



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

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

EXPEDIENTES: TEV-JDC-
939/2019 Y ACUMULADOS

ACTORES: CONSUELO
OLTEHUA ROSAS Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
AYUNTAMIENTO DE NARANJAL,
VERACRUZ

MAGISTRADA: CLAUDIA DÍAZ
TABLADA

SECRETARIO: JONATHAN
MÁXIMO LOZANO ORDÓÑEZ

COLABORÓ: FREYRA BADILLO
HERRERA

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, catorce de enero de dos mil veinte¹.

El Pleno del Tribunal Electoral de Veracruz, dicta **SENTENCIA** en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano² promovido por:

	Nombre	Calidad que ostenta	Localidad	Expediente
1	Consuelo Oltehua Rosas	Agente Municipal	Axalpa	TEV-JDC-939/2019
2	Esmeralda Solís Pérez	Agente Municipal	Tequecholapa	TEV-JDC-940/2019
3	Alfonso Marcelino Damián Tepole	Subagente Municipal	Zoquiapa	TEV-JDC-941/2019

¹ En lo sucesivo, todas las fechas se referirán al dos mil veinte, salvo aclaración en contrario.

² En lo sucesivo juicio ciudadano.

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

Todos ellos pertenecientes al Municipio de Naranjal, Veracruz quienes reclaman del Ayuntamiento respectivo una remuneración acorde a sus responsabilidades.

ÍNDICE

SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
ANTECEDENTES	2
I. Del contexto	2
II. Del presente juicio ciudadano	3
CONSIDERACIONES	5
PRIMERA. Competencia.....	5
SEGUNDA. Acumulación.....	6
TERCERA. Suplencia de la Queja	6
CUARTA. Requisitos de procedencia	7
QUINTA. Síntesis de agravios y metodología de estudio	8
SEXTA. Estudio de fondo	10
SÉPTIMA. Efectos de la sentencia	34
RESUELVE	37

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Este Tribunal considera **fundada** la omisión de reconocerles y consecuentemente otorgarles una remuneración por el ejercicio del cargo a los actores como Agentes y Subagentes Municipales pertenecientes al Municipio de Naranjal, Veracruz, conforme a los efectos que se ordenan en el presente fallo.

ANTECEDENTES

I. Del contexto

1. **Aprobación de la convocatoria para la elección de Agentes Municipales.** El dieciocho de enero de dos mil dieciocho, el Ayuntamiento de Naranjal, 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

rancherías pertenecientes a dicho municipio, para el periodo de dos mil dieciocho a dos mil veintidós.

2. **Toma de protesta.** Al haber resultado electos, el primero de mayo de dos mil dieciocho, las autoridades auxiliares rindieron protesta conforme al siguiente orden:

	Nombre	Cargo	Localidad
1	Consuelo Oltehua Rosas	Agente Municipal	Axalpa
2	Esmeralda Solís Pérez	Agente Municipal	Tequecholapa
3	Alfonso Marcelino Damián Tepole	Subagente Municipal	Zoquiapa

II. Del presente juicio ciudadano

3. **Presentación.** El cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, los actores presentaron ante la Oficialía de Partes de este Tribunal, demandas de juicio ciudadano o mediante los cuales reclamaron en la omisión de dicho Ayuntamiento, de otorgarles una remuneración económica por el ejercicio de sus cargos.

4. **Integración y turno.** En la misma fecha, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral, ordenó integrar y registrar la documentación recibida con las claves de expedientes TEV-JDC-939/2019, TEV-JDC-940/2019 y TEV-JDC-941/2019 turnándolos a la ponencia de la **Magistrada Claudia Díaz Tablada**, a efecto de llevar a cabo la revisión de las constancias y, en su caso, la emisión de los requerimientos de información y documentación necesaria para elaborar el proyecto de sentencia y someterlo a consideración del Pleno.

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

6. **Recepción de constancias.** El doce de noviembre de dos mil diecinueve, el ayuntamiento responsable, rindió su informe

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

circunstanciado, remitió las constancias de publicitación y demás documentación relacionada con el presente juicio ciudadano.

7. **Radicación y requerimiento.** El veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, se radicó el expediente y se requirió al Ayuntamiento responsable y al Congreso del Estado diversa documentación relacionada con el presente asunto.

8. **Recepción de constancias.** El veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve mediante oficios sin número y los ocurso DSJ/2088/2019, DSJ/2086/2019 y DSJ/2087/2019, el Ayuntamiento de Naranjal y el Congreso, ambos del Estado de Veracruz, respectivamente, dieron contestación al requerimiento señalado en el punto anterior, remitiendo diversa documentación relacionada con el presente asunto.

9. **Acuerdo de requerimiento.** El dos de diciembre de dos mil diecinueve, la Magistrada Instructora requirió diversa documentación al ayuntamiento responsable, con la finalidad de contar con mayores elementos para resolver los asuntos sometidos a su consideración.

10. **Recepción de constancias.** El nueve y once de diciembre de dos mil diecinueve mediante los oficios DSJ/2171/2019, DSJ/2169/2019 y DSJ/2170/2019 y oficios sin número, el Congreso del Estado y Ayuntamiento responsable, respectivamente, dieron contestación al requerimiento señalado en el punto anterior, remitiendo diversa documentación relacionada con el presente asunto.

11. **Acuerdo de recepción de constancias.** Mediante el proveído de trece de diciembre se tuvo por recibida la documentación antes referida y por hechas las manifestaciones del Síndico Único del Ayuntamiento de Naranjal y del Congreso, ambos del Estado de Veracruz, en cumplimiento a los requerimientos efectuados el veintiuno de noviembre y dos de diciembre de dos mil diecinueve.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

12. **Admisión, cierre de instrucción y cita a sesión.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió el presente juicio, y al encontrarse debidamente sustanciado declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia

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

14. Lo anterior por tratarse de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en los cuales, los promoventes se duelen de una violación a su derecho político-electoral de ser votado, por la omisión de la responsable de otorgarles una remuneración, por su función como Agentes o Subagentes Municipales.

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

³ Sustenta lo anterior, la jurisprudencia 5/2012 y 21/2011 de la Sala Superior del TEPJF con los rubros siguientes: "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES CONOCER DE IMPUGNACIONES VINCULADAS CON LOS DERECHOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO (LEGISLACIÓN DE YUCATÁN Y SIMILARES)" Y "CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

4

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

SEGUNDA. Acumulación

16. Del análisis de los escritos de demanda presentados por los actores, se advierte que existe identidad en el acto impugnado y en la autoridad señalada como responsable, por lo que, con fundamento en lo dispuesto en la fracción V del artículo 375 del Código Electoral y 117 del Reglamento del Tribunal, procede acumular los expedientes **TEV-JDC-940/2019** y **TEV-JDC-941/2019** al diverso **TEV-JDC-939/2019**, por ser éste el más antiguo, a fin de que se resuelvan en una misma sentencia.

17. En consecuencia, deberá de glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los autos de los expedientes acumulados.

TERCERA. Suplencia de la Queja.

18. 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 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 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 respectivo⁴.

19. 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

⁴ Jurisprudencia 2/98, identificable con el rubro: "**AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 11 y 12.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

solución o conclusión sacada de la conexión entre aquellas premisas (hecho y fundamento).

CUARTA. Requisitos de procedencia

20. Este Tribunal Electoral, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes, procede a verificar el cumplimiento de los presupuestos procesales, correspondientes a la forma, oportunidad, legitimación, interés jurídico y definitividad, de conformidad con lo previsto en los artículos 355, fracción I, 358, párrafo tercero, 362, fracción I, 364 y 366, del Código Electoral.

21. **Forma.** En las demandas consta el nombre y firma de los promoventes. De igual forma, se identifica el acto u omisión impugnada y la autoridad responsable; se advierten los hechos que sustentan la impugnación, las manifestaciones que, bajo su consideración, les genera agravio, por lo que se estima que cumplen con los requisitos de forma que impone la legislación electoral.

22. **Oportunidad.** Los medios de impugnación satisfacen este requisito, dado que se trata de una omisión cuyos efectos son de tracto sucesivo, por lo que el plazo legal para impugnar no vence hasta que la misma se supere.

23. Resulta aplicable la jurisprudencia 15/2011 emitida por la Sala Superior de este Tribunal, de rubro: **“PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES”**⁵.

24. **Legitimación e interés jurídico.** La legitimación de los actores deviene de lo dispuesto por los artículos 356, fracción II, y 401, fracción II, del Código Electoral, que faculta a los ciudadanos, por sí mismo y en forma individual, para interponer el juicio para la protección de los derechos político-electorales, cuando se impugnen actos o

⁵ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 29 y 30, y en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

resoluciones que afecten su derecho a ocupar y desempeñar el cargo de elección popular.

25. Lo anterior, porque en el caso, tal como reconoce la autoridad responsable⁶ y se hace constar en el acta de cabildo de uno de mayo de dos mil dieciocho correspondiente a la toma de protesta de los agentes y subagentes municipales, los actores son Agentes y Subagentes Municipales de congregaciones o rancherías pertenecientes al municipio de Naranja, Veracruz y estiman que indebidamente el Ayuntamiento de dicho municipio omite otorgarles una remuneración por el cargo que ostentan, lo que a su consideración vulneran sus derechos político-electorales en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo.

26. **Definitividad.** Se cumple este requisito, toda vez que los actores impugnan la omisión del Ayuntamiento de Naranja, Veracruz, de otorgarles una remuneración económica por el ejercicio del cargo público que ostentan, acto respecto del cual no procede algún medio de defensa que deba agotarse previo a la instauración del juicio ciudadano.

27. En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia y no advertirse de oficio el surtimiento de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

QUINTA. Síntesis de agravios y metodología de estudio

28. Se analiza integralmente la demanda, a fin de advertir lo reclamado por los actores con independencia de que los motivos de inconformidad puedan encontrarse en cualquier apartado.

29. Al efecto, se debe tener presente que en esta instancia se pueden analizar los argumentos de la parte actora que expresan

⁶ Visible de foja 072 a la 074 del expediente TEV-JDC-939/2019.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

motivos de agravios, o bien, señale con claridad la causa de pedir, es decir, donde precise alguna afectación que le cause el acto impugnado, así como los motivos que lo originaron, o en su caso, se puedan deducir de cualquier parte de la demanda, para que este Tribunal se pueda ocupar de su estudio conforme a las disposiciones que resulten procedentes al caso.

30. Así del estudio de la demanda se pueden advertir los siguientes motivos de agravio:

Síntesis de agravios

1. La omisión del Ayuntamiento de Naranja, Veracruz, de pagarles durante el ejercicio dos mil diecinueve una remuneración por sus funciones como Agentes y Subagentes Municipales, lo que, a su consideración, vulnera los artículos 35, fracción II, y 36, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagran los derechos de ser votados y la obligación de desempeñar los cargos de elección popular en la federación y en las entidades, los cuales en ningún caso serán gratuitos.
2. La trasgresión al derecho político electoral de ser votado consagrado en los numerales 356, fracción II, y 401, fracción II, del Código Electoral, por la omisión de otorgarles una remuneración económica por el desempeño de sus cargos.
3. La violación a los preceptos 127, de la Constitución Federal y 82, de la Constitución Local, que establecen que los agentes y subagentes municipales en su carácter de servidores públicos auxiliares del Ayuntamiento, tienen derecho recibir una remuneración.
4. La vulneración del numeral 123, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal que establece el principio de igualdad salarial, así como el derecho al pago de un salario mínimo.

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

5. La infracción al numeral 123, apartado A, fracción VI, que prevé el pago de un salario mínimo que deben recibir los actores como un elemento necesario para una vida digna.

Los planteamientos de los actores anteriormente identificados con los numerales **1, 2 y 3**, se analizarán en forma conjunta, por relacionarse estrechamente en su contenido, esto es, la omisión del Ayuntamiento de Naranja, Veracruz, de otorgarles una remuneración por el desempeño de sus cargos como Agentes y Subagentes Municipales.

De la misma forma los agravios enunciados con los arábigos **4 y 5**, se analizarán en conjunto pues éstos se concretan en justificar la procedencia en la asignación del salario equivalente, cuando menos, al mínimo establecido constitucionalmente.

En el entendido de que la procedencia de la remuneración reclamada por los actores se analizará, en principio, en relación con el ejercicio fiscal vigente en la fecha de presentación de sus escritos de demandas y, en segundo término, para el ejercicio fiscal subsecuente.

Dicho método de estudio resulta acorde con la tesis de jurisprudencia **4/2000** de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**⁷.

SEXO. Estudio de fondo

31. Para dar respuesta a los planteamientos, se estima pertinente establecer el marco normativo aplicable al caso.

Marco normativo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

⁷Consultable en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, año 2001, páginas 5 y 6 y en <http://portal.te.gob.mx/>



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

32. De acuerdo con el artículo 35, fracción II, de la CPEUM, es derecho de la ciudadanía, poder ser votado para todos los cargos de elección popular.

33. Por su parte, el numeral 36, fracción IV, de la Constitución Federal, refiere que es una obligación de la ciudadanía de la República, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos.

34. En suma, el artículo 115, párrafo primero, Base I, del mismo ordenamiento 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.

35. 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.

36. El artículo 126 de la Constitución Federal, que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

37. Por su parte, el artículo 127, del ordenamiento Constitucional, 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.



TEV-JDC-939/2019 y acumulados

Constitución Política del Estado de Veracruz

38. Su artículo 68, señala que, los Agentes y Subagentes Municipales se elegirán de acuerdo con lo establecido por esta Constitución y la Ley Orgánica del Municipio Libre, la que señalará sus atribuciones y responsabilidades.

39. Asimismo, el numeral 71, fracción IV, establece que, los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, según los ingresos disponibles conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado, deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos Municipales, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución.

40. Por su parte, el precepto 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 Veracruz⁸

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

42. 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

⁸ En adelante Ley Orgánica del Municipio Libre.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

de población que comprenda, contarán con uno o más Subagentes Municipales.

43. En este sentido, el artículo 22 de dicha Ley, establece 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.

44. Dicho precepto, también señala que, 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.

45. Respecto a las atribuciones del Ayuntamiento, el artículo 35, fracción V de la Ley Orgánica del Municipio Libre, señala la de aprobar su presupuesto de egresos, según los ingresos disponibles, conforme a las leyes que para tal efecto expida el Congreso del Estado. Anexo al presupuesto de egresos, se aprobará la plantilla del personal, que contendrá categoría, nombre del titular y percepciones.

46. Ahora bien, la fracción XVIII del precepto citado, dispone que, el Ayuntamiento tiene como obligaciones respecto a los Agentes y Subagentes, el capacitarlos mediante cursos, seminarios, y demás actividades tendientes a optimizar el mejor cumplimiento de sus responsabilidades.

47. Al respecto, la Ley Orgánica del Municipio Libre, en sus artículos 61 y 62, señala que los Agentes y Subagentes Municipales son

4

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

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.

48. El precepto invocado en segundo lugar contempla que los agentes 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;



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

- 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.

49. La misma Ley refiere en su artículo 66, 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.

50. Además, el artículo 114, del ordenamiento citado, establece que los Agentes y Subagentes Municipales, entre otros, **se consideran servidores públicos municipales.**

51. 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, quienes gozan del derecho a desempeñar otras actividades laborales remuneradas, lo cual podrán llevar a cabo, evidentemente, en tanto no entorpezca con su actividades como servidor público auxiliar.

52. El numeral 172 de la misma ley, también se contempla, que para ocupar el cargo de Agente o Subagente Municipal, deberán ser electos en su centro de población a través de los procedimientos de

A handwritten blue mark, possibly a signature or initials, located in the bottom right corner of the page.

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

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.

53. Dicho precepto, 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.

Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz⁹

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

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

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

57. En la misma tesitura, el numeral 300, establece que el Presupuesto de Egresos para el Municipio será el que apruebe el

⁹ En adelante, Código Hacendario. De acuerdo con su artículo 1, rige en el orden municipal del Estado de Veracruz, quedando excluidos en su aplicación aquellos municipios a los cuales el Congreso del Estado, les aprobó su propio ordenamiento en la materia.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

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.

58. 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.

59. 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 Ayuntamiento.

60. 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 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.

A handwritten mark, possibly a signature or initials, located in the bottom right corner of the page.

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

61. 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.

62. Dichas solicitudes se acompañarán con los informes que las justifiquen. Cuando se considere justificada la modificación, si existieran recursos suficientes, la Tesorería preparará la modificación para someterla a consideración del Presidente y del Cabildo que, en su caso, la aprobará, lo cual se hará del conocimiento del H. Congreso.

63. Por último, cabe hacer mención que en su numeral 325 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 este Código.

64. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

de los Ayuntamientos autorizado o modificado.

Caso concreto

1. Omisión de otorgarles una remuneración

65. Los actores en los agravios **primero, segundo y tercero**, refieren, en esencia, que la omisión del Ayuntamiento de Naranjal, Veracruz, de pagarles una remuneración por sus funciones como servidores públicos auxiliares del Ayuntamiento (Agentes y Subagentes Municipales), contraviene sus derechos de ser votados, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, mediante la entrega de una remuneración prevista en la ley.

Pago de remuneración por el ejercicio dos mil diecinueve

66. El planteamiento de los actores resulta **infundado**.

67. Para dilucidarlo se estima pertinente establecer que, si bien, está acreditado, que los inconformes se desempeñan como servidores públicos auxiliares del Ayuntamiento responsable y, por ello, tienen derecho a recibir una remuneración por el ejercicio del cargo, también resulta claro, que el presupuesto de egresos para el ejercicio dos mil diecinueve se encuentra consumado; esto, atendiendo al principio de anualidad que se explica a continuación:

68. En materia presupuestaria y, concretamente, en la previsión de las remuneraciones de los servidores públicos municipales, impera el principio de **anualidad** establecido en los artículos 115, fracción IV, párrafo cuarto, y 127, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 33, fracción XXVIII, y 82, de la Constitución Política para el Estado de Veracruz.

69. Conforme a dichos preceptos, los municipios en ejercicio de su derecho a la libre administración hacendaria, planearán y delimitarán los alcances operativos del presupuesto de egresos para hacer frente



TEV-JDC-939/2019 y acumulados

a sus gastos durante el ejercicio (año) respectivo, a partir del uno de enero; entre dichos gastos, se encuentran las remuneraciones de los servidores públicos municipales por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mismas que deben ser adecuadas, irrenunciables y proporcionales a sus responsabilidades.

70. Así, en el presupuesto de egresos deberán incluirse los tabuladores desglosados y la plantilla de personal que indique las remuneraciones que deberán percibir por cada ejercicio los servidores públicos municipales.

71. Por su parte, el Congreso del Estado de Veracruz, tiene la atribución de señalar y publicar, al aprobar el presupuesto de egresos que elaboren los Ayuntamientos, la retribución que corresponda a los empleos públicos establecidos por la ley.

72. Como se puede observar, el principio de anualidad presupuestaria tiene la finalidad de que las erogaciones en el presupuesto de egresos se renueven cada año, pues, de esa forma, el poder público no puede contraer de manera válida compromisos que rebasen el límite anual del presupuesto, ni cubrir compromisos contraídos de ejercicios anteriores.

73. El plazo de un año se escoge porque es el tiempo que debe transcurrir entre la apertura y el cierre de un ente económico; es el margen temporal que se utiliza para ejercer las facultades de comprobación y fiscalización en el uso de los recursos públicos de los Ayuntamientos; además, es un tiempo prudente que se le da a la entidad municipal, para que determine el monto total de las obligaciones que debe satisfacer con cargo al presupuesto; asimismo, un plazo mayor sería inconveniente, debido a que se dividiría entre previsiones



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

y resultados y se tendría que acudir a factores externos al Presupuesto de Egresos para satisfacer las necesidades que vayan surgiendo¹⁰.

74. Con base en lo desarrollado, se puede concluir que el principio de anualidad es una regla fundamental que preside la formación del presupuesto; implica que sólo tiene duración de un año, iniciando el primero de enero y culminando el treinta y uno de diciembre, de tal manera que las prevenciones que contiene deben referirse a las necesidades que dentro del propio año sea necesario satisfacer.

75. En ese tenor, de acuerdo a los artículos 300, 306, 313, 314, 315 y 316, del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz, 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.

76. 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.

77. El proyecto de Presupuesto de Egresos del Municipio se integrará con los documentos que se refieran, entre otros rubros, 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 Ayuntamiento.

78. Cuando, con posterioridad a la aprobación del presupuesto, surjan situaciones extraordinarias o imprevisibles de la economía

¹⁰ Sainz de Bujanda, Fernando. Lecciones de Derecho Financiero, Décima edición, Facultad de Derecho Universidad Complutense. Madrid, España. Pág. 485, nota 46.

J

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

nacional que repercutan en el Municipio o cuando se trate de la aplicación de leyes, decretos o acuerdos para los que se requieran erogaciones adicionales no previstas, la Tesorería solicitará la aprobación del Cabildo para modificar el Presupuesto de Egresos, con el mismo procedimiento aplicable de la aprobación del presupuesto original y la propuesta de ingresos para cubrir las.

79. En el presente asunto, los actores interpusieron sus escritos de demanda ante este Tribunal Electoral hasta el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, sin que hayan justificado con pruebas idóneas y suficientes, alguna solicitud previa y oportuna ante el Ayuntamiento para exigir la remuneración de esta anualidad, es decir, desde su proceso de aprobación, o una posterior modificación en meses donde todavía era viable.

80. Máxime que, como lo estableció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-REC-1485/2017, los Agentes y Subagentes Municipales, de conformidad con lo previsto en el artículo 106 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, serán escuchados por las Comisiones en la primera **quincena del mes de agosto de cada año**, para elaborar un proyecto de Presupuesto de Egresos en lo referente a su ramo, en el que indiquen las necesidades a satisfacer para el año siguiente y su costo, señalando las prioridades, debiendo presentarlo ante la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal.

81. Carga que, si bien no podría exigírseles a los Agentes y Subagentes Municipales en la conformación del presupuesto dos mil dieciocho, pues fue en ese año en que iniciaron el ejercicio de sus cargos, sí se encontraron en posibilidad de participar en la formulación del presupuesto para el ejercicio dos mil diecinueve, donde válidamente pudieron plantear sus propuestas y ser escuchados por el Ayuntamiento para incorporar su remuneración.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

82. Lo cual no se llevó a cabo, pues, incluso, los escritos de demanda para reclamar una remuneración por el ejercicio dos mil diecinueve, fueron presentados ante este Tribunal Electoral hasta el día cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, es decir, una vez sobrepasado la temporalidad establecida legalmente para elaborar un proyecto de Presupuesto de Egresos en lo referente a su ramo, en el que indiquen las necesidades a satisfacer para el año siguiente.

83. Además, a la fecha de presentación de las demandas, el ejercicio dos mil diecinueve se encontraba ante su inminente culminación, e incluso, el Ayuntamiento responsable desde el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, ya había remitido al Congreso del Estado el presupuesto de egresos para el ejercicio subsecuente del año dos mil veinte, a fin de continuar con su aprobación y publicación.

84. Por tanto, en el caso examinado, es inconcuso que los Agentes y Subagente Municipales demandantes tuvieron conocimiento, cuando menos, de que en el ejercicio dos mil diecinueve no estaba contemplada su remuneración, lo cual, trae consigo que hayan consentido tal circunstancia.

85. Además, por la fecha en que se interpuso el escrito de demanda, es claro que el ejercicio fiscal dos mil diecinueve se encontraba ante su inminente culminación, de modo que resultaría material y financieramente imposible para el Ayuntamiento asignar y pagar una remuneración que no se encontraba originariamente prevista en el gasto público municipal, pues la proyección de gastos realizada en esa época ya se concretaba en el ejercicio fiscal subsecuente.

86. Con independencia de ello, la pretensión de los actores de recibir una remuneración por el ejercicio de sus cargos públicos se analizará en relación con la presupuestación para el ejercicio dos mil veinte.

Pago de una remuneración por el ejercicio dos mil veinte.

4

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

87. Es **fundado** el planteamiento de los actores.
88. Ello, porque previo análisis y valoración a las constancias probatorias que obra en autos ha quedado demostrado que los actores fueron electos¹¹, respectivamente, como Agentes o Subagentes Municipales de las localidades de Axalpa, Tequecholapa y Zoquiapa, pertenecientes al Municipio de Naranjal, Veracruz; y a partir del diseño constitucional y legal, los Agentes y Subagentes Municipales tienen la calidad de servidores públicos.
89. Como inclusive, la mencionada Ley Orgánica Municipal se los reconoce en forma expresa, en los artículos 61 y 114, al precisar que los Agentes y Subagentes Municipales son servidores públicos que funcionarán en sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los Ayuntamientos.
90. Para efectos de la referida Ley orgánica 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.
91. En ese sentido, los actores, en su calidad de Agentes o Subagentes Municipales, son servidores públicos electos en ejercicio de sus derechos a ser votados, contemplado en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal y 115, fracción I, de la Constitución Local.
92. Asimismo, los Agentes y Subagentes Municipales tienen el carácter de autoridad, puesto que sus decisiones, por una parte,

¹¹ Como se desprende del acta de cabildo de primero de mayo de dos mil diecinueve, relativa a la toma de protesta de los agentes y subagentes municipales electos para el periodo 2018 – 2022, para el municipio de Naranjal, Veracruz.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

construyen 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, ya que, con sus acciones, auxilian tanto al Ayuntamiento, como a diversas autoridades administrativas.

93. En lo relativo a la remuneración de los Agentes y Subagentes Municipales, es de destacarse que los artículos 36, fracción IV y 127, de la Constitución Federal, y 82 de la Constitución Local disponen en el orden citado, que son obligaciones del ciudadano de la República, entre otras, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

94. Consecuentemente a lo preceptuado por los artículos de referencia, los actores tienen derecho a recibir una remuneración.

95. Prerrogativa que no ha sido cumplida por la autoridad municipal, ya que, si bien es cierto, al rendir su informe circunstanciado de doce de noviembre de dos mil diecinueve, indicó que para el ejercicio dos mil veinte ha previsto en el presupuesto de egresos la remuneración de los Agentes y Subagentes Municipales, adjuntando las constancias del proyecto presentado ante el Congreso del Estado el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, también lo es, que de la revisión a dicho documento se advierte que la autoridad ha sido omisa en incluir a los Agentes y Subagentes Municipales en la plantilla de personal, lo que genera que subsista la omisión reclamada, pues no existe certidumbre jurídica de la previsión, los conceptos y los montos de la remuneración que les será asignada a cada uno de los agentes y subagentes municipales durante la presente anualidad.



TEV-JDC-939/2019 y acumulados

96. Esto es, que no pasa por inadvertido para este órgano jurisdiccional que en el documento denominado “Analítico de Dietas, Plazas y Puestos” de veintiuno de septiembre de dos mil diecinueve, que integra el presupuesto de egresos para el ejercicio en curso, se establece en forma genérica para los Agentes y Subagentes Municipales una remuneración de \$600.00 (seiscientos) hasta \$1000.00 (mil) pesos; no obstante, la omisión del Ayuntamiento responsable de incluir en la plantilla de personal a las personas designadas para ocupar dichos cargos públicos, precisando sus nombres, cargos públicos, montos y conceptos exactos de las remuneraciones, impide constatar que la integración de las remuneraciones anuales brutas se ajusten a los parámetros establecidos por este Tribunal Electoral en relación con la adecuación y proporcionalidad por el ejercicio de sus cargos.

97. De esta forma, el simple señalamiento genérico de remuneraciones en el apartado “Analítico de Dietas, Plazas y Puestos”, resulta insuficiente para estar en condiciones de que las remuneraciones se encuentran garantizadas para cada uno de los agentes y subagentes municipales, lo que, a su vez, impide analizar si sus montos resultan acordes a los parámetros mínimos fijados por este órgano jurisdiccional.

98. Es por ello, que a consideración de este Tribunal Electoral resulta **fundada** la omisión alegada por los actores en lo correspondiente al ejercicio dos mil veinte.

2. Remuneración adecuada

99. Los actores sostienen que la omisión de la autoridad municipal en otorgarles una remuneración por el ejercicio de sus cargos vulnera sus derechos de igualdad salarial, así como el derecho al pago de un salario mínimo, que constituye la base o el elemento necesario para una vida digna.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

100. El agravio resulta **fundado**.
101. Es verdad que 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.
102. Así, 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.
103. 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 disponibles, y deberán incluir en los mismos los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos Municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal.
104. 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.
105. Es decir, sólo es el Ayuntamiento, a través del Cabildo como órgano de gobierno, es el que puede aprobar el presupuesto de egresos con base en sus ingresos disponibles, debiendo incluir en los mismos los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, entre ellos, el del Agentes y

4

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

Subagentes Municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución federal.

106. En ese orden de ideas, respetando en todo momento la autonomía de los Ayuntamientos y su disponibilidad presupuestal, a través de la presente sentencia, se establecen exclusivamente parámetros máximos y mínimos que deberán seguir al momento de fijar el monto de remuneración, como se detalla a continuación:

107. Este Tribunal, en reiteradas ocasiones ha venido sosteniendo el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-REC-1485/2017, en el que establece que la remuneración que se le debe otorgar a los Agentes y Subagentes municipales será proporcional a sus responsabilidades, se considerará que se trata de servidores públicos auxiliares y **no deberá ser mayor a la que reciben las sindicaturas y regidurías**, por lo que únicamente se estableció un tope máximo para el otorgamiento del pago al que tiene derecho dichos servidores públicos auxiliares.

108. Ahora, siguiendo el criterio de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las resoluciones dictadas en 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, es que éste Órgano Jurisdiccional se apega a las directrices establecidas por la Sala Superior y la Sala Regional Xalapa, ambas del Tribunal Electoral Federal, es por ello que, en razón de lo vertido recientemente en dichos expedientes, establece un mínimo y un máximo, como parámetros para regular la remuneración que se les debe otorgar a los mencionados servidores públicos.

109. Asimismo, este Tribunal Electoral considera que debe observar los precedentes de la Sala Regional Xalapa, respecto a la postura de imponer un parámetro inferior traducido en un salario mínimo a los



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

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.

110. 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.

111. 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 sometan a revisión por parte del Tribunal de alzada, lo cual transgrediría la seguridad jurídica tanto de justiciables como de las autoridades responsables.

112. Además, dicha conclusión es acorde incluso a lo establecido por el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, el cual estipula que la cantidad menor a recibir en efectivo por quien presta sus servicios en una jornada laboral es un salario mínimo vigente.

113. A su vez, dentro del mismo precepto normativo, pero en su párrafo segundo, se regula que el salario mínimo debe ser suficiente para satisfacer las necesidades de un núcleo familiar, comprendiendo



TEV-JDC-939/2019 y acumulados

los contextos material social y cultural, así como proveer educación obligatoria a los hijos.

114. En el diverso 85, párrafo primero, de la referida norma laboral, se prevé que el salario será remunerador y que, en ningún momento será menor al que se haya estipulado como mínimo de conformidad con la mencionada ley.

115. En ese sentido, se puede concluir que asiste la razón a los actores ya que, al igual que el resto de los servidores públicos municipales, tienen derecho a recibir una remuneración por el ejercicio de sus cargos y, en ese tenor, el salario mínimo tiene como finalidad cubrir las necesidades familiares en los distintos órdenes (material, social y cultural), y que éste no puede ser menor al que sea fijado en términos de la norma, ya que, de lo contrario se desnaturalizaría la razón de ser de dicho parámetro objetivo.

116. Atendiendo a lo antes expuesto, es que Tribunal prevé el salario mínimo como el parámetro idóneo **sobre el cual debe partir** el Ayuntamiento responsable al momento de fijar una remuneración a los Agentes y Subagentes municipales.

117. 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.

118. Lo anterior, tomando en cuenta lo previsto en los artículos 61 y 62 de la Ley Orgánica Municipal, respecto a que los Agentes y Subagentes son servidores públicos que funcionarán en sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los Ayuntamientos, quienes cuidarán la observancia de las leyes y reglamentos aplicables en el lugar de su residencia, para lo cual tomarán las medidas que se



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

requieran para mantener la tranquilidad y seguridad de los habitantes de las congregaciones y rancherías, según el caso.

119. Por ende, la prestación debe llevarse a cabo atendiendo a la normatividad aplicable en materia de remuneraciones a los servidores públicos Municipales, por lo que, se debe razonar válidamente la citada remuneración, a fin de que sea acorde con los servicios previamente señalados, que como autoridad auxiliar municipal ejecuta.

Efectos extensivos

120. Ahora bien, al advertirse que la referida omisión vulnera los derechos humanos de las personas que fungen como Agentes y Subagentes Municipales en el **Municipio de Naranjal, 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 Mexicanos¹².

121. En el caso, el derecho humano a una retribución derivada del derecho al voto pasivo, como lo 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 Naranjal, Veracruz.

122. Ello, para no vulnerar el principio de igualdad u otros que pudieran verse afectados, y, en consecuencia, cualquier persona que se encuentre en la misma situación jurídica y circunstancia fáctica, pueda

¹² Resulta aplicable la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO**".

Una firma manuscrita en azul, que parece ser una letra 'A' o similar, ubicada en la esquina inferior derecha de la página.

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

exigir que sean reconocidos a su favor los efectos de esa omisión inconstitucional.

123. 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.

124. 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.

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

- a) Se trata de Agentes y Subagentes Municipales todos del Municipio de Naranja, Veracruz.
- b) Existe identidad en los derechos fundamentales, ya que se les transgrede su derecho a recibir una remuneración, por ser funcionarios elegidos por el voto popular.
- c) En el caso existe una situación fáctica similar, al ser omiso el referido ayuntamiento de prever en su presupuesto de egresos del ejercicio dos mil veinte, el pago de una remuneración adecuada para los referidos funcionarios.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

d) Existe identidad en la pretensión de todos los Agentes y Subagentes Municipales, ya que el presente fallo, está encaminado a subsanar la omisión de la remuneración a los referidos cargos.

126. Lo que tiene sustento en el criterio de tesis **LVI/2016** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **“DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO”**¹³.

127. Este tipo de efectos son denominados extensivos, conforme a lo expuesto por la Sala Superior del TEPJF 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.

128. Además, los efectos precisados tienden a dotar de seguridad jurídica al presupuesto de egresos para el ejercicio dos mil veinte del citado Ayuntamiento.

129. En tanto, el reconocimiento del derecho que se hace en este fallo, implica de inicio que en el presupuesto de egresos respectivo se fijará 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 la parte actora tienen expedita su acción para reclamar el derecho de que se les reconozca una remuneración.

130. En ese sentido, ordenar exclusivamente la fijación y consecuente pago para los actores, siendo que otras personas con igual calidad se encuentran en la misma situación jurídica y fáctica, generaría a

¹³ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 77 y 78, así como en la página electrónica <https://www.te.gob.mx/iuse/>



TEV-JDC-939/2019 y acumulados

posteriori que se ordenen constantes modificaciones al presupuesto de egresos, 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.

131. En ese sentido, se considera que esa circunstancia de *orden público*, 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 del Municipio de Naranjal, a efecto de que por una sólo determinación el honorable Cabildo determine la remuneración por el desempeño de tales autoridades auxiliares.

SÉPTIMO. Efectos de la sentencia

132. Al haberse concluido que los actores, en su carácter de Agentes o Subagentes Municipales del Municipio de Naranjal, Veracruz, son servidores públicos, auxiliares del Ayuntamiento y como consecuencia de ello, tienen el derecho a recibir una remuneración adecuada por el desempeño de su cargo, de conformidad con el artículo 404, tercer párrafo del Código Electoral de Veracruz, lo procedente es **ordenar al Ayuntamiento responsable**, realice las acciones siguientes:

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 una modificación a la propuesta del presupuesto de egresos para el ejercicio dos mil veinte, que fue remitido al Congreso del Estado el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, de modo que se contemple el pago de una remuneración para todos los Agentes y Subagentes Municipales, como servidores públicos en su calidad de Agentes o Subagentes Municipales, misma que deberá cubrirse a partir del uno de enero de dos mil veinte.



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, 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 servidores públicos auxiliares.
- 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 el presupuesto de egresos en términos de los incisos que anteceden, el Ayuntamiento deberá hacerlo del conocimiento del Congreso del Estado de Veracruz, **remitiendo la documentación pertinente en la que se precise la categoría, titular y percepciones** que recibirán los Agentes y Subagentes Municipales.

d) Se vincula al **Congreso del Estado de Veracruz**, para que, con base a la propuesta de modificación de presupuesto que le formule el Ayuntamiento de Naranja, Veracruz; conforme a sus atribuciones y en breve término, de ser procedente, se pronuncie al respecto.

e) El Ayuntamiento de Naranja, 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, dentro del término de las **veinticuatro horas** a que ello ocurra.

TEV-JDC-939/2019 y acumulados

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

133. Asimismo, se **exhorta** al Congreso del Estado, para que, en el ámbito de sus atribuciones, contemple en la Ley Orgánica del Municipio Libre, la remuneración a los Agentes y Subagentes Municipales por el ejercicio del cargo.

134. Cumplido lo anterior, deberá informarlo a este Tribunal en el término de veinticuatro horas.

135. Para los efectos precisados, se apercibe al Ayuntamiento de Naranjal 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 374 del Código Electoral de Veracruz.

136. Toda vez que, cuando el cumplimiento de las sentencias o resoluciones de los Tribunales Electorales corre a cargo de alguna autoridad, ésta debe proceder a su inmediato acatamiento en términos de los artículos 41, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece que, la interposición de los medios de impugnación constitucionales y legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

137. Lo anterior, teniendo en cuenta que en términos del artículo 128, de esa Norma Suprema 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

138. 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.

139. Por último, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, para que cualquier documentación relacionada con el juicio ciudadano en que se actúa, y que se reciba con posterioridad a la presente sentencia, se agregue a los autos sin mayor trámite para que obre como en derecho corresponda.

140. Finalmente, en acatamiento a lo dispuesto por los artículos 9, fracción VII, 11, fracciones V y XII y 19, fracción I, inciso m), 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.

141. Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes **TEV-JDC-940/2019** y **TEV-JDC-941/2019** al diverso **TEV-JDC-939/2019**, por ser éste el más antiguo; en consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se declara **fundada** la omisión del Ayuntamiento de Naranjal, Veracruz, de reconocerles y consecuentemente otorgarles a los actores una remuneración por el desempeño de sus funciones como Agentes Municipales y/o Subagentes Municipales.

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

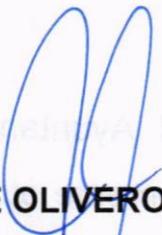
TEV-JDC-939/2019 y acumulados

CUARTO. Se vincula al Congreso del Estado de Veracruz, para dar cumplimiento a lo ordenado en la presente sentencia y se **exhorta** para que, en el ámbito de sus atribuciones, contemple en la Ley Orgánica del Municipio Libre, la remuneración a los Agentes y Subagentes Municipales por el ejercicio del cargo.

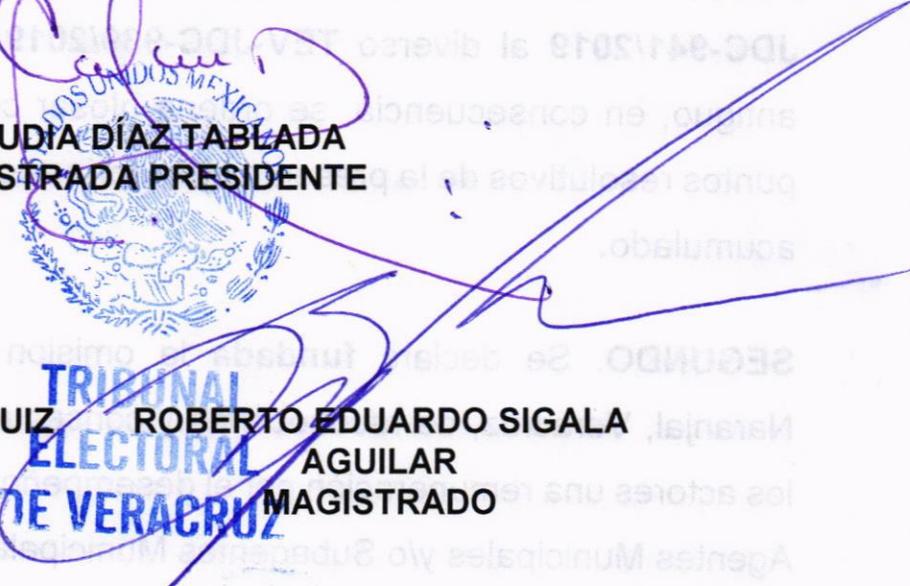
NOTIFÍQUESE por oficio al Ayuntamiento de Naranja y al Congreso, ambos del Estado de Veracruz; y **personalmente** a los actores en el domicilio señalado en el escrito inicial de demanda, así como por estrados a los demás interesados de conformidad con los artículos 387, 393 y 404, fracciones I y II, del Código Electoral de Veracruz.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, Claudia Díaz Tablada, en su carácter de Presidenta, a cuyo cargo estuvo la ponencia; José Oliveros Ruiz, quien formula voto concurrente y Roberto Eduardo Sigala Aguilar, ante la Secretaria General de Acuerdos, Mabel López Rivera, con quien actúan y da fe.


CLAUDIA DÍAZ TABLADA
MAGISTRADA PRESIDENTE


JOSÉ OLIVEROS RUIZ

MAGISTRADO


ROBERTO EDUARDO SIGALA
AGUILAR

MAGISTRADO


MABEL LÓPEZ RIVERA

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ OLIVEROS RUIZ, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO TEV-JDC-939/2019 Y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 414, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, Y 25, 26 Y 37, FRACCIÓN X, DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE VERACRUZ.

Contexto.

El asunto que ahora se resuelve, fue instaurado por Consuelo Oltehua y otros ciudadanos, en su calidad de Agentes y Subagente Municipal de diversas Localidades pertenecientes al Municipio de Naranjal, Veracruz, con el fin de controvertir, entre otras cosas, la omisión del Ayuntamiento de ese lugar, de otorgarles una remuneración por sus funciones como servidores públicos electos popularmente.

Entre otras cosas, en la sentencia se considera fundado el agravio reclamado por los actores, porque se estima que, en términos de lo estipulado por los artículos 127, de la Constitución Federal y 82, de la Constitución Local, los actores y demás agentes y subagentes del municipio deben recibir una remuneración, en tanto los referidos mandatos constitucionales reconocen que todo servidor público recibirá una remuneración irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, misma que deberá fijarse en los presupuestos de egresos.

Por lo que, se establece como —efectos extensivos— que el Ayuntamiento responsable debe pagar la remuneración adecuada y proporcional, atendiendo a parámetros máximos y mínimos que se establece en la sentencia, para la totalidad de los Agentes y Subagentes de Naranjal, Veracruz, por lo cual comparto el sentido propuesto.



Sin embargo, mi disenso estriba en que, si bien en el marco normativo de la sentencia se vislumbra que la Ley Orgánica Municipal no prevé expresamente que los servidores públicos, como los actores, deben recibir una remuneración, misma que deberá fijarse en los presupuestos de egresos, porque su derecho proviene de los artículos 127, de la Constitución Federal y 82, de la Constitución Local.

Lo cierto es que, en el fallo únicamente se exhorta al Congreso del Estado de Veracruz, para que, en el ámbito de sus atribuciones, en tanto la Constitución Local y la Ley Orgánica del Municipio Libre, contemplen a los Agentes y Subagentes Municipales como servidores públicos, y se les considere el derecho que tienen a recibir una remuneración por el ejercicio del cargo.

Sin que en las consideraciones de la sentencia se viertan razones o argumentos tendentes a justificar el exhorto que se efectúa al ente legislativo, así como de la respectiva omisión de prever en la legislación Veracruzana, el derecho que tienen los Agentes y Subagentes Municipales a recibir una remuneración por el ejercicio del cargo.

Motivos del voto.

De conformidad con los votos más recientes que emití en los diversos **TEV-JDC-105/2019 Y ACUMULADOS, TEV-JDC-252/2019, TEV-JDC-259/2019 Y ACUMULADOS, TEV-JDC-276/2019, TEV-JDC-287/2019, TEV-JDC-294/2019, TEV-JDC-420/2019 Y ACUMULADOS, TEV-JDC-446/2019, TEV-JDC-456/2019, TEV-JDC-492/2019 Y ACUMULADOS y TEV-JDC-530/2019 Y ACUMULADOS**, entre otros, considero que debieron incorporarse a la sentencia, razones tendentes a justificar una omisión legislativa por parte del Congreso del Estado, de establecer en la referida normativa disposiciones expresas que regulen el derecho de los Agentes y Subagentes Municipales, como



servidores públicos municipales, de percibir una remuneración por el ejercicio de su cargo, así como su obligatoria presupuestación.

Ciertamente, considero que los Agentes y Subagentes Municipales son servidores públicos auxiliares del Ayuntamiento, calidad reconocida por los artículos 19, 61 y 114, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, y que deben gozar de la prerrogativa de la remuneración.

En este orden, se trata de servidores públicos electos popularmente de conformidad con el artículo 68, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz y con los artículos 171 y 172, de la Ley en cita, cuya remuneración debe ser fijada por el Ayuntamiento respectivo, en términos de los artículos 115, base IV, inciso c), de la Constitución Federal.

Atento a lo preceptuado en los artículos constitucionales de referencia, los Agentes y Subagentes Municipales tienen el derecho a recibir una remuneración, en tanto los referidos mandatos constitucionales reconocen que todo servidor público recibirá una remuneración irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, misma que se fijará en los presupuestos de egresos.

Ahora bien, el hecho que la Ley Orgánica del Municipio Libre, no prevea una disposición expresa en el sentido del derecho de los Agentes y Subagentes Municipales de recibir una remuneración, dicha falta de previsión en la citada Legislación no les resta el derecho que tienen de recibirla, al estar reconocido el mismo, tanto por la Constitución Federal, como por la Constitución Local.

Aunado a que tal situación no puede ser vista como una excepción para que los Agentes y Subagentes de un Municipio no reciban una remuneración, ni que el desempeño de sus funciones sean gratuitas, pues no existe en la Constitución Política del Estado de Veracruz, ni en la Ley de referencia, alguna disposición de tal

naturaleza. Máxime, que el artículo 36, de la Constitución Federal, establece que ningún cargo de elección popular será gratuito.

Ahora bien, que la Ley Orgánica del Municipio Libre no prevea una disposición específica sobre la fijación de una remuneración para los Agentes y Subagentes Municipales, ha provocado que algunos Ayuntamientos omitan su presupuestación.

Lo que denota, que se está en presencia de una omisión legislativa, de asegurar el derecho de recibir una remuneración adecuada y proporcional de los Agentes y Subagentes Municipales, como son los del Municipio de Naranjal, Veracruz.

En este orden, es un hecho público y notorio, que el tema de fijación de remuneraciones para los Agentes y Subagentes Municipales del Estado de Veracruz, en dicha legislación ha sido motivo de discusión por el Congreso del Estado.

Por mencionar algunas propuestas, se tiene la iniciativa del doce de enero de dos mil diecisiete, que estableció la necesidad de reformar la Ley Orgánica para establecer que los Agentes y Subagentes Municipales reciban una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su cargo.

En la exposición de motivos respectiva, se reconoció que estos servidores públicos no perciben remuneración, y que ello obedece principalmente al hecho de que no existe una disposición expresa en la citada Ley que señale que a dichos servidores públicos se les debe proporcionar una retribución por el ejercicio de su encargo público, ya que, si bien es cierto, la Constitución Federal y Local prevén que, en su calidad de servidores públicos, los Agentes y Subagentes Municipales tienen derecho a una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su cargo, no hay una disposición en ella que obligue a los Ayuntamientos a lo anterior.



Por lo que, en la exposición de motivos se consideró necesario establecer en el artículo 19, de la Ley Orgánica del Municipio Libre que el desempeño del cargo de los Agentes y Subagentes Municipales sea obligatorio y su remuneración se fije en el presupuesto de egresos de cada municipio, atendiendo a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina del gasto público, considerando que de esta forma, quedaría claramente asegurada una remuneración a la que tienen derecho los mencionados servidores públicos.

Proyecto de iniciativa que, el diecinueve de julio del dos mil diecisiete, fue declarada improcedente por la Comisión Permanente de Gobernación.

Asimismo, se tiene la exposición de motivos de la iniciativa de veintiocho de agosto del dos mil dieciocho, que propuso la reforma a los artículos 61 y 108, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, considerando necesario establecer en la misma el derecho que se les asigne una remuneración adecuada e irrenunciable a los Agentes y Subagentes Municipales, por el desempeño de su función, haciéndola acorde al texto constitucional.

El planteamiento de reforma versa sobre que se fije en el presupuesto de egresos de cada municipio una partida respecto a la remuneración que deben percibir los Agentes y Subagentes Municipales.

En ese mismo tenor, el pasado diecisiete de enero de este año, se presentó en la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 61 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, en la cual se hace patente el vacío normativo que impide asegurar que los Agentes y Subagentes Municipales reciban un pago por su función en los Ayuntamientos Veracruzanos.

Resaltando incluso sentencias de este Tribunal Electoral donde se ha reconocido el derecho a la remuneración de los citados

servidores públicos y su necesaria inclusión para asegurarla, en los respectivos presupuestos de egresos de los Ayuntamientos.

Sin que, a la fecha, el Congreso, pese a la vinculación realizada por este Tribunal en diversos asuntos, haya aprobado armonización alguna con los textos constitucionales multireferidos.

Además, se tiene a la más reciente exposición de motivos de la iniciativa de trece de junio de dos mil diecinueve, que propone la 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, presentada por la Diputada Federal Raquel Bonilla Herrera, ante el Congreso del Estado.

En la cual se enfatiza que es necesario que se plasme en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con claridad y sin la necesidad de recurrir a criterios interpretativos, el derecho de los Agentes y Subagentes Municipales de recibir una remuneración adecuada por el ejercicio de su función, con lo que se estaría cumpliendo en el ámbito legislativo, lo que marca el artículo 127, de la Constitución Federal.

Máxime que, mediante sentencia dictada dentro del expediente TEV-JDC-675/2019 y Acumulados,¹ este propio Tribunal Electoral ya ordenó de manera específica al Congreso del Estado, que en el ámbito de sus atribuciones legisle en breve término sobre dicha omisión legislativa, y una vez cumplida la reforma ordenada, de manera inmediata lo haga del conocimiento de todos los Ayuntamientos de la Entidad, para los efectos conducentes.

¹ En sesión pública de 5 de septiembre de 2019.



Sin que a la fecha, el Congreso, pese a la vinculación u orden realizada por este Tribunal, haya aprobado armonización alguna con los textos constitucionales multirreferidos.

Lo anterior, a mi consideración, se traduce en una inconstitucionalidad por omisión legislativa, por parte del Congreso del Estado, que sigue siendo el sustento de las indebidas omisiones de los Ayuntamientos de reconocer tal derecho, como el caso que nos ocupa.

Omisión detectada al realizar un ejercicio de control difuso de constitucionalidad *ex officio*, de los derechos reconocidos en la Constitución, aun cuando no exista una petición expresa de los justiciables de que se realice.²

Este tipo de control proviene de la reforma de derechos humanos de 2011, en relación con los artículos 1 y 133 de la Carta Magna, de los cuales se desprende que cuando los jueces del orden local adviertan que una norma, o en este caso una omisión legislativa constituye una violación a alguno de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, debe buscar formas de que estos queden debidamente garantizados.

En concreto, se advierte la falta de dar eficacia y protección al derecho de remuneración de estos servidores públicos, electos popularmente, consagrado desde la cúspide normativa, es decir, desde la Constitución Federal.

² Lo anterior, tiene apoyo en la tesis **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE**, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, Materia Común, Constitucional, página 512, con número de registro 2005116. Así como en la jurisprudencia **CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD EX OFFICIO. SUS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA**, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo II Materia Común, Página 953, con número de registro 2005057.

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, éste derecho, se traduce en un derecho político-electoral, previsto en la Carta Magna.

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.**

En el caso en estudio, 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.

Sin embargo, 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.

Lo anterior, provoca que se creen situaciones, contrarias a los mandatos constitucionales, como en el caso, que los Ayuntamientos no reconozcan el derecho de los servidores públicos descritos, a recibir una remuneración y consecuentemente procedimientos para definirla, creando situaciones contrarias al ordenamiento constitucional.

Por tanto, al no darse la materialización en la legislación a nivel local, en el caso de Agentes y Subagentes, se está ante la presencia de una omisión legislativa.

Ciertamente, la propia Ley Orgánica, 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 correlativa y obligatoria presupuestación, con determinadas características para fijar la misma.

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.

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.

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.

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.

En consecuencia, la omisión legislativa detectada, se estima contraria a los artículos 115, base IV, inciso c), 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 beneficio de quienes ejercen el cargo de Agentes y Subagentes Municipales en el Estado, como en el municipio que nos ocupa.

En tal medida, considero que no se puede soslayar el hecho de que un órgano del estado, con tal omisión pueda seguir generando situaciones, que sigan afectando, el derecho político-electoral de los Agentes y Subagentes Municipales de percibir una remuneración por su encargo.

Por otra parte, en la sentencia, como medida para garantizar el derecho de los Agentes y Subagentes Municipales a recibir una remuneración por el ejercicio de su cargo, exhortar al Congreso del Estado de Veracruz, para que, en el ámbito de sus atribuciones, en tanto la Constitución Local y la Ley Orgánica del Municipio Libre contemplen a los Agentes y Subagentes Municipales como servidores públicos, se les considere el derecho que tienen a recibir una remuneración por el ejercicio del cargo.

No obstante, a mi consideración, el término "exhorto", no resulta aplicable en el caso que nos ocupa, toda vez que, en la materia procesal electoral,³ el exhorto es la comunicación escrita que alguna o algún Magistrado dirige a otra u otro de diversa competencia territorial, para pedirle su colaboración, siempre que ambos se encuentren en el mismo nivel jerárquico o equivalente.

Es decir, mediante el exhorto, la autoridad a la cual se le pide la colaboración para realizar determinado acto, se encuentra en posibilidad de discernir si acata o no lo solicitado, ya que el mismo no es de carácter obligatorio ni determinante para la misma.

Caso contrario ocurre con el término "vincular", el cual hace referencia a llevar a cabo un acto de manera obligatoria, sin darle la posibilidad a la autoridad a la que se le vincula, de estimar si cumple o no con lo ordenado, ya que, al ser de carácter vinculante, la autoridad tiene la obligación de llevarlo a cabo.

Por consiguiente, todas las autoridades que sean vinculadas, sin que en el juicio sean parte, como autoridad responsable, y sea necesario vincular para que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz

³ Aljovín Navarro, J. D., Diccionario Electoral, Tirant lo Blanch, México, 2016, p. 124.



Tribunal Electoral
de Veracruz

cumplimiento y, en caso de no hacerlo, estarán sujetas a las responsabilidades.⁴

Por tanto, lo correcto en este caso, sería vincular al Congreso del Estado para que, en tanto la Constitución Local y la Ley Orgánica contemple a los Agentes y Subagentes Municipales como servidores públicos electos popularmente, en el ámbito de sus atribuciones, en breve término, 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 para lograr una plena efectividad del mismo.

Lo anterior, ya que a pesar de que dicha entidad legislativa no tiene el carácter de autoridad responsable dentro del juicio ciudadano, debe desplegar actos para el cumplimiento de la sentencia emitida por este Órgano Jurisdiccional. Toda vez que, en tanto no legisle sobre el derecho de los referidos servidores públicos a recibir una remuneración por el ejercicio del cargo; tal omisión seguirá motivando la inconstitucionalidad del acto que se reclama en los presentes juicios ciudadanos.

Atento a que, los jueces están llamados a desarrollar los derechos humanos, así como a diseñar estrategias estructurales, que permitan superar situaciones generalizadas de incumplimiento a la Constitución.

De ahí que los jueces, especialmente los electorales, a través de sus sentencias, preservan los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, a través del

⁴ **"Recurso de queja. Es improcedente el interpuesto contra la resolución del juez de distrito que niega vincular a una diversa autoridad de la responsable al cumplimiento de la sentencia de amparo"**; décima época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, julio de 2008, Tesis **2ª./J. 74/2018**, página 574, Materia Común.

sistema de medios de impugnación, como lo mandatan los artículos 17, 41, fracción VI, y 99, de la Constitución General de la República.

Asimismo, con independencia de las razones que sustentan mi voto dentro del juicio ciudadano que nos ocupa, también estimo necesario señalar, que respecto de la omisión legislativa en que se estima ha incurrido el Congreso del Estado de Veracruz, sobre asegurar en la Ley Orgánica Municipal respectiva, una remuneración adecuada y proporcional a los Agentes y Subagentes Municipales del Estado de Veracruz, por el ejercicio de sus funciones en sus calidades de servidores públicos como autoridades auxiliares municipales.

Es un hecho notorio para el Pleno de este órgano jurisdiccional, que durante la mayor parte del año dos mil diecinueve, este Tribunal ha venido vinculando a dicho ente Legislativo, en múltiples juicios ciudadanos, a fin de que cumpla con garantizar el derecho que nos ocupa a los Agentes y Subagentes Municipales.

Lo que de alguna manera, se puede considerar como un incumplimiento de su parte a diversas determinaciones judiciales de este Tribunal Electoral.

Por lo que, desde mi perspectiva, considero que nos encontramos ante la inminente necesidad de realizar las acciones necesarias a fin de que ese órgano legislativo se avoque al cabal cumplimiento de lo ordenado.

En particular, si tomamos en cuenta que desde el mes de septiembre del año anterior, este Tribunal Electoral, al resolver el diverso expediente TEV-JDC-675/2019 y sus Acumulados, ante la omisión legislativa que de manera directa le fue reclamada por los actores de ese asunto, se resolvió como un efecto específico de la sentencia, ordenar a la Legislatura del Estado para que, en el ámbito de sus atribuciones y, a la brevedad, legislara para que se contemple el derecho de los Agentes y Subagentes Municipales a



recibir una remuneración y su correspondiente presupuestación por parte de los Ayuntamientos, para así lograr una plena efectividad de tal derecho.

Sin que tampoco el Congreso del Estado haya cumplido con esa determinación judicial.

Consecuentemente, estimo que el Pleno de este órgano jurisdiccional, debe implementar las medidas legales necesarias a fin de que se cumpla con tal determinación judicial, tanto en el referido juicio ciudadano donde de manera directa se le ordenó, como en los múltiples juicios ciudadanos donde se la ha vinculado al mismo efecto.

Por las razones que anteceden, es que emito el presente voto concurrente, toda vez que, a mi consideración, se debieron incluir las razones antes expuestas, para generar que la legislación municipal contenga la obligación de presupuestar la remuneración de los Agentes y Subagentes Municipales, por parte de los Ayuntamientos de toda la entidad, y que dicha omisión, no vulnere los derechos humanos de los servidores públicos en comento.

ATENTAMENTE

JOSÉ OLIVEROS RUIZ
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE VERACRUZ