionados con el pleno desempeño y acceso al cargo.

36. En este contexto, el reclamo respecto a las solicitudes de tales prestaciones, son alegaciones que al tenor de lo dispuesto por los numerales antes citados, escapan de la materia electoral.

37. Desde esta perspectiva, debe señalarse que un órgano jurisdiccional electoral, como es el caso de este Tribunal, se encuentra imposibilitado jurídicamente para ejercer jurisdicción en temas de índole laboral, pues para ello, están expeditos los Tribunales especializados en la materia; precisamente porque el reclamo que se somete a este Tribunal escapan de la materia electoral; lo anterior de conformidad con la tesis de rubro: **“COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DEMANDA EN LA QUE SE RECLAMAN PRESTACIONES, TANTO LABORALES A UNA DEPENDENCIA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, COMO DE SEGURIDAD SOCIAL AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE ESTATAL”**, en el que se señala esencialmente, que cuando la pretensión del servidor público involucra el reclamo de prestaciones laborales y de seguridad social, para determinar a qué órgano jurisdiccional corresponde conocer del juicio, debe atenderse al régimen constitucional y legal que rige el vínculo laboral del cual deriva, como una consecuencia directa del reclamo de seguridad social; por tanto, debe estimarse que al encontrarse regulada la respectiva relación laboral de donde deriva el reclamo de seguridad social, la competencia para conocer del juicio corresponde al Tribunal de Arbitraje del Estado.

38. Por tales consideraciones, es claro que las prestaciones reclamadas a través de esta vía, no pueden ser objeto de tutela a través del juicio ciudadano; ello es así, pues como se ve, tales cuestionamientos inciden en diversa materia o campo del derecho, no así en la materia electoral como se ha visto.

39. En ese sentido, con fundamento en el artículo 377 y 379 fracción II, del Código Electoral, en relación con el numeral 127 del Reglamento Interior de éste Tribunal, lo procedente es **sobreseer** la demanda, en lo relativo a las prestaciones consistentes en seguridad social y pago de cuotas al Instituto de Pensiones del Estado.

40. No obstante, dada la conclusión a la que arriba respecto a esta alegación, se dejan a salvo los derechos del actor para que los haga valer en la vía y forma que considere pertinente.

IMPROCEDENCIA HECHA VALER POR LA RESPONSABLE CONGRESO DEL ESTADO.

- **Incompetencia del Tribunal Electoral de Veracruz.**

41. En los autos del expediente **TEV-JDC-682/2019**, en el que los actores, señalan como autoridad responsable al Congreso del Estado de Veracruz, dicha soberanía, *en el tema específico relativo al agravio omisión legislativa* de modificar o reformar la Constitución Local y las Leyes respectivas para el efecto de prever en los ordenamientos locales el pago de las remuneraciones de los Agentes y Subagentes Municipales, hace valer como causal de improcedencia, la incompetencia de este Tribunal, para conocer de este asunto; esencialmente porque, en su concepto, tales actos, están relacionados con un proceso legislativo, sujeto a normas y prácticas parlamentarias del Congreso del Estado, que inciden en el campo del derecho parlamentario y no al derecho electoral, de ahí que la controversia planteada, según la Soberanía, excede la competencia de este Tribunal.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

42. El planteamiento en concepto de este Tribunal resulta **infundado**, por las siguientes razones.

43. En efecto, no asiste la razón a dicha responsable, pues si bien es cierto, el Congreso del Estado, a la luz de su Ley Orgánica y demás normas internas, tiene reglamentados sus procedimientos y prácticas parlamentarias, para la presentación de iniciativas, proyectos o anteproyectos de Ley, así como el análisis y discusión ante sus respectivas comisiones o aprobación por parte del Pleno, del cual, su autonomía de funcionamiento deviene de la propia Constitución Federal, en términos del artículo 116; también, lo es que, aun cuando ese ejercicio parlamentario es autónomo, la no emisión de alguna disposición o regulación expresa de ciertos actos, sí pueden llegar afectar derechos político-electorales fundamentales de un ciudadano.

44. En efecto, cuando como consecuencia de tal omisión, no pueda cumplirse a plenitud un derecho político-electoral que le asista al ciudadano, en tanto, que dicho derecho, se encuentra directamente relacionado o es inherente al cargo con el que se ostenta, sin lugar a dudas, su estudio será parte de la materia electoral, pues con tal proceder, se conculcan derechos políticos-electorales de servidores públicos electos popularmente, en términos del artículo 35 fracción II, de la Constitución Federal.

45. Para clarificar que, en el caso, la presunta omisión legislativa en materia de remuneraciones a favor de los Agentes y Subagentes municipales, sí inciden en la materia electoral, es menester realizar las siguientes precisiones. 90

46. En principio de cuentas, este Órgano Jurisdiccional, parte de la premisa de que los Agentes y Subagentes municipales, son servidores públicos electos popularmente a través del voto ciudadano, de conformidad con los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal, y 171 y 172 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

47. Pues no queda duda, que, en la elección de dichos servidores públicos, el elemento que le otorga sentido democrático, es precisamente la voluntad del pueblo, en la circunscripción donde se lleva a cabo el procedimiento de elección; pues los ciudadanos, son quienes, a través del voto deciden quien los representará ante las autoridades del Ayuntamiento y otras diversas a estas.

48. De tal manera que en su ejercicio se pueden reconocer los siguientes componentes:

- Autoridades administrativas organizadoras de la elección: Junta Municipal, Ayuntamiento y Congreso del Estado, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- Registro de candidaturas ciudadanas: Se inscriben los ciudadanos previo cumplimiento de requisitos que establezca la Ley.
- Un periodo de obtención del voto.
- Una jornada electoral, en el que, el pueblo elige y vota por sus candidatos.
- La validez de los resultados por parte de la autoridad administrativa.
- El otorgamiento de la constancia de mayoría que acredita al ganador como Agente o Subagente Municipal elector popularmente.

49. Por lo tanto, en la elección de estos servidores públicos, se cumplen etapas y principios rectores inherentes a todo proceso electoral, de ahí, dicho ejercicio se circunscriba a la materia electoral, al ser ciudadanos electos por el pueblo, en observancia al artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

50. Ahora bien, ha sido criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que la materia electoral, no se agota solamente con la sanción de los resultados y la protesta del cargo, sino que su ámbito de competencia se extiende más allá, pues, además de garantizar una elección democrática, el Estado tiene la responsabilidad de asegurar a los servidores públicos electos popularmente, el pleno ejercicio del cargo, brindado las herramientas y recursos para desplegar sus funciones, entre éstas se encuentra, precisamente una adecuada remuneración por el desempeño de sus funciones.

51. En este punto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹³ al resolver el expediente SUP-REC-1485/2017, razonó que en términos de los artículos 36, fracción IV, y 127 de la Constitución, así como el 82 de la Constitución Política Local, los Agentes y Subagentes Municipales, ciudadanos electos popularmente conforme a ese andamiaje jurídico federal y local, tienen derecho a recibir una remuneración por el desempeño de sus funciones que por sí misma, conlleva a reconocerle el carácter de servidores públicos.

52. De lo anterior, resulta de la mayor importancia traer a colación, la razón esencial de la jurisprudencia de rubro **“CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”**¹⁴, pues en esta tesis, la Sala Superior, dejó asentado que, la **remuneración** de los servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular, es un derecho inherente a su ejercicio y se configura como una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación, por lo que, toda afectación indebida a la retribución vulnera el derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo; es decir, que toda controversia que tenga que ver, la falta

¹³ En Adelante Sala Superior

¹⁴

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2011&tpoBusqueda=S&sWord=remuneraci%c3%b3n>

de pago de una remuneración, sin duda se inscribe en el campo del derecho electoral, y sujeto a conocimiento de los Tribunales Especializados en la materia.

53. Ahora bien, en atención lo que ya quedó fijado en los párrafos que preceden, si en el caso, los actores controvierten un acto de no hacer, denominado omisión legislativa, que en perspectiva de los inconformes, violan sus derechos político-actorales, precisamente porque la falta de legislar el tema relativo a sus remuneraciones, como servidores públicos, afecta sus derechos políticos-electorales, al ser un obstáculo para el pleno desempeño y ejercicio del cargo; con independencia de ser ciertas o falsas las alegaciones; lo cierto, es que, tal inconformidad está en íntima y directa relación con un derecho inherente al ejercicio del cargo de los ciudadanos electos popularmente, estos es el pago sus respectivas remuneraciones; cobrando aplicación la jurisprudencia 7/2017, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL”**, y jurisprudencia 18/2014, de rubro: **“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA”**.¹⁵

54. De ahí, que aun cuando el proceso legislativo para la presentación de iniciativas, proyectos o ante proyectos de ley, formen parte del quehacer autónomo del Congreso del Estado, ante una omisión de tal naturaleza, como se ve, trasciende a la esfera de los derechos político-electorales de los ciudadanos que son electos popularmente; de ahí que, a la luz de los razonamientos que han quedado expuestos, la omisión legislativa atribuida al Congreso Local, sí es un acto susceptible de ser

¹⁵ Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

revisado por este Tribunal Electoral; por lo que, en términos del artículo 17 constitucional, previo estudio y análisis de la cuestión, este Órgano Jurisdiccional está obligado a emitir una sentencia, con apego a los principios rectores de la materia electoral.

55. Por tales, motivos la causal de improcedencia hecha valer por la responsable resulta **infundada**.

Inexistencia del acto.

56. En el mismo expediente, el congreso del Estado, sostiene como causal de improcedencia la inexistencia del acto, porque en su concepto es jurídicamente incorrecto generalizar el concepto de omisión legislativa ante la falta de detalle normativo (laguna), pues establecer que existen lagunas normativas es lo que ha permitido al poder judicial federal integrar normas por la vía del control judicial, sin incurrir en una invasión a la función legislativa del estado mexicano.

57. En ese sentido, señalan que si la Sala Superior hubiese detectado una inconstitucionalidad por omisión legislativa, en modo alguno hubiese integrado la falta de detalle normativo (laguna), pues ello, implicaría un invasión de competencias al sustituirse en la función legislativa; por lo tanto, en concepto de dicha Soberanía, es claro que, lo que los actores denominan omisión legislativa no existe, pues en el mejor de los casos, se trata de una laguna normativa que ha sido resuelta con base en normas preexistentes del sistema jurídico a partir de interpretaciones funcionales y sistémicas dentro del marco de competencia de los tribunales electorales. W

58. La causal de improcedencia que hace valer el Congreso del Estado, resulta **infundada**, atento a los razonamientos que enseguida se explican.

59. Respecto a esta causal de improcedencia hecha valer por la responsable, en criterio de este Tribunal, no puede realizarse un

pronunciamiento previo en este apartado, pues esto implicaría juzgar solamente con base en la aseveración de dicha autoridad, pasando por alto, los agravios, pretensiones, y medios de prueba ofrecidos por los actores y los recabados por esta autoridad, en detrimento del artículo 17 constitucional.

60. Hacer un estudio previo como lo pretende la responsable, equivaldría a incurrir en el vicio lógico de petición de principio, lo cual no sería acorde con la lógica jurídica y con los planteamientos que exponen los inconformes; pues lo que sostiene el Congreso del Estado, *–es decir, la inexistencia del acto–*, son cuestiones que precisamente está relacionado con el objeto de estudio de fondo del presente juicio.

CUARTA. Requisitos de procedencia.

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

62. **Forma.** Los medios de impugnación se presentaron por escrito, haciendo constar el nombre de los promoventes. De igual forma, de los escritos de demanda se identifican los actos impugnados y las autoridades responsables, mencionan los hechos en que basan los escritos de impugnación, realizan manifestaciones a título de agravios; y hacen constar sus nombres y firmas autógrafas.

63. **Oportunidad.** De conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 358 del Código Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano deberá promoverse en un plazo de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, no obstante, cuando la impugnación se



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

deriva de una omisión, no es posible computar dicho plazo con base en una fecha cierta y determinada.

64. Ahora bien, se satisface este requisito, atendiendo a que como se ha señalado con antelación, 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 promoventes presentaron los escritos iniciales de demanda en las fechas indicadas, ante la Oficialía de Partes de este Órgano Jurisdiccional, este Tribunal considera que los medios de impugnación fueron presentados oportunamente.

65. Lo anterior es así, porque, las omisiones constituyen hechos de **tracto sucesivo** que se actualizarán hasta en tanto el sujeto obligado despliegue acciones tendentes a que cesen las mismas, lo anterior conforme al criterio número **15/2011** de rubro "**PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**"¹⁶, por lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito en análisis

66. **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 los ciudadanos instaurar los juicios ciudadanos, cuando consideren que un acto de alguna autoridad es violatorio de cualquiera de sus derechos político-electorales, como en la especie ocurre. W

67. Ya que, en el presente caso, los ciudadanos, con el carácter de agentes y subagentes municipales de diversas congregaciones y rancherías del municipio de Minatitlán, Veracruz, estiman que son indebidas diversas omisiones por parte de las responsables,

¹⁶ Jurisprudencia de rubro. "**PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**", consultable en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

que afectan sus derechos político-electorales, en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo.

68. **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 los actores previamente a esta instancia, pueda acudir a deducir los derechos que plantean en los presentes controvertidos.

QUINTA. Suplencia de la queja.

69. De acuerdo a lo dispuesto por el numeral 363, fracción III del Código Electoral, en el juicio ciudadano se debe suplir la deficiencia en la argumentación de los agravios, cuando éstos puedan ser deducidos de los hechos expuestos en el medio de impugnación; lo cual se ve robustecido por el criterio emitido por la Sala Superior, quien ha sostenido que los agravios que se hagan valer en un medio de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial y no necesariamente deberán estar contenidos en el capítulo respectivo.

70. Por lo tanto, este Tribunal se concentrará en analizar los motivos de inconformidad expuestos por los actores, independientemente de su apartado o capítulo, que expliquen, aún en forma mínima, por qué o cómo el acto reclamado se aparta del derecho, a través de la confrontación de las situaciones fácticas concretas frente a la norma aplicable (de modo tal que evidencie la violación) y la propuesta de solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento).

71. Lo anterior, encuentra sustento en el criterio contenido en la Jurisprudencia número **02/98** emitida por la Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”**.¹⁷

SEXTA. Síntesis de agravios y metodología.

¹⁷ Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

Síntesis de agravios.

72. Con el objeto de lograr una recta administración de justicia, esta autoridad está compelida a leer detenida y cuidadosamente el curso de los promoventes, con la finalidad de advertir y atender lo que éstos quisieron decir¹⁸.

73. En este sentido, se desprende que los actores respaldan sus pretensiones en los siguientes agravios:

1. Inconstitucional e ilegal omisión del Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, de entregar a los actores una remuneración económica, llámese sueldo o salario como una contraprestación por sus funciones como servidores públicos con el cargo de agentes y subagentes municipales.

Los actores aducen que dicha omisión violenta en su perjuicio lo señalado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, referente al derecho de poder ser votado, en su vertiente del ejercicio al cargo, dejando de atender los contenidos de los artículos 127, de la Constitución Federal, 82 de la Constitución Local y 19, 61, 114 y 115, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz.

Pues en sus calidades de servidores públicos, tienen derecho a recibir una remuneración irrenunciable por el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; entonces la omisión del Ayuntamiento de realizar el pago de una remuneración acorde a los parámetros establecidos en el artículo 127 y 82 de la Constitución General, violenta su derecho de ser votado en su vertiente de pleno ejercicio del cargo; como ya lo estableció la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-1485/2017, en el cual se reconoció el derecho a un Agente Municipal de recibir una remuneración por ser servidor público. W

Manifestando los actores, que si bien, reciben un apoyo por la cantidad de quinientos pesos mensuales, ello, no puede ser considerada como una remuneración, pues el concepto es de "apoyo", que ni siquiera equivale a un salario mínimo diario y no es proporcional a sus responsabilidades.

2. Que se les pague un sueldo razonable, lo cual no debe ser inferior

¹⁸ Razonamiento que es acorde con la jurisprudencia 4/99, intitulada: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR", emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

al salario al mínimo.

Los actores solicitan que se les pague un sueldo razonable que satisfaga sus necesidades, señalando que bajo el andamiaje constitucional federal y local, tienen derecho a recibir una remuneración por el desempeño de sus funciones, el cual bajo ninguna circunstancia deberá ser inferior al salario mínimo, para los trabajadores en general en las entidades federativas, de conformidad con el artículo 123 apartado B, Fracción IV, de la Constitución General.

3. Que la cantidad que se les fije, sea equivalente a la categoría de coordinador de Regiduría octava.

Solicitan los inconformes, que como mínimo, la cantidad que les sea fijada como remuneración debe ser equivalente a lo que gana la categoría de coordinador de regiduría octava, más los incrementos y mejoras que se acuerden para los trabajadores.

4. Obligación del Ayuntamiento de cubrir de manera retroactiva a los actores, las remuneraciones devengadas desde el uno de mayo de dos mil dieciocho.

Los actores señalan que se les debe pagar sus respectivas remuneraciones desde el uno de mayo de dos mil dieciocho, considerando que la omisión de presupuestar tales conceptos por parte de la responsable, desde el día en que asumieron sus cargos, no puede beneficiar al demandado, ya que, según los inconformes, éste puede realizar las adecuaciones necesarias a los presupuestos de egresos 2019 y subsecuentes, y así pagarles las remuneraciones omitidas.

De manera específica los actores del juicio ciudadano TEV-JDC-682/2019, argumentan que se les debe pagar de manera retroactiva las remuneraciones devengadas desde el inicio de sus cargos, al tratarse de derechos adquiridos y tener el carácter de progresivos, aplicando el principio *pro homine*.

Alegan los actores del mencionado juicio, que debe aplicarse en su favor, el principio de mayor beneficio, en el que aseguran que no basta que el Tribunal determine que los actores tienen derecho a una remuneración, sino que es necesario, que dentro del fallo se establezca que la remuneración deberá cubrirse de manera retroactiva desde el inicio de sus cargos, pues ello, es lo que aporta, mayor beneficio a los inconformes, pues si se establece que tienen derecho a un pago, pero éste no es



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

completo, se estaría emitiendo un fallo protector a medias, de conformidad con los artículos 17 y 127 constitucional.

5. Omisión legislativa.

En el juicio ciudadano TEV-JDC-682/2019, los actores sostienen una inconstitucional omisión por parte del Congreso del Estado, quien, al día de la fecha, no ha legislado para que se otorgue el pago de las remuneraciones a los agentes y subagentes municipales, violando con ello, el derecho a ser votado, en su vertiente de desempeño y ejercicio del cargo, encomendado por la ciudadanía.

Advierten los actores, que la omisión legislativa se genera frente a un no actuar, a pesar de previsiones constitucionales dirigidas a que las mismas se materialicen en la ley, o ante una regulación deficiente o discriminatoria al no respetar el principio de igualdad.

Por lo que, las omisiones legislativas pueden violentar los derechos político-electorales, atento a que, hacia las personas a las cuales van dirigidas, desconocen las reglas para dotar de eficacia los mandatos constitucionales.

Por lo tanto, el Congreso del Estado de Veracruz, tiene la obligación de legislar en beneficio de todas las personas a efecto de prever en las leyes, las hipótesis normativas que permitan la sana convivencia entre la población y el efectivo funcionamiento de las instituciones, incluyendo la determinación de las remuneraciones salariales de todos los servidores públicos.

Tal omisión del Congreso del Estado de Veracruz, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso de la Constitución Federal y de la propia Constitución Local, de ahí que los órganos legislativos locales no tienen la opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. W

De tal manera, debe ordenarse o vincular al Congreso del Estado, para que, en el ámbito de sus atribuciones, legisle de manera inmediata y contemple, tanto en la Constitución Local como en la Ley Orgánica del Municipio Libre, el derecho de los agentes y subagentes municipales a recibir una remuneración por el ejercicio de sus cargos.

Metodología.

74. Por cuestión de método, se analizarán de manera conjunta los agravios identificados con los números 1 y 2, por tener estrecha relación entre sí, y de manera individual los restantes agravios, sin que ello genere perjuicio alguno a los actores.

75. Lo anterior, acorde con lo sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Jurisprudencia 4/2000, que establece que lo importante al analizar los agravios es que todos sean atendidos¹⁹, sin importar el orden, lo que se realizara enseguida.

SEPTIMA. Estudio de fondo.

76. Para el estudio de los agravios esgrimidos, inicialmente, se establecerá el marco normativo aplicable a la Litis que nos atañe y, posteriormente, se procederá al análisis del caso en concreto.

Marco normativo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

77. 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.

78. De acuerdo al artículo 36, fracción IV, de la Constitución Federal, es una obligación del ciudadano de la República, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos.

79. En suma, 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.

¹⁹ Jurisprudencia 4/2000 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN", consultable en la página electrónica consultable en la página electrónica: <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis>



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

80. 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.

81. Por su parte, el artículo 127, señala que los servidores públicos de la Federación, Estados, de las demarcaciones territoriales 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.

Constitución Política del Estado de Veracruz

82. Por una parte, el artículo 68 señala que en la elección de los ayuntamientos, el partido político o la candidatura independiente que alcance mayor número de votos obtendrán la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido y a la candidatura independiente, incluyendo a aquel que obtuvo la mayor votación, de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señale la legislación del Estado. Los agentes y subagentes municipales se elegirán de acuerdo a lo establecido por esta Constitución y la Ley Orgánica de Municipio Libre, la que señalará sus atribuciones y responsabilidades.

83. Al respecto la fracción IV del artículo 71 del mismo ordenamiento señala que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, según los ingresos disponibles y conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado, y deberán incluir los tabuladores desglosados de las

remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 82 de esta Constitución.

84. En el artículo 82, párrafo segundo de dicho mandato supremo, se dispone que los servidores públicos del Estado, municipios, 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 función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, tanto federal como local.

Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz²⁰

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

86. 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.

87. Aunado a lo anterior, el artículo 22 de dicha Ley plasma en su primer párrafo que los Ediles serán elegidos de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política local, esta 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.

²⁰ En adelante Ley Orgánica del Municipio Libre.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

88. Por otro lado, la Ley Orgánica del Municipio Libre, en sus artículos 61 y 62, señala que los agentes y subagentes municipales son servidores públicos que funcionan en sus respectivas demarcaciones como órganos auxiliares del Ayuntamiento, y son los encargados de cuidar que en la demarcación donde se ubica su lugar de residencia se observen y respeten las leyes y reglamentos que los rigen.

89. Y sobre el presupuesto de egresos de los Ayuntamientos en el artículo 107 dice que, en el curso de la segunda quincena del mes de septiembre de cada año, los Ayuntamientos remitirán por triplicado, al Congreso del Estado, el proyecto anual de ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos. En caso de que aquel haga observaciones, las comunicará al Ayuntamiento a más tardar el treinta de octubre. Si no cumpliera con la remisión, el Congreso tendrá por presentados los proyectos del año anterior y podrán ajustarlos en la medida que estime necesario.

90. Cuando el proyecto anual de ley de ingresos sea elaborado por un Ayuntamiento cuyo ejercicio concluya en ese mismo año, las nuevas autoridades podrán enviar sus puntos de vista en los primeros quince días del mes de enero. Aprobada la ley de ingresos, el Congreso conservará un ejemplar que publicará en la Gaceta Oficial del Estado y remitirá los otros dos al Ayuntamiento para que sea publicado en la tabla de avisos, archivándose un ejemplar.

91. El presupuesto de egresos que haya sido aprobado por el Cabildo tendrá carácter definitivo, pero si resultaren modificaciones al proyecto de ley de ingresos, el Ayuntamiento revisará el presupuesto de egresos para ajustar las partidas, de acuerdo con las necesidades a cumplir con prioridad.

92. Y el artículo 108, de la misma Ley en comento refiere que los Ayuntamientos deberán dar publicidad al presupuesto de egresos, cuando éste haya sido aprobado en forma definitiva. El

presupuesto especificará las partidas de egresos cuyo monto total será igual al de ingresos. En el cálculo de probables ingresos, así como en el de egresos, se observarán las reglas de una prudente economía, fundando las probabilidades en los rendimientos y datos estadísticos de los años anteriores

93. En este orden de ideas, el artículo 114 del ordenamiento citado, establece que los agentes y subagentes municipales, entre otros, **se consideran servidores públicos municipales.**

94. En este bagaje normativo, la Ley en cita 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 que instaure para tal efecto el Congreso del Estado, atendiendo a las reglas establecidas para ese fin y respetando en todo momento la voluntad de la ciudadanía.

95. Dicha Ley señala que, los agentes y subagentes municipales, podrán ser electos mediante los procedimientos de auscultación, consulta ciudadana o voto secreto. La aplicación de dichos procedimientos se hará conforme a la convocatoria respectiva, que emitirá el Ayuntamiento con la aprobación del cabildo y será sancionada previamente por el Congreso del Estado o la Diputación Permanente.

96. La misma Ley refiere que los agentes y subagentes municipales son servidores públicos que funcionarán en sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los Ayuntamientos 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.

97. Mientras que el artículo 62, de la citada Ley, contempla



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

que los agentes y subagentes municipales tienen las funciones siguientes:

- Dar aviso inmediato al Ayuntamiento de cualquier alteración en el orden público y de las medidas que hayan tomado para corregirlas;
- 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;
- 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;
- Expedir gratuitamente las constancias requeridas por el Encargado del Registro Civil y cualquier otra autoridad en ejercicio de sus funciones;
- Promover que en sus respectivas demarcaciones se establezcan los servicios públicos que requiera la comunidad;
- Vigilar el cumplimiento del precepto de la enseñanza obligatoria, tanto para los niños como para las niñas;
- Dar parte a las autoridades de la aparición de cualquier calamidad pública para que se tomen las medidas convenientes;
- Actuar por delegación en el ejercicio de las funciones, comisiones o encargos que el Ayuntamiento le encomiende;
- Fungir como Auxiliar del Ministerio Público;
- Tomar las medidas conducentes para el desempeño de sus funciones;
- Solicitar al Ayuntamiento los medios que estimen necesarios para el desempeño de sus funciones; y

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

98. Por otro lado, entre los deberes impuestos a los servidores públicos municipales, la Ley Orgánica del Municipio Libre en el artículo 115, fracción III, establece que deberán abstenerse de aceptar o desempeñar dos o más cargos de carácter remunerado del Estado, de éste y la Federación, del Estado y el Municipio, o de dos o más municipios, salvo previa autorización del Congreso o la Diputación Permanente, con excepción de los agentes y subagentes municipales.

99. Ahora bien, el Ayuntamiento tiene como obligaciones respecto a los agentes y subagentes, el capacitarlos mediante cursos, seminarios, y demás actividades tendientes a eficientar el mejor cumplimiento de sus responsabilidades, conforme con lo establecido en el artículo 35, fracción XVIII de la Ley referida.

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

100. 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 y de dicho Código, con base en el presupuesto de egresos aprobado por el Cabildo.

101. 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.

102. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

contabilidad de la Tesorería y de las correspondientes entidades.

103. 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.

104. 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.

105. 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. W

106. 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.

107. 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.

108. 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.

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

SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SUP-REC-1485/2017.

En lo que interesa la autoridad jurisdiccional federal señaló:

"...De acuerdo con lo antes expuesto, se sigue que los Agentes y Subagentes Municipales tiene el carácter de autoridad, puesto que sus decisiones, por una parte, constriñen a los particulares, pues afectan la esfera jurídica de éstos; y, por otro lado, inciden en las determinaciones que tomen las autoridades de la administración pública del municipio, pues con sus acciones, auxilian tanto al ayuntamiento, como a diversas autoridades administrativas.

3. La remuneración de los Agentes Municipales Los artículos 36, fracción IV y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen:

"ARTÍCULO 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y [...].”

ARTÍCULO 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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”.

De los preceptos constitucionales trascritos, se desprende, en lo que interesa, que todo servidor público, deberá recibir una remuneración irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión.

Este mandato supremo se replica en el párrafo segundo del artículo 82 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, en el cual se 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 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, tanto federal como local.

En este sentido, al haber quedado demostrado que Pablo Román Dueñas Herrera se desempeña como Agente Municipal de la Congregación de Vicente Guerrero, perteneciente al Municipio de Río Blanco, Veracruz; de ello se sigue que, bajo el resguardo del andamiaje constitucional federal y local antes citado, tiene derecho a recibir una remuneración por el desempeño de una función que, por sí misma, conlleva a reconocerle el carácter de servidor público.

Por tanto, si de lo previsto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del contenido del artículo 82 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, se reconoce que todo servidor público recibirá una remuneración irrenunciable por el desempeño de su función, empleo cargo o comisión; entonces, la resolución dictada por el Tribunal Electoral de Veracruz violenta tales mandatos, dado que las razones que se exponen, de ningún modo desvirtúan el argumento toral del actor, consistente en que se viola en su perjuicio:

“[...]

el derecho contenido en el artículo 35 fracción, II; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente al derecho de poder ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo, pues la omisión ya descrita – inclusión de su remuneración–, así como la consecuente privación indebida de una remuneración que atienda los principios constitucionales contenidos en el artículo 127; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 82, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, como cualquier afectación indebida a la retribución del servidor público de elección popular, violenta en mi perjuicio los derechos políticos ya descritos. [...].”

Sin embargo, la Sala Superior considera inexactas dichas conclusiones, en razón de que:

El artículo 22, párrafo segundo¹⁷, de la Ley Orgánica del Municipio, de ningún modo hace una excepción expresa hacia los Agentes y Subagentes municipales.

Es de hacer notar que, de manera literal establece, entre otras cuestiones, que la remuneración para el desempeño de los cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidor, se fijará en el presupuesto de egresos del Municipio, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público.

Las personas que se desempeñan en una agencia y subagencia municipales, al estar reconocidos como servidores públicos, tienen derecho a recibir una remuneración, de conformidad con los artículos 127 del Pacto Federal y 82 de la Constitución Política local. W

Además, carece de sustento que “las únicas remuneraciones que la legislación en comento obliga a presupuestar son las del Presidente Municipal, Síndico y Regidores”, pues el párrafo segundo del artículo 22 de la ley orgánica municipal que se consulta, en forma expresa y clara, establece que “El desempeño de los cargos de Presidente Municipal, Síndico y Regidor, será obligatorio”.

Sin que se a obstáculo, que el artículo 115, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, establezca que los Agentes y Subagentes Municipales pudieran aceptar o desempeñar un diverso cargo de carácter remunerado, pues dicho precepto cobra sentido en el aspecto de que no se llevaba a cabo la erogación a los servidores públicos de referencia, en tanto, que al ordenarse la dieta correspondiente, atiende a lo establecido en el artículo 127 del Pacto Federal.

Además, de las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado de Veracruz y la Ley Orgánica del Municipio Libre de dicha entidad federativa, no se advierte que el desempeño de las funciones propias de la Agencia y Subagencia Municipal sean gratuitas, o bien, que se les excluya, en forma expresa, para recibir alguna remuneración.

En consecuencia, la Sala Superior concluye que..., en su calidad de Agente Municipal de la Congregación de Vicente Guerrero, perteneciente al Municipio de...; tiene derecho a recibir una remuneración por ser servidor público.

Ahora bien, debe señalarse que conforme al artículo 115, fracción III, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, los servidores públicos municipales deben abstenerse de aceptar o desempeñar dos o más cargos de carácter remunerado del Estado, de éste y la Federación, del Estado y el Municipio, o de dos o más municipios, salvo autorización del Congreso o la Diputación Permanente; por tanto, toda vez que con la presente determinación, el Agente Municipal debe recibir una retribución por el trabajo realizado, entonces, estará sujeto a lo dispuesto en el citado precepto..."

110. 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, no establece expresamente en alguno de sus preceptos el derecho de los citados servidores públicos, el 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.

Omisiones legislativas.

111. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma fundamental del Estado Mexicano. En esa medida, posee características esenciales que permiten dilucidar su fuerza vinculante como norma jurídica.

112. Esto es, el conjunto de principios, valores, reglas y demás previsiones que contiene su texto, conforman un todo sistemático, dotado de fuerza jurídica. Este grado vinculante no sólo radica en su estructura coactiva intrínseca, sino también del principio de supremacía constitucional.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

113. La supremacía constitucional²¹ consiste en que la regularidad constitucional está jerárquicamente por encima de cualquier autoridad o legislación secundaria.

114. Así, de la relación entre fuerza vinculante y supremacía constitucional se genera la necesidad de que todas las autoridades se sometan a la ley fundamental, en otras palabras, la Constitución obliga a la totalidad de los sujetos y operadores jurídicos, incluso los privados.

115. Los juzgadores tienen un papel preponderante en la vigilancia y defensa de la constitucionalidad²², pues son los encargados en juzgar determinados actos mediante las exigencias normativas fundamentales.

116. En este sentido, la Sala Superior ha razonado y reconocido la fuerza normativa de la constitución²³; lo que implica que cada una de las previsiones constitucionales se cumplan, si bien con alcance diverso, pero con total obligatoriedad.

117. La Constitución es punto de partida y llegada de la realidad mexicana, materializa los pactos prevalecientes en la sociedad; en definitiva, funda y legitima la totalidad del sistema jurídico, desde el punto de vista positivo; contiene, sobre todo, normas dirigidas a la generación de conductas de cada uno de los integrantes del Estado Mexicano.

118. En la labor racional de utilizar a la Constitución como el fundamento del orden jurídico es necesario interpretarla en el ^W sentido de que todo destinatario se ajuste a los mandatos constitucionales, más aún de aquellos que están en la posición de vigilar el respeto a los mismos, como sucede con este órgano

²¹Ver artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²²Carlos S. Nino establece "Si ustedes me preguntan cuál es el límite de este control judicial, yo creo que... no hay un límite fijo, es una cuestión de razonabilidad, es una cuestión de sentido común", en Nino Carlos S., "La filosofía del control judicial de constitucionalidad" en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, no. 4, 1989, pág. 88.g

²³Cfr. García de Enterría Eduardo, La Constitución como norma y el tribunal constitucional, Civitas, Madrid, 1985.

jurisdiccional. Por ende, es imprescindible que lo definido a partir del texto constitucional tenga repercusión en la realidad y, así, se mantenga el sentimiento constitucional²⁴.

119. Dentro de la concepción del Estado Democrático de Derecho, donde la deliberación termina por ser un elemento indispensable para las funciones jurisdiccionales, el proceso de vigilar el apego a la constitución no puede significar aislamiento del proceso democrático, por el contrario, significa intervenir en él, de manera que se logre maximizar la operatividad y eficacia del máximo elemento del orden jurídico mexicano.²⁵

120. Consecuentemente, la fuerza normativa de la constitución o, de otro modo, la eficacia operativa de la misma implica que el intérprete privilegie aquella opción interpretativa que mejor optimice el contenido de la Constitución. Además, es preciso aclarar que se trata de interpretar todas y cada una de las partes del texto fundamental.

121. En palabras de Prieto Sanchís, la fuerza normativa de la Ley Fundamental ostenta una profunda transformación que, sobre el sistema de relaciones entre poderes, "ha propiciado el establecimiento de una Constitución con vocación de ser ella misma norma jurídica y henchida además de valores y principios".²⁶

122. En definitiva, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene normas supremas y eficaces, cuya aplicabilidad depende de instrumentos que pueden restablecer el orden constitucional alterado, por ende, es razonable estimar que uno de esos instrumentos es precisamente el control de las

²⁴VERDÚ P. Lucas, "Constitución de 1978 e interpretación constitucional. Un enfoque interpretativo de la Constitución Española" en La interpretación de la Constitución, Universidad del País Vasco, 1984, pág. 218.

²⁵The Constitution of Deliberative Democracy, Yale University Press. New Haven/ London, 1996, cuya versión en español responde a las siguientes especificaciones: La Constitución de la democracia deliberativa, Gedisa, Barcelona, 1997. NINO, Carlos S., Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Astrea, Buenos Aires. 1992 p. 705.

²⁶ Prieto Sanchís, Luis, Ideología e interpretación jurídica, Tecnos, Madrid, 1987, p. 121.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

omisiones legislativas de carácter concreto sobre omisiones contrarias a la carta magna.

123. Desde esta perspectiva, en su sentido más amplio el silencio constitucional o la inconstitucionalidad por omisión es una conducta efectuada por cualquier órgano de poder dentro de la estructura constitucional de un país, donde deja de hacer o practicar algo constitucionalmente exigido, durante un tiempo y espacio determinado.

124. Particularmente, la omisión legislativa o silencio del legislador como factor de constitucionalidad es una figura que tiene como objetivo el generar el cumplimiento estricto de los mandatos de la constitución por parte de los poderes constituidos, en este caso, el poder legislativo; más aún, cuando la propia Constitución establece un límite temporal para el cumplimiento de lo ordenado por la misma.

125. Efectivamente, la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el legislador no cumple, en un tiempo razonable o determinado por la propia constitución, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la Constitución; asimismo, cuando en el desarrollo de la función legislativa se dicta una ley no acorde con la constitución, por obviar o excluir ciertos temas necesarios.

126. Fernández Rodríguez considera que, para que el silencio del legislador sea contrario a la Constitución es "necesario, primero, que afecte a aquellos deberes, explícitos o no, de legislar que la misma Constitución le pueda imponer, ya que basta con que su silencio constituya una indebida forma de cierre de la apertura constitucional propia de las Constituciones democráticas, y en segundo lugar, que su silencio mantenga o cree situaciones jurídicas contrarias a la Constitución."²⁷

²⁷ Fernández Rodríguez, J, La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español. Ed. Vivitas, Madrid, 1998, p. 81.

127. Como resultado de todo lo anterior, es posible determinar el tipo de omisiones que la regularidad constitucional puede enfrentar: omisiones relativas y absolutas.²⁸

128. Las omisiones relativas suponen un control de constitucionalidad que restablece la supremacía constitucional, momentáneamente neutralizada; son aquellas cuya estructura y efectos son constitucionalmente relevantes, y no concretan en forma completa una norma constitucional.

129. Por el contrario, en las absolutas estamos frente a la ausencia total de la norma que debería regular una situación jurídica específica fijada constitucionalmente.

130. En el tema que nos ocupa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia 14/2005, derivó sendos criterios jurisprudenciales, en lo atinente a los tipos de omisiones, la Corte puntualizó que existen omisiones absolutas y relativas. La absoluta se da cuando el legislador simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes, ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; y, **la relativa se da cuando al haber ejercido su competencia lo hace de manera parcial o simplemente no la realiza integralmente impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.**²⁹

131. De lo anterior, es posible colegir que las omisiones legislativas pueden violentar los derechos político electorales. Atento que las omisiones legislativas pueden provocar el hecho de que los actores hacia las cuales van dirigidas, desconozcan las reglas para dotar de eficacia los mandatos constitucionales.

132. En palabras de Sagües, cuando no existen previsiones

²⁸ Wessel, W., "Die Rechtsprechung des Bunde sverfassungsgerichts zur Verfassungsbeschwerde", Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), cuad. 6.1952, p. 164.

²⁹ "OMISIONES LEGISLATIVAS, SUS TIPOS", novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXIII, febrero de 2006, tesis P./J. 11/2006, P. 1527, materias constitucional y jurisprudencia.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

constitucionales expresas para el control de omisiones, las posibles alternativas a ejercer por un tribunal constitucional ante dicha circunstancia son:

- a) **Soluciones con efecto anoticiador:** el órgano controlador pone en conocimiento al órgano sobre la existencia de la omisión. "técnica de las recomendaciones al legislador".
- b) **Soluciones con efecto anoticiador-imperativo:** se le hace del conocimiento al órgano y le requieren al omnítenente la instrumentación de la medida ausente, otorgándole un plazo al efecto, esto es "orden de actuar".
- c) **Soluciones con efecto supletorio o de aplicación directa de la Constitución:** el órgano legislativo continúa renuente en su accionar, es necesario prever vías para que a través de un efecto supletorio por parte del Tribunal Constitucional, se aplique la ley fundamental.
- d) **Soluciones con efecto indemnizatorio:** el órgano judicial se encuentra impedido de instrumentar integralmente la norma constitucional, corresponde, como última salida en miras del respeto del ordenamiento constitucional, compensar mediante indemnización el perjuicio ocasionado.

133. Así, la omisión del legislador se presenta cuando éste se encuentra constreñido a desarrollar en ley un mandato constitucional y no lo hace. El legislador no dicta una ley que debería dictar para hacer real y efectivo el mandato constitucional.

CASO CONCRETO.

Agravios 1) y 2).

- Inconstitucional e ilegal omisión del Ayuntamiento de entregar a los actores una remuneración económica, y que la misma, no sea inferior al salario mínimo.

134. Los actores aducen que dicha omisión violenta en su perjuicio lo señalado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, referente al derecho de poder ser votado, en su vertiente del ejercicio al cargo, dejando de atender los contenidos de los artículos 127, de la Constitución Federal, 82 de la Constitución Local y 19, 61, 114 y 115, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz.

135. Pues en sus calidades de servidores públicos, tienen derecho a recibir una remuneración irrenunciable por el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; de ahí que, la omisión del Ayuntamiento de realizar el pago de una remuneración acorde a los parámetros establecidos en el artículo 127 y 82 de la Constitución General, violenta su derecho de ser votado en su vertiente de pleno ejercicio del cargo; como ya lo estableció la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-1485/2017.

136. Manifestando los actores, que si bien, reciben un apoyo por la cantidad de quinientos pesos mensuales, ello, no puede ser considerada como una remuneración, pues el concepto es de "apoyo", que ni siquiera equivale a un salario mínimo diario y no es proporcional a sus responsabilidades.

137. Además de lo anterior, alegan los inconformes, que se les debe pagar un sueldo razonable que satisfaga sus necesidades, señalando que bajo el andamiaje constitucional federal y local, bajo ninguna circunstancia deberá ser inferior al salario mínimo, para los trabajadores en general en las entidades federativas, de conformidad con el artículo 123 apartado B, Fracción IV, de la Constitución General.

138. Los presentes agravios resultan **fundados** como se demuestra a continuación.

139. Respecto a las manifestaciones realizadas por los actores,



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

este Tribunal Electoral previo análisis y valoración conjunta tanto de los argumentos vertidos por la autoridad responsable al cumplir con diversos requerimientos realizados por este órgano jurisdiccional, y de las constancias que obran en autos, consistentes en el presupuesto de egresos 2019 y del analítico de plazas y puestos 2019, se advierte que los actores no tienen asignada ni reciben remuneración alguna por el desempeño de sus funciones como Agentes y Subagentes Municipales de diversas congregaciones y rancherías pertenecientes al municipio de Minatitlán, Veracruz.

140. Se dice lo anterior, ya que, mediante escrito de diecinueve de agosto, el Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, informó expresamente que en los presupuestos de egresos de los ejercicios fiscales 2018 y 2019 no se contempló pago alguno a los Agentes y Subagentes Municipales de dicho municipio.

141. Lo anterior, aunado al hecho de que como ya se dijo, obra en autos copia certificada del presupuesto de egresos 2019 y del analítico de plazas y puestos 2019 de los cuales se advierte que no se encuentra presupuestada remuneración alguna a favor de los hoy actores, en su calidad de Agentes y Subagentes Municipales.

142. Máxime, que el Congreso del Estado a requerimiento expreso de este órgano jurisdiccional realizado el siete de agosto, remitió a este órgano jurisdiccional el oficio DSJ/1463/2019 de doce del mismo mes, a través del cual, *W* informa que en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2019 del Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, no contempló pago alguno a los Agentes y Subagentes Municipales, y a su vez, remitió copia certificada del presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2019 de dicho ente municipal.

143. Las documentales descritas, cuentan con valor probatorio pleno de conformidad con lo establecido en los artículos 359,

apartado I, inciso d) y 360, párrafo segundo, del Código Electoral Local.

144. Por lo que, de una valoración conjunta de lo informado por la autoridad responsable, el Congreso del Estado de Veracruz y el presupuesto de egresos 2019, se acredita fehacientemente la omisión alegada por los actores, de no presupuestar en su favor remuneración alguna por el desempeño de sus funciones, pues ya ha sido criterio sostenido por este Tribunal Electoral, que los Agentes y Subagentes Municipales tienen derecho a una remuneración económica, al estarse desempeñando como con tal carácter.

145. No pasa por alto, que los mismos actores señalan que el Ayuntamiento les ha estado apoyando con quinientos pesos cada dos meses, sin que exista prueba que lo demuestre; sin embargo, tal como lo refieren los inconformes, tal cantidad no puede considerarse como parte de la remuneración, precisamente, porque tal como lo informaron tanto el Ayuntamiento responsable como el Congreso del Estado, en el presupuesto de egresos de este año no fue presupuestada cantidad alguna como pago para dichos servidores públicos.

146. En este orden de ideas, resulta conveniente recordar que los actores, en su calidad de Agentes y Subagentes Municipales, son servidores públicos que fueron electos mediante los métodos de voto secreto y consulta ciudadana, en ejercicio de su derecho a ser votado, contemplado en los artículos 35, fracción II, del Pacto Federal y 115, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

147. Esto es así, pues, como se observa, en su momento, se convocó a la ciudadanía, originaria y vecina de las congregaciones y rancherías pertenecientes al municipio de Minatitlán, Veracruz, a participar en la elección de Agentes y Subagentes Municipales para el período de dos mil dieciocho a



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

dos mil veintidós.

148. Es de resaltar que de conformidad con el punto 1.6 del Apartado "Requisitos de Elegibilidad", de la mencionada convocatoria, los ahora enjuiciantes, para ser candidato a Agente Municipal, debieron reunir los requisitos que al efecto establece el artículo 20 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, que son, a saber:

- a) Ser ciudadano veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos, originario de la congregación o ranchería que corresponda o con residencia efectiva en su territorio, no menor de tres años anteriores al día de la elección;
- b) No ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución Federal y en la Ley de la materia;
- c) No ser servidor público en ejercicio de autoridad, en los últimos sesenta días anteriores al día de la elección;
- d) No tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, exceptuando aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de la conmutación o suspensión condicional de la sanción; y
- e) No ser representante de algún partido político, ante los órganos del Instituto Electoral Veracruzano.

149. De este modo, una vez que se llevaron a cabo los procedimientos de voto secreto y consulta ciudadana, y satisfechos los requisitos de elegibilidad antes precisados, el uno de mayo de dos mil dieciocho, a los hoy actores les entregaron sus correspondientes constancias de mayoría y validez, rindieron la protesta respectiva, y comenzaron a ejercer sus funciones como Agentes y Subagentes Municipales. W

150. De lo antes referido, se tiene que los hoy actores fueron electos como Agentes y Subagentes Municipales de las diversas congregaciones y rancherías pertenecientes al municipio de

Minatitlán, Veracruz, para el período comprendido del primero de mayo de dos mil dieciocho al treinta de abril de dos mil veintidós, desempeñándose como tal en sus respectivas demarcaciones, como auxiliares del Ayuntamiento.

151. Por tanto, si de lo previsto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del contenido del artículo 82 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, se reconoce que todo servidor público recibirá una remuneración irrenunciable por el desempeño de su función, empleo cargo o comisión, se puede establecer que le asiste la razón a los actores al reclamar una remuneración por la función que desempeñan, misma que, de acuerdo con lo informado por la responsable, no ha sido presupuestada en favor de los actores por la autoridad municipal responsable.

152. Ahora bien respecto a la fijación de la remuneración de los actores, si bien este órgano jurisdiccional carece de facultades para determinar los montos de las remuneraciones del personal de una entidad autónoma, como lo es un Ayuntamiento constitucional; ello, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, que refiere que dicho ente gubernamental es un poder público, con autonomía de gestión y administración, cuyo órgano de gobierno recae en el cabildo, para su organización y administración, órgano de gobierno integrado por los ediles electos popularmente.

153. En efecto, la fracción segunda del numeral en cita, señala que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley, así como que establecerán las bases generales de la administración pública municipal y de los procedimientos administrativos.

154. En ese sentido, conforme a la base IV, inciso c), de dicho precepto constitucional, los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

disponibles, y deberán incluir en los mismos los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, estas deben sujetarse a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal.

155. Igualmente, como ya se ha precisado, de conformidad con el numeral 71, fracción I, de la Constitución local, los Ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica y recaudarán y administrarán en forma directa y libre los recursos que integren la Hacienda Municipal.

156. Sin embargo y atento a las responsabilidades que realizan los servidores públicos en estudio, la Sala Superior y la Sala Regional Xalapa, han establecido parámetros que consideran idóneos para que su remuneración se ajuste a dicho precepto constitucional.

157. Por lo que, respetando en todo momento la autonomía de los Ayuntamientos y su disponibilidad presupuestal, a través de la presente sentencia, se deben revelar y establecer los citados parámetros máximos y mínimos que deberá seguir la responsable al momento de fijar el monto para los cargos de referencia, como se detalla a continuación:

158. Este Tribunal ha sido del criterio de seguir lo ya establecido por la Sala Superior, en el expediente SUP-REC-1485/2017, estableció como parámetro máximo para el otorgamiento de una remuneración a los Agentes y Subagentes Municipales, **no deberá ser mayor a la que reciben las sindicaturas y regidurías.** W

159. Por otra parte, si bien es cierto que se estableció un límite máximo para fijar el monto del pago ordenado, también lo es que se necesita precisar cuál se entenderá como límite mínimo sustentándolo en una base objetiva; ello, con el fin de garantizar el derecho fundamental a un nivel de vida digna, como lo ha vislumbrado la Sala Regional Xalapa.

160. En ese sentido, tal como se ha explicado los Ayuntamientos tienen la atribución de establecer las cantidades a pagar a dichos servidores públicos; sin embargo, la misma no podrá superar el máximo fijado por la Sala Superior en relación al pago que reciben los Síndicos y Regidores, así como tampoco podrá ser inferior a lo señalado por la Sala Regional Xalapa, consiste en un salario mínimo vigente.

161. Esta última ha establecido que dicho límite mínimo en cuanto al pago de las remuneraciones de los Agentes y Subagentes Municipales, constituye un parámetro objetivo e idóneo que garantiza el derecho fundamental de un nivel de vida digno, equiparándolo al salario que al menos debe recibir un trabajador, en términos de lo previsto en los artículos 123, de la Constitución Federal y 85 y 90, de la Ley Federal del Trabajo.

162. Preceptos normativos que establecen que el salario mínimo debe ser suficiente para satisfacer las necesidades de un núcleo familiar, comprendiendo los contextos material social y cultural, así como proveer educación obligatoria a los hijos.

163. Ahora bien, atendiendo a lo antes expuesto, es que, **este Tribunal prevé el salario mínimo como el parámetro idóneo sobre el cual debió y ahora debe partir** el Ayuntamiento responsable al momento de fijar una remuneración para sus Agentes y Subagentes municipales.

164. Empero, si bien es cierto que un salario mínimo es el elemento mínimo que tiene como finalidad el establecer la remuneración que corresponda, también es que ello no implica que se deba de determinar tal cuantía, pudiendo ser mayor a ésta, atendiendo a su disponibilidad presupuestal, respetando momento el límite máximo anteriormente expuesto.

165. Por lo tanto, conforme a los recientes precedentes que han sido emitidos y reiterados por la Sala Regional Xalapa, al resolver



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

los expedientes SX-JDC-23/2019, SX-JDC-24/2019, SX-JDC-25/2019, SX-JDC-26/2019 y SX-JDC-135/2019 y acumulados, en ese sentido, este Tribunal Electoral considera que deben observarse tales precedentes, respecto a la postura de imponer un parámetro inferior traducido en un salario mínimo a los agentes y subagentes municipales, pues al ser un órgano jurisdiccional de alzada y que constantemente se encuentra resolviendo las controversias competencia de este Tribunal Electoral, se considera que con el afán de dotar de seguridad jurídica, certeza e igualdad a los justiciables de conformidad a los artículo 1 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario adoptar dicho criterio, respecto a los asuntos relacionados con el pago de las agencias y subagencias municipales.

166. En efecto, si bien el juez en el momento de tomar una decisión debe valorar las circunstancias particulares de cada caso, atendiendo al principio consistente en que los jueces son autónomos en sus decisiones y sólo están sometidos al imperio de la ley. Lo cierto es que existen asuntos que, por su relevancia y trascendencia, se deben de tomar en cuenta los precedentes emitidos por un Tribunal de alzada por contar con una fuerza orientadora, al ser un órgano que se encuentra constantemente resolviendo las impugnaciones del órgano que emite el acto a revisión.

167. De tomar una postura diferente se vulneraría la igualdad y certeza entre las partes en las que se estaría resolviendo de forma distinta ya que en asuntos donde se somete la misma litis ante este Tribunal se dotaría una protección diferente a los que se sometían a revisión por parte del Tribunal de alzada, lo cual transgrediría la seguridad jurídica tanto de justiciables como de las autoridades responsables. W

168. Por lo que, la responsable al momento de fijar las remuneraciones correspondientes, deberá atender a los parámetros establecidos en la presente sentencia.

169. En esa tesitura de conformidad con el artículo 404, tercer párrafo del Código Electoral de Veracruz, **se estima procedente ordenar al Ayuntamiento la contemplación de la remuneración reclamada en el presupuesto de egresos 2019** observándose para su establecimiento, lo dispuesto en los artículos 115, base IV, inciso c), 127 de la Constitución Federal y 82 de la Constitución Local. Así como en los códigos y manuales que contemplen la fijación de remuneraciones de servidores públicos municipales.

Efectos extensivos.

170. Ahora bien, al advertirse que la referida omisión vulnera los derechos humanos de las personas que fungen como agentes y subagentes municipales en Minatitlán, Veracruz, tomando en cuenta que todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales deben maximizar los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

171. En el caso, el derecho humano a una retribución derivada del derecho al voto pasivo, como la establece el artículo 35 de nuestra Carta Magna, para eliminar aquellas barreras que impiden el ejercicio de los derechos político-electorales de los justiciables; en tales circunstancias, la autoridad administrativa deberá observar en el presente asunto la decisión adoptada por este Tribunal Electoral respecto a todos los agentes y subagentes municipales, pertenecientes al municipio de Minatitlán, Veracruz, para no vulnerar el principio de igualdad y no discriminación u otros que pudieran verse afectados, y, en consecuencia, cualquier persona que se encuentre en la misma situación jurídica y circunstancia fáctica, pueda exigir que sean



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

reconocidos a su favor los efectos de esa omisión inconstitucional.

172. Pues si bien, en términos generales, las determinaciones por las que se declare dicha inconstitucionalidad o inconvencionalidad se diferencian en función de las personas sobre las cuales trascienden sus efectos, existen determinados casos en los que éstos pueden trascender a la esfera de derechos de una persona o grupo de personas que, no habiendo sido parte formal en ese procedimiento, se encuentren en una misma situación jurídica y fáctica respecto del hecho generador de la vulneración alegada, a fin de garantizar los principios de igualdad de oportunidades y de certeza.

173. Como es: **1)** Cuando se trate de personas en la misma situación jurídica; **2)** Que exista identidad de los derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados con motivo de la aplicación de una norma declarada contraria a la Constitución Federal o Tratados Internacionales; **3)** Que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada, y; **4)** Que exista identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la inaplicación de la norma electoral inconstitucional o inconvencional.

174. Situación que acontece en el caso en concreto ya que:

a) Se trata de agentes y subagentes municipales todos del municipio de Minatitlán, Veracruz.

b) Existe identidad en los derechos fundamentales, ya que se les transgrede su derecho a una remuneración, de quienes ejercen su cargo derivados de una elección popular.

c) En el caso existe una situación fáctica similar, al ser omiso el referido Ayuntamiento de prever en su presupuesto de egresos de 2019, el pago a los referidos funcionarios.

d) Existe identidad en la pretensión de todos los agentes y subagentes municipales, ya que el presente fallo, está encaminado a subsanar la omisión concerniente respecto al derecho de remuneración en los referidos cargos.

175. Lo que tiene sustento en el criterio de tesis **LVI/2016** de la Sala Superior, de rubro: **“DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO”**.

176. Este tipo de efectos son denominados extensivos, conforme a lo expuesto por la Sala Superior al resolver el diverso SUP-JDC-1191/2016, del que emana la tesis recién referida, pues tienden a garantizar el principio de igualdad y no discriminación, en tanto protegen a un grupo que se encuentran en la misma situación jurídica y fáctica, como en este caso ha quedado puntualizado.

177. Además, los efectos precisados tienden a dotar de seguridad jurídica el ejercicio del presupuesto 2019 del Ayuntamiento.

178. En tanto, el reconocimiento del derecho que se hace en este fallo, implica de inicio como efecto la modificación del presupuesto de egresos 2019, del Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, en el cual se fijara una remuneración para los actores y su consecuente pago, siendo un hecho inobjetable que el citado municipio cuenta con más Agentes y Subagentes Municipales extraños en el presente juicio, quienes al igual que los promoventes tienen expedita la acción para reclamar el derecho de que se les reconozca una remuneración, por lo que ordenar exclusivamente la fijación y consecuente pago para los aquí actores, siendo que otras personas se encuentran con igual calidad y en la misma situación jurídica y fáctica, generaría a



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

posteriori que se ordenen constantes modificaciones al presupuesto en cita, lo que de suyo propiciaría en la administración de los recursos del Ayuntamiento falta de seguridad jurídica para el ejercicio del presupuesto y el cumplimiento de sus obligaciones.

179. En ese sentido, se considera que esa circunstancia, como es, dotar de seguridad la debida administración y aplicación del presupuesto, **hace necesario que las consecuencias del presente fallo, alcancen al universo de Agentes y Subagentes Municipales pertenecientes a Minatitlán, Veracruz**, a efecto de que a través de esta determinación el Cabildo fije y consecuentemente pague a tales servidores públicos una remuneración por el desempeño de sus funciones.

3. Que la cantidad que se les fije, sea equivalente a la categoría de coordinador de regiduría octava.

Solicitan los inconformes, que como mínimo, la cantidad que les sea fijada como remuneración debe ser equivalente a lo que gana la categoría de coordinador de regiduría octava, más los incrementos y mejoras que se acuerden para los trabajadores.

Dicho planteamiento, resulta **infundado**, esencialmente las razones siguientes.

Como quedó establecido en los razonamientos del estudio que precede, el Ayuntamiento es un ente autónomo en su funcionamiento y gestión presupuestaria, de tal manera, que este órgano jurisdiccional es respetuoso de esa autonomía, y por tal motivo, no puede determinar de manera específica, la categoría de personal que debe asignarse a los inconformes, ni el sueldo específico que les debe corresponder; pues eso es, una facultad exclusiva del Ayuntamiento, que tiene que ver con la asignación de plazas y categorías, acorde a su disponibilidad

presupuestal y las necesidades que requiere el cuerpo edilicio para la realización de sus funciones.

De tal manera, que, lo que compete a este Tribunal es dejar sentado los límites máximos y mínimos para el otorgamiento de las remuneraciones de los servidores públicos en su calidad de Agentes y Subagentes Municipales; tal como ya quedó razonado en el estudio de los agravios que preceden.

Por tales razones, el planteamiento de los actores resulta **infundado**.

4. Obligación del Ayuntamiento de cubrir de manera retroactiva a los actores, las remuneraciones devengadas desde el uno de mayo de dos mil dieciocho.

180. Los actores señalan que se les debe pagar sus respectivas remuneraciones desde el uno de mayo de dos mil dieciocho, considerando que la omisión de presupuestar tales conceptos por parte de la responsable, desde el día en que asumieron sus cargos, no puede beneficiar al demandado, ya que, según los inconformes, éste puede realizar las adecuaciones necesarias a los presupuestos de egresos 2019 y subsecuentes, y así pagarles las remuneraciones omitidas.

181. De manera específica los actores del juicio ciudadano TEV-JDC-682/2019, argumentan que se les debe pagar de manera retroactiva las remuneraciones devengadas desde el inicio de sus cargos, al tratarse de derechos adquiridos y tener el carácter de progresivos, aplicando el principio pro homine.

182. Alegan los actores del mencionado juicio, que debe aplicarse en su favor, el principio de mayor beneficio, en el que aseguran que no basta que el Tribunal determine que los actores tienen derecho a una remuneración, sino que es necesario, que dentro del fallo se establezca que la remuneración deberá cubrirse de manera retroactiva desde el inicio de sus cargos.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

183. El agravio resulta **infundado** por lo siguiente.

184. Como ha quedado establecido en el marco normativo, los Agentes y Subagentes Municipales en Veracruz son servidores públicos electos popularmente, auxiliares de los Ayuntamientos, en las Congregaciones que integran los correspondientes municipios, por tanto, deben recibir una remuneración por el ejercicio de tal cargo.

185. Empero, la remuneración y los conceptos que esta englobe, deben estar marcados en el presupuesto de egresos correspondiente, como lo establece el propio artículo 127, párrafo segundo, fracción I, del texto Constitucional Federal y 82, párrafo tercero, de la Constitución Local.

186. Al respecto el artículo 325, del Código Hacendario de Veracruz, expresamente señala **que no podrán hacerse pagos que no estén comprendidos en el presupuesto de egresos respectivo.**

187. En efecto, en el presupuesto de egresos 2018³⁰ del Ayuntamiento responsable, no se observa ningún tipo de remuneración para los Agentes y Subagentes Municipales.

188. En esa tesitura, no puede ordenársele a la responsable pagar a los actores remuneración alguna, desde el primero de mayo de dos mil dieciocho a la fecha de conclusión de dicha anualidad, pues la misma no fue fijada en el presupuesto de egresos citado, para ninguno de los Agentes y Subagentes Municipales.

189. Sin que resulte factible ordenar una modificación presupuestal para incluir un rubro que no estaba previsto de origen, al haberse cerrado el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, donde ya se erogó el presupuesto, esto atendiendo al principio de

³⁰ Visible a fojas 107 a la 190 de autos del expediente TEV-JDC-650/2019.

anualidad que lo rige.³¹

190. Máxime que los inconformes desde que ingresaron al ejercicio del cargo, el primero de mayo de dos mil dieciocho, estuvieron en condiciones de solicitar al Ayuntamiento la modificación del presupuesto dos mil dieciocho o controvertir desde esa fecha ante este Tribunal, a efecto de que se incluyera en el mismo una remuneración por su encargo en el citado presupuesto.

191. De manera que, al no hacerlo así consintieron la mencionada situación en la anualidad referida.

192. Además, como, como lo ha sostenido la Sala Regional Xalapa, pronunciarse de tal manera, no afectan los derechos humanos de los actores, ya que tuvieron expedito su derecho para hacerlo valer en la época en que era factible hacer las modificaciones correspondientes al presupuesto de egresos de dos mil dieciocho, en tal virtud no puede estimarse que la disposición normativa afecte directamente derechos humanos, de ahí que sea inexacto lo alegado por los enjuiciantes, en el sentido de que debe aplicarse el principio de mayor beneficio.

193. En efecto, el establecimiento de la prohibición de efectuar pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto, en modo alguno puede considerarse que restrinja de manera directa el derecho de ser votado en su vertiente de desempeño del cargo, puesto que como se indicó, ello no impide que se pueda reclamar, de manera oportuna, la modificación que resulte pertinente a efecto de que se prevea el pago de alguna remuneración que en derecho corresponda.³²

³¹ Criterio que fue confirmado por la Sala Regional Xalapa del TEPJF al resolver los Juicios Ciudadanos SX-JDC-925/2018, SX-JDC-926/2018, SX-JDC-927/2018, SX-JDC-928/2018, SX-JDC-929/2018, SX-JDC-930/2018 y SX-JDC-931/2018.

³² Criterios sostenidos por la Sala Regional Xalapa al resolver los expedientes SX-JDC-266/2019, SX-JDC-230/2019, SX-JDC-231/2019 y SXJDC-232/2019.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

5. Omisión legislativa.

194. En el juicio ciudadano TEV-JDC-682/2019, los actores sostienen una inconstitucional omisión por parte del Congreso del Estado, quien, al día de la fecha, no ha legislado para que se otorgue el pago de las remuneraciones a los agentes y subagentes municipales, violando con ello, el derecho a ser votado, en su vertiente de desempeño y ejercicio del cargo, encomendado por la ciudadanía.

195. Advierten los actores, que la omisión legislativa se genera frente a un no actuar, a pesar de previsiones constitucionales dirigidas a que las mismas se materialicen en la ley, o ante una regulación deficiente o discriminatoria al no respetar el principio de igualdad.

196. Por lo que, las omisiones legislativas pueden violentar los derechos político-electorales, atento a que, hacia las personas a las cuales van dirigidas, desconocen las reglas para dotar de eficacia los mandatos constitucionales.

197. Por lo tanto, el Congreso del Estado de Veracruz, tiene la obligación de legislar en beneficio de todas las personas a efecto de prever en las leyes, las hipótesis normativas que permitan la sana convivencia entre la población y el efectivo funcionamiento de las instituciones, incluyendo la determinación de las remuneraciones salariales de todos los servidores públicos.

198. Tal omisión del Congreso del Estado de Veracruz, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso de la Constitución Federal y de la propia Constitución Local, de ahí que los órganos legislativos locales no tienen la opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido.

199. De tal manera, debe ordenarse o vincular al Congreso del Estado, para que, en el ámbito de sus atribuciones, legisle de

manera inmediata y contemple, tanto en la Constitución Local como en la Ley Orgánica del Municipio Libre, el derecho de los agentes y subagentes municipales a recibir una remuneración por el ejercicio de sus cargos.

200. El agravio resulta **fundado**.

201. En principio de cuentas, debe partirse de que el artículo 1 de la Constitución Federal señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

202. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

203. Al tema, como quedó razonado en párrafos que preceden, los actores en su calidad de agentes subagentes municipales, tienen derecho a recibir una remuneración económica, pues conforme lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-1485/2019, tales representantes son servidores públicos, al ser electos de manera democrática a través del voto ciudadano.

204. Para ello, es pertinente recordar que en dicha ejecutoria emitida el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, la Sala Superior, sentenció que es innegable que, a partir del diseño constitucional y legal, los Agentes y Subagentes Municipales tienen la calidad de servidores públicos, como inclusive, el artículo 61 de la Ley Orgánica del Municipio Libre reconoce de forma expresa, lo que para mayor ilustración se transcribe



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

enseguida.

“Artículo 61. Los Agentes y Subagentes Municipales son servidores públicos que funcionarán en sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los Ayuntamientos.

...
Artículo 114. Para efectos de la presente ley se consideran servidores públicos municipales a los Ediles, los Agentes y Subagentes Municipales, los Secretarios y los Tesoreros Municipales, los titulares de las dependencias centralizadas, de órganos desconcentrados y de entidades paramunicipales y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de confianza en los Ayuntamientos; asimismo a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos municipales.”

205. Por otro lado, la Sala Superior determinó que conforme a los artículos 36, fracción IV, y 127 de la Constitución Federal, en relación con el 82 de la Constitución Política Local, se desprende, en lo que interesa, que todo servidor público, deberá recibir una remuneración irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión.

206. En consecuencia, dicha autoridad concluyó que los agentes municipales en la entidad tienen derecho a recibir una remuneración por ser servidores públicos.

207. Ahora, bien como quedó expresado en la narración de agravios, los aquí actores demandan del Congreso del Estado, una omisión legislativa, en virtud de que a consideración de ellos, una de las razones por las que el Ayuntamiento no ha presupuestado sus respectivas remuneraciones, es precisamente por la falta de disposición expresa en los ordenamientos estatales; esto es, que la Soberanía ha caído en una inconstitucional omisión legislativa, afectando con ello, los derechos político-electorales y humanos de los promoventes, pues la falta de legislar en dicha materia, genera un obstáculo, lo que provoca instar a los órganos jurisdiccionales para que se les

materialice un derecho que les asiste, *–sus remuneraciones–* por el solo hecho, de servidores públicos electos popularmente, cuando la solución debe provenir directamente del quehacer legislativo, al ser una facultad del Congreso respetar en todo momento los derechos humanos de las personas, emitiendo las normas que garanticen a cabalidad las prerrogativas a que tienen derecho los ciudadanos, y de esa manera armonizar la convivencia y las relaciones entre el Estado y sus gobernados.

208. En este estado de cosas, para establecer que en el caso, tal como lo demandan los actores, estamos ante la presencia de una inconstitucional omisión legislativa de tipo relativa, es conveniente referirnos a las siguientes disposiciones normativas.

209. El artículo 127 constitucional, textualmente señala

“Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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 que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. ..., III. ..., IV. ..., V. ...,

VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

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.”

210. La Constitución Política Local, en lo conducente refiere:

Artículo 68. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los demás ediles que determine el Congreso, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Sólo los ayuntamientos, o en su caso, los concejos municipales, podrán ejercer las facultades que esta Constitución les confiere.

En la elección de los ayuntamientos, el partido político que alcance mayor número de votos obtendrá la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido, incluyendo a aquel que obtuvo la mayor votación, de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señale la legislación del Estado. Los **agentes y subagentes municipales se elegirán de acuerdo a lo establecido por esta Constitución y La Ley Orgánica del Municipio Libre, la que señalará sus atribuciones y responsabilidades.**

211. Asimismo, la Ley orgánica del Municipio libre, en su artículo 22 señala que:

“Artículo 22. Los Ediles serán elegidos de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política local, esta 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.”

...

Artículo 61. **Los Agentes y Subagentes Municipales son servidores públicos que funcionarán en sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los Ayuntamientos.**

Artículo 62. **Los Agentes y Subagentes Municipales 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...

...

Artículo 171. Los Ayuntamientos serán responsables en la preparación, desarrollo y vigilancia de la aplicación de los procedimientos de elección de los Agentes y Subagentes Municipales. **La duración de los cargos de agentes y subagentes municipales será hasta de cuatro años y no podrá extenderse más allá del treinta de abril del año de la elección de quienes deban sucederlos.**

...

212. A partir del andamiaje normativo vigente que se ha expuesto, se puede observar que, en efecto, hasta el momento en que se dicta la presente sentencia, en los cuerpos normativos vigentes locales, no se encuentra disposición alguna que regule de manera expresa que los agentes y subagentes municipales, tienen derecho a recibir la remuneración económica conforme a lo establecido en los artículos 127 Constitucional y 82 de la Constitución Política Local; como si se establece para los ediles presidentes, síndicos y regidores.

213. En otras palabras, para esta autoridad se actualiza una inconstitucional omisión legislativa de tipo relativa, toda vez que sí existen disposiciones concernientes al tema, al señalar que los agentes y subagentes municipales son servidores públicos; que son representantes populares electos a través del voto ciudadano; las funciones, atribuciones y responsabilidades de



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

estos; los métodos y procedimientos de elección; las autoridades que intervienen en la preparación, desarrollo y declaración de validez de los resultados; sin embargo, aun cuando la Soberanía ha legislado tales procedimientos, ha omitido legislar o expresar en una norma concreta que los servidores públicos multimencionados tienen derecho al pago de una remuneración, por ser un derecho político-electoral inherente al cargo, de tal manera que se garantice el pleno desempeño y ejercicio del cargo, para el cual han sido electos; de ahí que la omisión legislativa es de naturaleza relativa.

214. No pasa desapercibido que la autoridad responsable en su oficio 094/DATL/2019,³³ informa que durante la actual Legislatura, distintos grupos parlamentarios han presentado diversas iniciativas, como se reseña a continuación:

215. Que en relación con la **“Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 61 de la Ley Orgánica del Municipio Libre”**, ésta fue presentada por el grupo legislativo mixto Partido Revolucionario Institucional – Partido Verde Ecologista de México, en la décima segunda sesión ordinaria del Primer Año de Ejercicio Constitucional, de fecha 17 de enero del año en curso y publicada en la gaceta legislativa número 15; siendo turnada la Comisión Permanente de Gobernación para su estudio y análisis.

216. En la exposición de motivos de esta iniciativa, se lee lo siguiente:

“...Por sus funciones, queda de manifiesto la importancia de los Agentes y Subagentes municipales para el desarrollo de la vida social, la gobernanza y la vigencia del estado de derecho. No obstante, en la realidad de algunos municipios del Estado existen y subsisten problemáticas en torno a esta importante figura, razón por la que es necesario perfeccionar la ley a fin de dar solución a dichas demandas sociales.”

³³ Consultable en el expediente TEV-JDC-682/2019.

Uno de los problemas más graves y que se ha presentado en todos los rincones de la geografía veracruzana atiende, en la gran mayoría de los casos, a la falta de pago a dichos servidores públicos que ha caracterizado sistemáticamente a las administraciones municipales desde sus comienzos. A pesar de su relevante función, la naturaleza del cargo, así como las disposiciones que en esa materia existen tanto a nivel federal como local, los Agentes y Subagentes municipales siguen sin recibir una remuneración adecuada a su labor, por lo que planteamos que se atienda dicha situación y se incorpore al texto de la ley la obligación por parte de los Ayuntamientos de fijar en sus presupuestos de egresos la retribución que corresponda a dichos funcionarios públicos.

...

En atención a ello, y por los razonamientos ya expuestos con suficiencia en esta iniciativa, es que planteamos que se reforme el artículo 61 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para que se reconozca, en primer lugar, el derecho de Agentes y Subagentes Municipales de recibir una remuneración; asimismo, dicha contraprestación a sus servicios deberá contener los rasgos que señalan los artículos 127 de la Constitución Política Federal, 82 de la local, así como 22 de la Ley Orgánica que rige a los municipios de la entidad; finalmente, y como elemento clave para evitar la intromisión injustificada a la autonomía municipal, se propone que la determinación precisa del monto a otorgar a los servidores públicos en comento sea facultad exclusiva de los entes municipales, para lo cual deberán fijarlo en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente, siguiendo en todo caso las reglas que el Código Hacendario municipal aplicable fije para ello..."³⁴

217. Respecto a la **“Iniciativa con proyecto de decreto del artículo 68 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave”**, esta fue presentada por el diputado Enrique Cambranis Torres, integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, en la segunda sesión ordinaria del segundo periodo de sesiones ordinarias, de fecha 9 de mayo del año en curso, y publicada en la Gaceta Legislativa número 35; siendo turnada a las Comisiones

³⁴ <http://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXVI/GACETA15.pdf>



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales, y de Gobernación para su estudio y análisis.

218. En la exposición de motivos de esta iniciativa, se aprecia la siguiente argumentación:

“...Al resolver éstos asuntos, el Tribunal dejó en claro que se considera servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado y que esta calidad se desprende desde el nombramiento y la protesta, pasando por el derecho a recibir una remuneración proporcional a sus responsabilidades, adecuada e irrenunciable y fijada en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida.

Añade el Tribunal que una de las peculiaridades que distingue al funcionario o servidor público, y que lo legitima para el desempeño de su función, consiste en la obligación que se le impone de guardar el ordenamiento constitucional y las leyes que de ella emanen, tal y como sucede en los casos de Agentes y subagentes, los cuales son electos a través de mecanismos de participación ciudadana plasmados en la Ley Orgánica del Municipio Libre y rinden protesta de guardar la ley frente a la autoridad municipal, es decir, cumplen con todas las características de un servidor público pero no reciben remuneración alguna.

Aunado a lo anterior, la Ley Orgánica del Municipio Libre reconoce en forma expresa, en los artículos 61 y 114, la calidad de servidores públicos a los Agentes y Subagentes al precisar que funcionarán en sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los Ayuntamientos.

...

No obstante, la trascendencia de las sentencias antes referidas y que abonan sobre el particular, es que el Tribunal Electoral además de dar la razón al recurrente, exhorta y en algunos casos vincula al Congreso del Estado a legislar en la materia Esta necesidad de legislar es señalada con claridad, para hacer las adecuaciones tanto a la Constitución Local, como a la Ley Orgánica del Municipio Libre. En dichos ordenamientos, se debe contemplar el derecho de los agentes y subagentes municipales para recibir una remuneración...”³⁵

219. En relación con la **“Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 22 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 61, y un segundo párrafo al artículo 108 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de remuneración de agentes y subagentes municipales”**, esta fue presentada por la diputada federal Raquel Bonilla Herrera, en

³⁵ <http://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXV/GACETA%2035.pdf>

la octava sesión ordinaria del segundo periodo de sesiones ordinarias, de fecha 13 de junio del año en curso y publicada en la Gaceta Legislativa numero 41 (anexo A); siendo turnada a la Comisión Permanente de Gobernación para su estudio y análisis.

220. En el texto de la exposición de motivos de esta iniciativa se razona lo siguiente:

“...Es preciso remarcar que la ley orgánica del municipio libre, le otorga la calidad de servidor público al Agente y Subagente Municipal, para tal efecto, es de mencionar que los artículo 19 y 61, del ordenamiento antes mencionado determinan 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 quienes serán dispuestos por esta ley”, y “los Agentes y Subagentes Municipales son servidores públicos que funcionarán en sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los Ayuntamientos”, respectivamente.

Sin embargo, actualmente la labor que desempeñan los agentes y Subagentes municipales del Estado de Veracruz, a favor del desarrollo municipal aun no es reconocida en su totalidad. Esta situación refleja que persiste la vulneración a los derechos de aquellos servidores públicos con actitud de servir a su comunidad. Es evidente el reclamo de los Agentes y Subagentes Municipales, ya que ellos emanan mediante el mismo procedimiento con el cual son elegidas las principales autoridades del Ayuntamiento, Presidente Municipal, Síndico o Regidor, es decir, son puestos de elección popular...”³⁶

221. En relación con el **“Anteproyecto de punto de acuerdo en materia de remuneraciones y (sic) agentes y subagentes municipales”** éste fue presentado por el diputado Enrique Cambranis Torres, integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, en la Décima Sesión Ordinaria del Primer Periodo de Sesiones Ordinarias de fecha ocho de enero del presente año y publicado en la gaceta legislativa numero 14; asimismo, la responsable informa que no se ha emitido algún punto de acuerdo en relación con el ante proyecto antes citado.

³⁶ <http://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXVI/AnexoA41.pdf>



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

222. Respecto a este anteproyecto, no está de más, señalar que al momento en que el legislador hizo uso de la voz en la sesión ordinaria, para la presentación de dicho anteproyecto de punto de acuerdo, entre otras palabras expresó:

"...El 23 de noviembre del 2018, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, resolvió el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales, promovido por el ciudadano Leonardo Durán Pérez, agente municipal de la congregación de Lomas de Rogel, perteneciente al municipio de Emiliano Zapata, Veracruz, por medio del cual impugnó la resolución dictada por el Tribunal Electoral de Veracruz el 12 de noviembre del 2018.

La trascendencia de este fallo de la sala regional es que resuelven a favor del agente municipal su pretensión de recibir una remuneración económica como servidor público municipal.

Hay que recordar que los agentes y subagentes municipales son autoridades electas constitucionalmente por medios democráticos reconocidos por nuestras leyes y que la misma Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado les establece diversas obligaciones y responsabilidades que tienen que cumplir.

Es por ello el criterio de los tribunales interpretando nuestra Constitución, han concluido que los agentes y subagentes municipales tienen el derecho, como comenté hace un momento, a una remuneración irrenunciable por el desempeño de su función..."³⁷

223. De este modo, al tener claro que hasta la fecha no se ha emitido resolución alguna correspondientes a las citadas iniciativas, a consideración de este órgano jurisdiccional se pone en evidencia la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, por parte del Congreso del Estado, que ha provocado las indebidas omisiones de los Ayuntamientos.³⁸

224. Se dice lo anterior, porque aun cuando se han realizado diversos planteamientos al interior del Congreso del Estado; lo cierto es que solo se trata de iniciativas con proyecto de decreto, turnados a las Comisiones de Gobernación, a las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de

³⁷

http://www.legisver.gob.mx/VersionEstenografica/versionLXV/Version_8enero19_DecimaPrimeraSesionOrd..pdf

³⁸ Como lo vislumbró en la resolución del expediente SX-JDC-844/2017. la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Gobernación; las cuales, de acuerdo al propio informe de la responsable actualmente se encuentran turnados a tales instancias para su estudio y análisis.

225. Al punto, cabe hacer mención que el propio artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, dispone que las iniciativas de ley o decreto se sujetaran a los trámites siguientes:

I. Turno a Comisiones;

II. Dictamen de comisiones;

III. Discusión del dictamen en el pleno del Congreso, a la cual podrá asistir el Gobernador o quien él designe, para hacer las aclaraciones que considere necesarias;

IV. Votación nominal; y

V. Aprobación por la mayoría que, según el caso, exija la Constitución del Estado y esta ley.

Aprobada la ley o decreto, se turnará al Titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

En el caso de urgencia u obiedad, calificado por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, o cuando esté por terminar algún período de sesiones, el Congreso podrá dispensar los trámites reglamentarios.

226. No obstante, como se puede desprender de las documentales públicas a que se ha hecho referencia, se observa que el Congreso del Estado, no ha proseguido con la fase de discusión y aprobación por parte del Pleno para que, conforme al consenso democrático de dicho órgano legislativo, se positivice en los ordenamientos estatales, el mandamiento constitucional de garantizar a los señalados servidores públicos, la remuneración económica que como derecho constitucional les asiste.

227. Por lo que, de lo que se ha visto hasta aquí, tal como lo refieren los inconformes, la Soberanía del Estado a la fecha no ha



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

positivizado en normas concretas, la remuneración económica que por esta vía reclaman; es decir, que, al tenor de las disposiciones normativas desplegadas con antelación, queda al descubierto la inconstitucional omisión legislativa de tipo relativa que hacen valer.

228. Desde esta arista, para este órgano jurisdiccional, es claro que el Congreso del Estado, en la materia que nos ocupa, no ha cumplido con unas de las obligaciones que surgen del mandato de la Constitución, precisamente lo dispuesto por el artículo 127, fracción VI, que en materia de remuneración de los servidores públicos, ordena que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas.

229. Desde este panorama, se advierte la falta de dar eficacia y protección al derecho de remuneración de servidores públicos, electos popularmente, consagrado desde la cúspide normativa, es decir, desde la Constitución Federal.

230. En efecto, el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal para los cargos de elección popular, incluye la remuneración inherente al mismo, la cual se prevé en el artículo 127, del mismo texto constitucional, por lo que, este derecho, se traduce en un derecho, previsto en la carta magna.

231. Precepto constitucional, el cual, en su última parte, establece que las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido de dicho artículo. W

232. En esta misma línea argumentativa, como se precisó en el marco normativo del presente fallo, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz vigente, tiene como función desarrollar en el Estado las disposiciones constitucionales relativas a la organización y funcionamiento de sus Municipios.

233. Sin embargo, como se ha venido argumentando, en ninguno de los preceptos normativos que contiene, establece el derecho de los Agentes y Subagentes Municipales de recibir una remuneración por el ejercicio de su cargo, su obligatoriedad, ni las características generales para su presupuestación por parte de los Ayuntamientos.

234. Ciertamente, como quedó precisado en líneas anteriores, la Ley Orgánica del Municipio Libre en Veracruz, solo reconoce en su artículo 22, párrafo segundo, una remuneración obligatoria para los cargos de elección popular a nivel municipal de Presidente, Regidores y Síndicos, así como su obligación de presupuestar, con determinadas características para fijar la misma.

235. Más no así, realiza un reconocimiento legal y su consecuente regulación, respecto de los Agentes y Subagentes Municipales, que la propia ley reconoce como servidores públicos electos popularmente.

236. En este estado de cosas, la omisión del Congreso del Estado de Veracruz a consideración de este órgano jurisdiccional constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso de la Constitución Federal y de la propia Constitución Local.

237. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido.

238. En ese contexto, la fuerza normativa de la Constitución debe prevalecer y garantizar los derechos consagrados en la misma, con el objetivo de hacer funcional el Estado Democrático al cual pertenecemos.

239. En consecuencia, la inconstitucional omisión legislativa detectada, se estima contraria al artículo 127, en relación con los diversos artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se impide que dichas disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces en



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

beneficio de quienes ejercen el cargo de Agentes y Subagentes Municipales en el Estado.

240. En tal medida, este órgano jurisdiccional no puede soslayar el hecho de que un órgano del Estado, con tal omisión pueda generar situaciones, que sigan afectando el derecho político-electoral de los Agentes y Subagentes Municipales de percibir una remuneración adecuada y proporcional por su encargo.

241. En consecuencia, al resultar **fundado** el presente agravio, para hacer eficaz y real el derecho que tienen los servidores públicos a percibir una remuneración, es **apremiante** que en la Entidad, se fije ese derecho de manera concreta en los ordenamientos constitucionales y legales correspondientes; por lo tanto, se estima procedente **ordenar** al Congreso del Estado de Veracruz, para que en el ámbito de sus atribuciones, **a la brevedad legisle**, para que se contemple el derecho de los Agentes y Subagentes Municipales de recibir una remuneración y su correspondiente presupuestación por parte de los Ayuntamientos, y así lograr una plena efectividad del mismo; con la finalidad de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 82 de la Constitución Política Local.³⁹

242. En tal medida, para privilegiar los derechos humanos de los servidores públicos con el carácter de agentes y subagentes municipales del Estado, se considera que la emisión de las normas que den funcionalidad al derecho que se reclama, se deben llevar a cabo en el menor tiempo posible.

243. Por lo que, a la brevedad, la autoridad responsable deberá llevar a cabo las adecuaciones y reformas constitucionales y legales que correspondan, a fin de armonizar tales disposiciones conforme a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. W

244. Además, de lo anterior, una vez que se emitan las normas que

³⁹ En términos similares se pronunció la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JDC-2813/2014, SUP-JRC-0122/2013, SUP-JRC-0640/2015, SUP-JRC-0724/2015.

hagan eficaz y real el derecho que tienen los citados servidores públicos, se **ordena** a la Legislatura del Estado, para que de manera inmediata y a través de los medios eficaces conducentes haga del conocimiento de tales reformas, a todos los Ayuntamientos de la Entidad, para que estos tomen las medidas previsibles, y contemplen en sus respectivos presupuestos de egresos, la remuneración que deben pagarse a los Agentes y Subagentes Municipales en la Entidad, atendiendo a los parámetros máximos y mínimos que se han establecido en la presente ejecutoria.

245. Dicho Órgano Legislativo, deberá informar a este Tribunal, del cumplimiento de lo aquí ordenado, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, acompañando la documentación que lo respalde.

OCTAVA. Efectos de la sentencia.

246. Al haberse concluido que los actores son Agentes y Subagentes Municipales del Municipio de Minatitlán, Veracruz, y por ende, son servidores públicos de dicho Ayuntamiento, este Tribunal concluye que tienen el derecho previsto en la Constitución Federal y Local, respecto a que se fije en el presupuesto de egresos del mismo, sus remuneraciones por el desempeño de sus funciones.

247. Por lo que, de conformidad con el artículo 404, tercer párrafo del Código Electoral de Veracruz, ha lugar a ordenar al Ayuntamiento responsable los siguientes **efectos**:

a) En pleno respeto a su autonomía y en colaboración con la **Tesorería Municipal**, de acuerdo a su organización y recursos que contenga, emprenda un análisis a la disposición presupuestal que permita formular ante el Cabildo la propuesta de modificación al presupuesto de egresos programado para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, el pago de una remuneración a **todos los agentes y subagentes municipales**, misma que deberá cubrirse a partir del **uno de enero de dos mil diecinueve**.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

b) Para fijar el monto de la remuneración que corresponde otorgar a todos los agentes y subagentes municipales, la autoridad municipal responsable deberá tomar en cuenta las bases establecidas en el artículo 82, de la Constitución Política local, 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Municipio Libre y 306, del Código Hacendario Municipal del Estado de Veracruz; y los parámetros establecidos por la Sala Superior y Sala Regional Xalapa, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-1485/2017 y los juicios ciudadanos SX-JDC-23/2019, SX-JDC-24/2019, SX-JDC-25/2019, SX-JDC-26/2019 y SX-JDC-135/2019 y acumulados, que se precisan a continuación:

- Será proporcional a sus responsabilidades.
- Se considerará que se trata de un servidor público auxiliar.
- No deberá ser mayor a la que reciben las sindicaturas y regidurías.
- No podrá ser menor al salario mínimo vigente en la entidad.

c) Aprobada en sesión de Cabildo la modificación respectiva al presupuesto de egresos en términos de los incisos que anteceden, el Ayuntamiento deberá hacerlo del conocimiento del Congreso del Estado de Veracruz.

d) Se vincula al **Congreso del Estado de Veracruz**, para que, con base en la propuesta de modificación de presupuesto que le formule el Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz; conforme a sus atribuciones, determine lo conducente en breve término, con el fin de que se dé cumplimiento a esta sentencia.

e) El Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, a través del Cabildo, deberá dar cumplimiento a lo anterior, en un término de **diez días hábiles**; debiendo remitir a este Tribunal copia certificada de las constancias que justifiquen el cumplimiento, ello, dentro del término de las **veinticuatro horas** a que ello ocurra.

M

f) El Congreso del Estado deberá informar a este Tribunal, su pronunciamiento o recepción del presupuesto de egresos modificado del ejercicio fiscal dos mil diecinueve, del Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, dentro de las **veinticuatro horas siguientes** a que ello ocurra, remitiendo copia certificada de dicho documento.

g) Se **ordena** al Congreso del Estado, para que en el ámbito de sus atribuciones, **a la brevedad** legisle para que se contemple el derecho de los agentes y subagentes municipales de recibir una remuneración y su correspondiente presupuestación por parte de los Ayuntamientos, y así lograr una plena efectividad del mismo.

h) Se **ordena** a la Legislatura del Estado, para que, cumplido lo ordenado el inciso anterior, de manera inmediata y a través de los medios eficaces conducentes, **haga del conocimiento de tales reformas, a todos los Ayuntamientos de la Entidad**, para que estos tomen las medidas previsibles, y contemplen en sus respectivos presupuestos de egresos, la remuneración que deben pagarse a los Agentes y Subagentes Municipales en la Entidad, atendiendo a los parámetros máximos y mínimos que se han establecido en la presente ejecutoria.

i) El Congreso del Estado deberá informar a este Tribunal, el cumplimiento de lo ordenado en los incisos **g) y h)**, dentro de las **veinticuatro horas siguientes** a que ello ocurra, remitiendo la documentación atinente que demuestre el cumplimiento.

Apercibimiento.

248. Para los efectos precisados, se apercibe al Ayuntamiento de Minatitlán y al Congreso, ambos del Estado de Veracruz, que, de no cumplir con lo ordenado en la presente sentencia, **se les impondrá alguna de las medidas de apremio** previstas por el artículo 377 del Código Electoral de Veracruz.

249. Toda vez que, cuando el cumplimiento de las sentencias o



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

resoluciones de los Tribunales Electorales, corre a cargo de alguna autoridad, ésta debe proceder a su inmediato acatamiento, ya que en términos de los artículos 41, fracción VI, y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo funcionario público rinde protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de manera que el acatamiento de los fallos contribuye a que se haga efectiva la garantía individual de acceso a la justicia; dado que, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en materia electoral, la interposición de los medios de impugnación constitucionales y legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

250. De lo contrario, el incumplimiento de esta obligación produce una conculcación a la ley fundamental, que se puede traducir en causa de responsabilidad de carácter administrativo, penal o político, en términos del artículo 108 de dicha Constitución Federal.

251. Por último, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, para que cualquier documentación relacionada con los juicios ciudadanos en que se actúan, y que se reciban con posterioridad a la presente sentencia, se agreguen a los autos sin mayor trámite para que obren como en derecho corresponda.

252. Finalmente, en acatamiento a lo dispuesto por los artículos 9, fracción VII y 11, fracciones V y XII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para la entidad, esta sentencia deberá publicarse en la página de internet (<http://www.teever.gob.mx/>) perteneciente a este órgano jurisdiccional.

253. Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **sobresee** de la demanda respecto a Gervasio Méndez García en su carácter de Subagente Municipal de Las Palmas, actor en el expediente TEV-JDC-682/2019.

SEGUNDO. Se **sobresee** la demanda respecto a las prestaciones consistentes en seguridad social y pago de cuotas al Instituto de Pensiones del Estado, que se reclaman en los juicios TEV-JDC-675/2019, TEV-JDC-676/2019 y TEV-JDC-677/2019.

TERCERO. Se declara **fundada** la omisión de la responsable de reconocerle y consecuentemente otorgarle a los actores, una remuneración por el desempeño de sus funciones como agentes y subagentes municipales de las congregaciones y rancherías precisadas, del Municipio de Minatitlán, Veracruz; así como la inconstitucional omisión legislativa en contra del Congreso del Estado.

CUARTO. Se **ordena** al Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, dar cumplimiento a la presente ejecutoria, en términos de lo señalado en el apartado de "*Efectos de la sentencia*".

QUINTO. Se **vincula** al Congreso del Estado de Veracruz para dar cumplimiento a lo ordenado en la presente sentencia.

SEXTO. Se **ordena** al Congreso del Estado, para que en el ámbito de sus atribuciones, **a la brevedad legisle** para que se contemple el derecho de los agentes y subagentes municipales de recibir una remuneración y su correspondiente presupuestación por parte de los Ayuntamientos, y así lograr una plena efectividad del mismo; en los términos señalados en los "*Efectos*" del presente fallo.

SÉPTIMO. Se **ordena** glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a cada uno de los expedientes acumulados.

NOTIFÍQUESE por **oficio** con copia certificada de la presente sentencia al Ayuntamiento de Minatitlán, Veracruz, y al Congreso del Estado de Veracruz; **personalmente** a los actores en los domicilios señalados en sus respectivas demandas; y **por estrados** a demás interesados; de conformidad con los artículos 387, 393 y 404, fracciones I y II, del Código Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados integrantes del Tribunal Electoral de Veracruz, José Oliveros Ruiz, en su carácter de Presidente, Claudia Díaz Tablada y **Roberto Eduardo Sigala Aguilar**, a cuyo cargo estuvo la ponencia, ante el Secretario General de Acuerdos, Gilberto Arellano Rodríguez, con quien actúan y da fe.

JOSÉ OLIVEROS RUIZ
MAGISTRADO PRESIDENTE

CLAUDIA DÍAZ TABLADA
MAGISTRADA

ROBERTO EDUARDO
SIGALA AGUILAR
MAGISTRADO

GILBERTO ARELLANO RODRÍGUEZ
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS