

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-321/2019

RECURRENTES: JOSÉ PAULINO
DOMÍNGUEZ SÁNCHEZ Y LUCERO JAZMIN
PALMEROS BARRADAS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
CORRESPONDIENTE A LA TERCERA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON
SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

SECRETARIO: ROLANDO VILLAFUERTE
CASTELLANOS

Ciudad de México, ocho de mayo de dos mil diecinueve.

Sentencia de la *Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*,¹ por la que se **desecha de plano** el recurso de reconsideración, toda vez que no cumple con el presupuesto especial de procedencia previsto en el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en los criterios jurisprudenciales respectivos.

ANTECEDENTES

1. Aprobación de convocatoria. El dieciocho de enero de dos mil dieciocho, el Ayuntamiento de Actopan, Veracruz, aprobó la convocatoria para la elección de agentes y subagentes municipales para cada una de las congregaciones y rancherías pertenecientes a dicho municipio, para el periodo de dos mil dieciocho a dos mil veintidós.

¹ En lo sucesivo, Sala Superior.

2. Jornada electiva. El ocho de abril siguiente, mediante procedimiento de consulta ciudadana tuvo verificativo la jornada electiva de Agente Municipal en la congregación de “Flor Blanca”, en la que resultó ganador el ciudadano Cirilo Viveros Mendoza.²

3. Toma de protesta. El uno de mayo posterior, el Agente Municipal tomó protesta en la congregación mencionada.

4. Juicio ciudadano local. El diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, el citado Agente Municipal promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de controvertir la omisión del Ayuntamiento de Actopan, Veracruz, de otorgarle la remuneración a la que tiene derecho con motivo del ejercicio de su cargo.³

5. Resolución primigenia impugnada. El diez de abril del año en curso, el Tribunal Electoral local resolvió el juicio en cuestión y, entre otras cuestiones, declaró que el Agente Municipal tenía derecho a recibir una remuneración al contar con la calidad de servidor público del Ayuntamiento.

6. Juicio Electoral. El quince de abril del presente año, José Paulino Domínguez Sánchez y Lucero Jazmín Palmeros Barradas, Presidente y Síndica municipales del Ayuntamiento de Actopan, Veracruz, promovieron juicio electoral contra la determinación del Tribunal Electoral local.

7. Sentencia impugnada. El veinticinco de abril de dos mil diecinueve, la Sala Xalapa confirmó la resolución emitida por el Tribunal electoral de Veracruz al estimar que:

² En lo subsecuente podrá denominarse como Agente Municipal.

³ Tal juicio fue radicado con la clave **TEV-JDC-86/2019**.

a) Éste era competente para conocer de la controversia toda vez que el derecho político electoral de ser votado incluye el ejercicio y desempeño del cargo para el cual un ciudadano es electo popularmente y que **cualquier afectación al derecho a recibir dietas o remuneraciones con motivo de las funciones que realiza un ciudadano en el ejercicio y desempeño de su cargo**, incide en el derecho político-electoral de ser votado, y por tanto se trata de un tema del derecho electoral⁴, y

b) Declarar inoperantes los agravios en los que los recurrentes señalaron que el tribunal local realizó una indebida interpretación del artículo 127 de la Constitución Federal al considerar que los agentes y sub agentes municipales son servidores públicos y, por ende, tienen derecho a recibir una remuneración cuando no está prevista por la ley, toda vez que en este aspecto carecían de legitimación activa, pues en la instancia previa actuaron como autoridad responsable y ello no causaba un perjuicio a su esfera individual.

8. Interposición del recurso. El treinta de abril de dos mil diecinueve, los recurrentes interpusieron el recurso de reconsideración que se analiza contra la sentencia mencionada.

9. Turno. En la misma fecha, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente correspondiente y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁴ Jurisprudencia **21/2011**, emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral de rubro: **“CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”** 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 13 y 14, así como en el vínculo: <http://portal.te.gob.mx/>

10. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar el expediente al rubro indicado, por lo que se procedió a elaborar el proyecto de resolución.

**CONSIDERACIONES
Y
FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

I. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, porque se trata de recursos de reconsideración, cuyo conocimiento le corresponde en forma exclusiva.⁵

II. Improcedencia

1. Decisión

Esta Sala Superior considera que el recurso de reconsideración es **improcedente** y debe desecharse de plano, porque no se actualiza el presupuesto específico de procedencia.

Ello, porque la Sala Xalapa en modo alguno, dejó de aplicar, explícita o implícitamente una norma electoral; tampoco se advierten consideraciones relacionadas con la declaratoria de inconstitucionalidad de alguna

⁵ Con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

disposición electoral, o algún pronunciamiento sobre convencionalidad, sino que su estudio sólo se enfocó en cuestiones de legalidad.⁶

2. Marco normativo

Dentro de la gama de medios de impugnación existentes en materia electoral, el recurso de reconsideración posee una naturaleza dual, ya que por una parte se trata de un medio ordinario para impugnar las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Electoral previstas en el artículo 61, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por otro lado, se trata de un medio extraordinario a través del cual esta Sala Superior opera como un órgano de control de la regularidad constitucional, ya que según lo dispuesto por ese numeral en su párrafo 1, inciso b), la procedencia del recurso se materializa también cuando las sentencias dictadas por las Salas Regionales hayan decidido la no aplicación de alguna ley en materia electoral que se estime contraria a la Constitución General.

Esto último, porque el recurso de reconsideración no constituye una ulterior instancia, sino una de carácter constitucional extraordinaria, conforme a la cual la Sala Superior ejerce un auténtico control de constitucionalidad de las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales, en principio, cuando hayan resuelto la no aplicación de normas electorales, precisamente por considerarlas contrarias a la Constitución, lo que equivale no solo al estudio de dicho ejercicio, sino que la jurisdicción de la Sala Superior habilita una revisión amplia, en la

⁶ De conformidad con lo previsto en los artículos 9, párrafo 3, 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 68, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

medida en que sobre el tema es el único instrumento procesal con el que cuentan las partes para ejercer el derecho de defensa.

Máxime que, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación adquieren el carácter de definitivas e inatacables, con excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración.

En ese sentido, el recurso procede para impugnar las sentencias de fondo⁷ dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

- A.** Las dictadas en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores.
- B.** Las recaídas a los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior ha ampliado el criterio sobre la procedencia del recurso, para aquellos casos en que:

- Expresa o implícitamente, se inapliquen leyes electorales,⁸ normas partidistas⁹ o normas consuetudinarias de carácter electoral,¹⁰ por considerarlas contrarias a la Constitución.

⁷ Acorde al artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la jurisprudencia 22/2001 de rubro "**RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO**". Las tesis y jurisprudencias señaladas en la presente sentencia pueden consultarse en el portal de internet del Tribunal Electoral <https://www.te.gob.mx/iuse/>

⁸ Jurisprudencia 32/2009, de rubro "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.**"

- Se omita el estudio o se declaren inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.¹¹
- Haya un pronunciamiento sobre la interpretación de un precepto constitucional mediante el cual se orienta la aplicación o no de normas secundarias.¹²
- Se hubiera ejercido control de convencionalidad.¹³
- Se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan vulnerar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de los cuales no se hayan adoptado las medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, se omita el análisis de tales irregularidades, al realizar una interpretación que pudiera limitar su alcance.¹⁴

⁹ Jurisprudencia 17/2012, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS.**”

¹⁰ Jurisprudencia 19/2012, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.**”

¹¹ Jurisprudencia 10/2011, de rubro “**RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITI EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.**”

¹² Jurisprudencia 26/2012, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.**”

¹³ Jurisprudencia 28/2013, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.**”

¹⁴ Jurisprudencia 5/2014, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEBAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES.**”

- Se aduzca el indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación.¹⁵
- Cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso o en caso de notorio error judicial.¹⁶
- Cuando la Sala Superior considere que la materia en controversia es jurídicamente relevante en el orden constitucional.¹⁷

De ello, se colige que las cuestiones de mera legalidad quedan fuera de la materia a la que se circunscribe el recurso de reconsideración, porque se trata de un medio de impugnación que se plantea en contra de la sentencia de una Sala Regional, la cual por regla general es inimpugnable, salvo cuando se resuelven cuestiones propiamente constitucionales.

En consecuencia, si no se actualiza alguno de los presupuestos de procedencia precisados, el medio de impugnación debe considerarse notoriamente improcedente.¹⁸

3. Caso concreto

El recurso de reconsideración debe **desecharse de plano**, al no actualizarse el presupuesto especial de procedencia, en tanto que no

¹⁵ Jurisprudencia 12/2014, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.**”

¹⁶ Jurisprudencia 12/2018, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL.**”

¹⁷ Jurisprudencia 5/2019, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES**”.

¹⁸ Acorde con lo dispuesto en el artículo 68, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

subsiste una cuestión de constitucionalidad o convencionalidad que deba ser analizada por esta Sala Superior.

3.1. Impugnación ante el Tribunal Electoral de Veracruz¹⁹

Cirilo Viveros Mendoza en su calidad de Agente Municipal de la localidad “Flor Blanca” del municipio de Actopan, Veracruz, controvirtió la omisión de otorgarle el pago de una remuneración como servidor público en el cargo de agente municipal, al estimar que transgredía los artículos 35, fracción II, 115, fracción IV, párrafo IV y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, el TEV determinó:

- Declarar infundada la causa de improcedencia referente a la incompetencia de ese Tribunal Electoral por razón de la materia del juicio, ya que de conformidad con el artículo 402, fracción VI, del Código Electoral el juicio ciudadano es la vía idónea para impugnar actos o resoluciones que violen un derecho político electoral, como en el caso de la supuesta omisión de un salario como servidor público municipal, remuneración a que tenía derecho a percibir el actor por el ejercicio del cargo de agente municipal, conforme a lo previsto en el artículo 82, de la Constitución Local. Así como la atinente a la falta de definitividad, dado que, al tratarse de una posible vulneración al derecho político electoral de ser votado en la vertiente de ejercicio del cargo, ante la omisión del Ayuntamiento, no existe instancia previa que debiera agotar el actor.
- Declarar fundado el agravio, en donde al actor aducía que era inconstitucional la omisión de pagarle una remuneración derivado del cargo de agente municipal que ostentaba, porque ello afectaba el ejercicio del cargo, toda vez que su nombramiento fue producto de

¹⁹ En adelante TEV.

haber sido **electo mediante voto secreto**, lo que le posicionó como un servidor público auxiliar del referido ayuntamiento, el cual tomó protesta del cargo; de manera que de conformidad con los artículos 36, fracción II y 127 de la Constitución Federal, el desempeño de cargos de elección popular en ningún caso son gratuitos, ya que los servidores públicos tienen derecho a percibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función.

- Referente a la petición de que el pago se le hiciera a partir del uno de enero del año en curso, conforme al artículo 309 del Código Hacendario Municipal para el Estado ordenó al Ayuntamiento que emprendiera un análisis de las finanzas municipales a efecto de modificar la propuesta del presupuesto de egresos para el ejercicio dos mil diecinueve que hubiese sido remitido al Congreso del Estado, de modo que se contemplara la remuneración el agente municipal y se vinculó al Congreso del Estado de Veracruz para que con base en la propuesta del Ayuntamiento, en breve término se pronunciara al respecto.

3.2 Impugnación ante la Sala Regional Xalapa.²⁰

Inconformes con lo anterior, José Paulino Domínguez Sánchez y Lucero Jazmín Palmeros Barradas, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico Municipal (autoridades responsables en el juicio primigenio) interpusieron Juicio Electoral manifestando como inconformidades las siguientes:

- **Indebida interpretación del artículo 127 Constitucional.** Toda vez que era incorrecto que se consideraran a los Agentes Municipales como servidores públicos, además de que no correspondía al Ayuntamiento contemplar los salarios que deben percibir los servidores públicos que se encuentran bajo la hipótesis del artículo en comento, además de que no

²⁰ En adelante SRX

había omisión de pagarle las remuneraciones ordenadas, porque no existía norma jurídica que estableciera dicha obligación ni su la retribución se encontraba comprendida en el presupuesto de egresos del municipio.

- **Incorrecta interpretación de los artículos 115 y 127 de la Constitución Federal.** Dado que no es suficiente un exhorto al congreso del estado para que prevea lo conducente respecto a la remuneración de los agentes municipales, sino que se debió declarar procedente la omisión legislativa, para que, en el ámbito de sus atribuciones en el siguiente periodo ordinario de sesiones, contemple en la Ley Orgánica del Municipio Libre, la remuneración a los agentes municipales.
- **Indebida interpretación de la Constitución de Veracruz.** Debido a que el tribunal electoral local era **incompetente** para conocer del caso, dado que las cuestiones relativas a las remuneraciones son materia laboral, y en el caso existe una relación de esta naturaleza entre los agentes municipales y el ayuntamiento, por lo que quien debió de conocer el caso es el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.
- **Indebida interpretación de la Constitución Federal conforme a la cual el tribunal electoral fijó su competencia.** Lo anterior porque el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal en ninguna parte señala que los tribunales locales deban conocer de temas de remuneración de los servidores públicos y tampoco se vulnera el artículo 17 de la Constitución Federal en caso de que dicho tribunal se hubiera negado a conocer del caso, dado que al ser un tema laboral existen autoridades competentes en la materia. Además, de que, conforme a la la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, dado que el agente municipal reclamó el pago de un salario como servidor público municipal, la autoridad competente es el Tribunal de Conciliación y Arbitraje en término de lo previsto en el artículo 183, fracción III, de la citada norma jurídica.
- **Indebido análisis de la relación laboral entre el Ayuntamiento y los Agentes municipales.** Dado que existe una subordinación laboral, de ahí que la controversia deba plantearse ante una autoridad distinta.

- **Indebido análisis de la causa de improcedencia relacionada con la presentación extemporánea del medio de impugnación.** Porque el Agente Municipal tuvo conocimiento por lo menos de que en el ejercicio presupuestario dos mil diecinueve no estaba contemplada su remuneración.

La SRX desestimó los motivos de inconformidad planteados, conforme lo siguiente:

- Respecto a la causa de improcedencia manifestada por la autoridad responsable relativa a que los actores no cumplen con el presupuesto de legitimación activa, debido a que tuvieron el carácter de autoridad responsable en la instancia local, y por ende carecen de facultades para combatir la sentencia, la estimó **infundada** porque si bien esta Sala Superior ha sostenido por regla general que cuando una autoridad electoral estatal o municipal participó en una relación jurídico-procesal como sujeto pasivo, demandado o responsable, carece de legitimación activa para controvertir la resolución a través de la promoción de un juicio o la interposición de un recurso, también ha considerado que esta restricción no es absoluta, sino que existen casos de excepción en que las autoridades señaladas como responsables en la instancia jurisdiccional previa, están legitimadas para promover un medio de impugnación, **tal como sucede cuando consideren que la autoridad es incompetente para conocer y resolver la controversia primigeniamente planteada**, lo cual es acorde con la finalidad de salvaguardar las atribuciones que le otorga la ley para el ejercicio de sus funciones, cuestión que, incluso de oficio, debe ser analizada por este órgano jurisdiccional.²¹
- En cuanto al análisis sobre la competencia del tribunal electoral local estimó infundado el agravio relativo a que era incompetente para

²¹ Así lo ha sostenido la Sala Superior de este Tribunal Electoral al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-2662/2014 y el Asunto General SUP-AG-115/2014, acumulados

pronunciarse sobre la controversia, dado que el derecho político-electoral de ser votado incluye el ejercicio y desempeño del cargo para el cual un ciudadano es electo popularmente, por lo que cualquier afectación al derecho a recibir dietas o remuneraciones con motivo de las funciones que realiza un ciudadano en el ejercicio de un cargo incide en el derecho político-electoral de ser votado, y por tanto forma parte del derecho electoral, el cual puede ser tutelado mediante el juicio ciudadano.

- Asimismo, argumentó que este Tribunal Electoral ha establecido que **las remuneraciones que reciben 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 cualquier afectación indebida a la retribución vulnera el derecho de ser votado.²²
- De manera que, en el caso concreto, la Sala Regional consideró correcta la determinación de la autoridad responsable al estimar que la materia de controversia incide en la materia electoral al estar vinculada con la transgresión al derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de ser votado en su vertiente del desempeño y ejercicio del cargo.
- Dado que, las remuneraciones a que tienen derecho los ciudadanos que ejercen un cargo de elección popular, son inherentes al ejercicio y desempeño de éste y, además, tutelable mediante el juicio ciudadano, tanto a nivel local como a nivel federal.
- Por lo que, no asistía razón a la parte recurrente al afirmar que no existe un vínculo entre la omisión de otorgar una remuneración con su derecho a ejercer el cargo y que, en todo caso, al tratarse del salario o dieta que

²² Jurisprudencia **21/2011**, emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral de rubro: **“CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”** 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 13 y 14, así como en el vínculo: <http://portal.te.gob.mx/>

perciben por desempeñar sus funciones debía ventilarse la controversia por la vía laboral.

- Aunado a lo anterior, afirmó que, el Tribunal Electoral local tuvo por acreditado que el Agente Municipal fue electo popularmente, circunstancia que no estaba controvertida por la parte actora, pues ésta se limitó a referir que no hay vínculo entre la remuneración y el ejercicio del cargo.
- Por lo que, si el Agente Municipal fue electo popularmente y la controversia se fijó respecto a la omisión de pagar una remuneración inherente al ejercicio de su cargo, era claro que se surtía la competencia del Tribunal Electoral local y no como lo manifestó la parte actora el Tribunal de Conciliación y Arbitraje local.
- Por cuanto hace al agravio señalado como la indebida interpretación del artículo 127 de la Constitución Federal al considerar que los agentes y subagentes municipales son servidores públicos y, por ende, tienen derecho a recibir una remuneración, y los restantes, la SRX consideró **inoperantes** los agravios ya que la parte actora, en este aspecto carecía de legitimación activa, pues en la instancia previa actuó como autoridad responsable, y esto no generaba un perjuicio a su esfera individual; aunado a lo anterior, sus planteamientos no estaban relacionados con la invasión de competencia, por ende, no es un caso de excepción que debiera ser analizado por la Sala Regional.

La síntesis sobre las impugnaciones en las distintas instancias revela que la reconsideración es improcedente por la inexistencia de temas propiamente de constitucionalidad y/o convencionalidad, ya que, durante la cadena impugnativa no existió algún planteamiento de inaplicación que amerite un estudio de fondo por parte de esta autoridad jurisdiccional en la vía del presente recurso.

Incluso, debe resaltarse que la controversia formulada por el recurrente ante la SRX se limitó a determinar si el TEV era competente para conocer

de la controversia planteada por el Agente Municipal y que ordenara al Ayuntamiento otorgarle el pago de una remuneración como servidor público en el cargo de agente municipal y que éste para fijar la competencia solamente analizó la normativa local.

Por tanto, este aspecto constituye un tema de mera legalidad.

3.3. Agravios en reconsideración

En el presente recurso los recurrentes formulan los siguientes planteamientos

- **Indebida interpretación de la constitución federal.** Toda vez que en ninguna parte de los argumentos que cita la autoridad responsable menciona precepto legal alguno que le conceda al tribunal electoral local la competencia para conocer de temas de remuneración de los servidores públicos lo que vulnera los artículos 14, 16 y 17, de la ley fundamental, dado que todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente.
- Señala que el tema de la remuneración de los servidores públicos corresponde a la materia laboral, e insiste en afirmar que la competencia laboral no fue estudiada adecuadamente por el Tribunal Electoral, pues si bien los Agentes Municipales son servidores públicos con nombramiento de elección popular, al tener dicho carácter pueden reclamar la protección de su salario ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje Estatal.²³
- Manifiesta que las cuestiones salariales están fuera de la competencia del Tribunal Electoral, ya que en su concepto solo tiene a su cargo la

²³ Fundamenta su pretensión en la tesis cuyos datos de identificación y rubro son los siguientes: Novena Época. Registro: 167763. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Marzo de 2009, Materia(s): Laboral Tesis: VII.3o.P.T.4 L, Página: 2701 COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DEMANDA PROMOVIDA POR UN SERVIDOR PÚBLICO (EDIL) DESIGNADO MEDIANTE ELECCIÓN POPULAR DE UN AYUNTAMIENTO DEL ESTADO DE VERACRUZ. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ESTATAL.

resolución de controversias que se susciten de la manera siguiente: *“I. Con motivo de procesos electorales locales; II. Las derivadas de los actos; y III. Las resoluciones que emitan las autoridades electorales locales.”*

- Por lo que, si se realiza una interpretación correcta de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz y del Código Electoral Local, se arriba a la conclusión de que la controversia debe resolverse ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje Estatal y no ante el Tribunal Electoral local.
- Insiste, en que hay una indebida interpretación a la Constitución Federal, al no analizar de manera adecuada la incompetencia y falta de facultades por parte del Tribunal Electoral local, ya que la relación que existe entre el ayuntamiento y los agentes municipales es de **subordinación laboral**, lo que conlleva a que la controversia se deba plantear ante una autoridad distinta.
- Por lo que, aduce que la autoridad responsable de manera indebida genera una competencia para conocer de los temas relacionados con la remuneración de los servidores públicos, facultad que originalmente la constitución no delegó en los tribunales electorales. Lo que lo lleva a concluir, que la Sala Regional hace un análisis constitucional y restrictivo en detrimento de los derechos de acceso a la justicia, pues finalmente el Agente municipal puede a través del Tribunal de Conciliación y Arbitraje acceder a ésta.
- Además, señala que la autoridad responsable no analizó de manera adecuada que la relación que existe entre el ayuntamiento y los agentes municipales es de subordinación, por lo que aun cuando ese tipo de servidores públicos hayan sido electos por voto popular, el reclamo de su salario debe realizarse por medio del Tribunal de Conciliación y Arbitraje.
- De igual modo manifiesta que como los Agentes Municipales no tienen voz ni voto en las decisiones del ayuntamiento ningún derecho político electoral se les vulnera.

- **Falta de fundamentación y motivación.** Considera indebido que la Sala Regional haya considerado inoperantes los restantes agravios, lo que conlleva a una falta de exhaustividad e incongruencia en la resolución controvertida

Los anteriores argumentos, de ninguna manera hacen evidente la procedencia de la reconsideración, porque si bien de manera artificiosa se afirma que hubo una interpretación indebida interpretación de la Constitución Federal, lo cierto es, que en solamente se quejan de que la resolución controvertida carece de **fundamentación y motivación**, dado que en su concepto no se establece qué precepto legal faculta al tribunal electoral local para conocer de la controversia; y por otra parte, señalan que conforme una interpretación de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz y del Código Electoral Local, la litis debe resolverse ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje Estatal y no ante el Tribunal Electoral local, pues este solamente conoce de conflictos político electorales y no de remuneraciones de los servidores públicos que tienen un relación de subordinación con el ayuntamiento, además de que, contrario a lo que estimó la responsable, no se vulnera ningún derecho político electoral del Agente municipal porque éste no tiene voz ni voto en el Ayuntamiento.

En efecto, la litis a lo largo de toda la cadena impugnativa se construyó a analizar cuestiones de mera legalidad, de los cuales se ocuparon el TEV y la SRX que concluyó que el Agente municipal podía, a través del juicio ciudadano local, exigir el pago de remuneraciones, lo anterior conforme a la jurisprudencia de esta Sala Superior de rubro: “CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”.

De manera que, si el Agente Municipal fue electo popularmente y la controversia se fijó respecto a la omisión de pagar una remuneración

inherente al ejercicio de su cargo, era claro que se surtía la competencia del Tribunal Electoral local.

3.4 Ausencia de cuestión de constitucionalidad de normas.

De lo expuesto, se advierte que la sentencia que se reclamada de la SRX, en modo alguno, inaplicó un precepto normativo por considerarse contrario al parámetro de control de la regularidad constitucional, ni el recurrente endereza argumentos frontales que refieran a que la referida SRX hubiera analizado la constitucionalidad o inconvencionalidad de alguna norma electoral.

Ello porque la litis planteada ante la SRX es de mera legalidad toda vez que la sentencia impugnada se centró en determinar cuál órgano jurisdiccional era competente para conocer de la omisión del Ayuntamiento de Actopan, Veracruz de remunerar a un agente municipal.

Al respecto consideró que los recurrentes contaban con legitimación activa para actuar en el Juicio Electoral porque los planteamientos en su escrito inicial estaban encaminados a controvertir la competencia del órgano jurisdiccional electoral local, para resolver aquellos asuntos relacionados con el pago de remuneraciones a los agentes municipales pues en su concepto la impugnación debía de ser resuelta por autoridad competente en materia laboral; situación que consideró como una razón válida y suficiente para analizar el planteamiento de falta de competencia.

Respecto al análisis de la competencia del Tribunal local para conocer de la demanda primigenia, la SRX estimó infundado el agravio relativo a la falta de competencia del Tribunal local para conocer de la omisión del Ayuntamiento de prever una remuneración para los agentes municipales, porque contrariamente a lo alegado, sostuvo que dicho órgano sí tenía la competencia para conocer de este tipo de asuntos.

Y como se ha adelantado, la SRX en modo alguno realizó una interpretación de la Constitución para arribar a dicha conclusión, ya que, a fin de justificar, que la controversia era de carácter electoral señaló que el derecho a ser votado no debía de entenderse de manera limitada, como la posibilidad individual de ser postulado a un cargo de elección popular, sino que también podía dársele otra dimensión, relacionada con el ejercicio del cargo, es decir, la posibilidad de ocuparlo, permanecer en el puesto y desempeñar las funciones que le son inherentes.

Así, sostuvo que, el derecho a ser votado no podía entenderse como una mera finalidad, sino que a vez se trataba de un medio para alcanzar otros objetivos, como podían ser la integración de los órganos del poder público y la representación popular.

En esa tesitura, señaló que este Tribunal Electoral ya había determinado en diversos precedentes que, las remuneraciones de los servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular implican un derecho inherente al ejercicio del cargo, en tanto que se estatuyen como una garantía institucional para el ejercicio efectivo e independiente de la representación popular.

La Sala responsable sostuvo que, en la sentencia del Tribunal local, había quedado acreditado que el cargo de Agente Municipal en Veracruz era de elección popular y dicha cuestión no había sido impugnada por los actores, en tal virtud, al haberse omitido una remuneración inherente al ejercicio del cargo, existía una afectación al derecho a ser votado, por lo que el órgano jurisdiccional electoral local sí tenía competencia para conocer del asunto.

Referente al resto de los agravios que plantearon los recurrentes ante la SRX relacionados con la imposibilidad del Ayuntamiento de erogar una

remuneración no prevista en el presupuesto de egresos, la Sala Xalapa consideró que estos resultaban inoperantes, porque el municipio carecía de legitimación activa, toda vez que, lo resuelto por el Tribunal local no sancionó a sus integrantes

Ahora bien, en cuanto a los agravios que se expresan en el recurso de reconsideración, estos como ya se adelantó controvierten cuestiones de legalidad, al plantear lo siguiente:

- a)** Falta de fundamentación, porque la Sala Xalapa no precisó los ordenamientos jurídicos que sostienen la competencia de los órganos jurisdiccionales electorales para conocer de los asuntos relacionados con la remuneración de los agentes municipales.
- b)** Existe una incorrecta interpretación del presupuesto procesal sobre la competencia, ya que el caso, escapa de la materia electoral, al estar relacionado con el salario percibido por un Agente Municipal.
- c)** Reiteran sus consideraciones para sostener que el asunto es de materia laboral, por tanto, debió de ser resuelto por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje Estatal; pues aducen que con independencia del método de la designación (elección popular) del agente municipal, conforme a los numerales 22, 61, 62 y 114, de la Ley Orgánica Municipal, se trata de un servidor público de carácter auxiliar adscrito al Ayuntamiento, y que por tanto se encuentra subordinado a este.

Como se advierte, los agravios de los recurrentes se encuentran encaminados a evidenciar que tanto las sentencias de la Sala Regional Xalapa y del Tribunal Electoral de Veracruz no están ajustadas a derecho porque la controversia que les fue planteada primigeniamente escapaba a su ámbito de competencia, en tanto, que la remuneración de los agentes municipales en Veracruz es un tema laboral.

En base a ello, a juicio de esta Sala Superior, tanto en la problemática analizada por la autoridad responsable como en los agravios hechos valer en esa instancia, no se advierte que se haya interpretado directamente algún precepto constitucional o convencional sino por el contrario, la argumentación jurídica descansó en una cuestión de mera legalidad.

Lo expuesto hace evidente que, no se actualiza la procedencia del recurso de reconsideración, pues como se refirió, la temática de los disensos se encuentra relacionada con el estudio de cuestiones de legalidad ordinaria y no de constitucionalidad, aunado a ello, tampoco se advierte que ante la Sala Regional se hubiera planteado la inconstitucionalidad o inconventionalidad de alguna norma, o bien, se hubiese omitido realizar dicho estudio.

4. Decisión de la Sala Superior en el caso:

- Se impugna la sentencia de la Sala Xalapa que no involucra una cuestión de constitucionalidad o convencionalidad, por lo que el recurso de reconsideración es improcedente.
- Al no actualizarse el presupuesto especial de procedencia del recurso de reconsideración, debe desecharse de plano.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **desecha de plano** el recurso de reconsideración.

Notifíquese; como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña y con el voto razonado que emite el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADA

INDALFER INFANTE GONZALES

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-321/2019²⁴

Emito este voto razonado para aclarar y precisar por qué en este caso voy a acompañar la sentencia, aunque en otros asuntos similares he sostenido que el recurso de reconsideración sí es procedente.

El problema jurídico que estos casos presentan corresponde a la pregunta sobre si el pronunciamiento que hagan las salas regionales sobre la falta de legitimación activa de quienes fungieron como autoridades responsables en las instancias previas, se vincula con un tema de constitucionalidad o de convencionalidad.

Al responder esta pregunta en diversos recursos de reconsideración²⁵, consideré que sí era procedente resolver el fondo de los asuntos puesto que las salas regionales, a

²⁴ Colaboraron José Alberto Montes de Oca Sánchez y Juan Guillermo Casillas Guevara

²⁵ Véanse mis votos en los expedientes SUP-REC-1/2018; SUP-REC-17/2018 y SUP-REC-216/2019.

SUP-REC-321/2019

pesar de que existe jurisprudencia relacionada con la legitimación activa²⁶, les habían negado la posibilidad a esas autoridades responsables, en lo individual, de que acudieran ante la instancia federal a combatir multas, amonestaciones o apercibimientos **que trasciendan a su esfera individual de derechos**. Al negarles esta posibilidad, consideré que se vulnera su derecho de acceso a la justicia y al debido proceso.

Es justamente la excepción –que no fue advertida por las salas regionales- contenida en el criterio jurisprudencial, la que les permite a las autoridades acceder a la justicia para combatir ciertas resoluciones que incidan en el ámbito individual de sus derechos.

Asimismo, en otra clase de asuntos he sostenido que, en caso de que los promoventes sean autoridades municipales indígenas, también procede el recurso²⁷. Sostuve en diversos asuntos relacionados con comunidades indígenas, que, en los casos en los que un actor representa a una comunidad indígena y la sala regional por aplicar la tesis mencionada desecha el caso, se genera un agravio que implica la interpretación directa del artículo 115 constitucional, en relación con el 2º constitucional. En estos casos, se requiere determinar la compatibilidad entre la autonomía indígena municipal y los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de una agencia municipal.

Para mí, este tipo de conflictos generalmente se identifican como intercomunitarios. En ellos, el hecho de que los recurrentes sean autoridades responsables es lo que justifica que se encuentran legitimados para cuestionar aquellas decisiones que pudieran afectar sus intereses patrimoniales, sobre todo en los asuntos en los que mantienen una relación jurídica de igualdad frente a la contraparte en el litigio y en la que representan a una comunidad autónoma y autogobernada.

Por eso considero que los únicos supuestos en los que el análisis sobre si fue correctamente aplicada la tesis invocada se corresponde con un tema propiamente

²⁶ Jurisprudencia **30/2016** de rubro **LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL.**

²⁷ Véanse los votos que realicé en los expedientes **SUP-REC-299/2018 Y SUP-REC-21/2019**

de constitucionalidad que amerite la procedencia de la reconsideración son: *i)* cuando se trate de comunidades indígenas que sean autoridades y *ii)* cuando se afecte la esfera individual de derechos de las autoridades en términos de la jurisprudencia citada en violación directa a la garantía de audiencia o del debido proceso.

Debido a que el asunto que se estudia no encuadra en ninguno de esos supuestos de excepción, considero que el problema es de estricta legalidad, pues se relaciona únicamente con la aplicación de la jurisprudencia que restringe la legitimidad activa de las autoridades responsables en los medios de impugnación en materia electoral, sin que ese estudio implique cuestiones de constitucionalidad.

Por esas razones acompaño a la sentencia en este caso.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN