



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-35/2020

ACTOR: FRANCISCO PEÑA
PEÑA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE:
ALEJANDRO DAVID AVANTE
JUÁREZ

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL
ENGROSE:** MARCELA ELENA
FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ

SECRETARIO: DAVID CETINA
MENCHI

COLABORÓ: BRYAN BIELMA
GALLARDO

Toluca de Lerdo, Estado de México, a diecinueve de mayo de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver los autos del expediente del juicio ciudadano **ST-JDC-35/2020**, promovido por **Francisco Peña Peña**, por su propio derecho, quien se ostenta como primer Delegado municipal, de la Delegación La Marquesa, Municipio de Ocoyoacac, Estado de México, a fin de controvertir la sentencia de treinta y uno de marzo del año en curso, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el juicio ciudadano local JDCL/7/2020 y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De la narración de hechos que la parte actora hace en el escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Elección de Delegados. El treinta de marzo de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la elección de Delegados y Consejos de Participación Ciudadana en la Delegación Municipal de La Marquesa, Municipio de Ocoyoacac, Estado de México, resultando electo el actor como primer Delegado.

2. Entrega de nombramiento y toma de protesta. El quince de abril del referido año, el actor recibió su nombramiento como primer Delegado de La Marquesa y rindió protesta del cargo.

3. Solicitud de asignación de salario. Mediante oficio número DMLM/PRESIDENCIA/0001/2019, de diecisiete de junio de dos mil diecinueve, el actor, con la Segunda y Tercer Delegada, así como de diversos integrantes del Consejo de Participación Ciudadana de La Marquesa, solicitaron a la Presidenta Municipal de Ocoyoacac, Estado de México establecer un fondo municipal o asignar una partida para otorgar un salario a las autoridades auxiliares o Delegados municipales de esa comunidad.

4. Oficio de respuesta. Mediante oficio número SP/136/19, de diecisiete de julio del referido año, la secretaria particular de la Presidenta Municipal aludida, informó que no era posible darle una respuesta positiva a la petición, en tanto que los cargos que desempeñaban eran honoríficos.



5. Segundo escrito de solicitud. Mediante escrito sin fecha, recibido el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, el actor solicitó a la Presidenta Municipal de Ocoyoacac, le informara si había sido considerado en el presupuesto que se remitió al Congreso local, a efecto de que recibiera la percepción a la que estima tener derecho, en el año dos mil veinte.

6. Primer juicio ciudadano local. Posteriormente, el diecisiete de enero de dos mil veinte, el actor presentó ante el Tribunal Electoral del Estado de México, demanda de juicio ciudadano que se tramitó en el expediente JDCL/7/2019, a fin de impugnar la omisión por parte del Ayuntamiento del Municipio de Ocoyoacac de otorgarle una remuneración por el desempeño de su función como Delegado municipal.

7. Sentencia local (JDCL/7/2019). El veinte de febrero del año en curso, el tribunal responsable dictó sentencia en el sentido de desechar el medio de impugnación, por considerar que se había presentado fuera del plazo establecido en la ley.

8. Primer juicio ciudadano federal. Inconforme con lo anterior, el veinticinco de febrero del presente año, el actor interpuso demanda de juicio ciudadano, el cual fue registrado con el número de expediente ST-JDC-24/2020.

9. Sentencia federal. El veinte de marzo del año en curso, Sala Regional Toluca determinó revocar la sentencia recurrida y ordenar al Tribunal responsable que, de no advertir diversa causa de improcedencia, en plenitud de atribuciones, resolviera el fondo de la controversia planteada.

10. Cumplimiento de la sentencia federal (Ahora acto impugnado). El treinta y uno de marzo de dos mil veinte, el Tribunal electoral responsable dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia del juicio ciudadano ST-JDC-24/2020, dictando la sentencia de fondo respectiva. En plenitud de jurisdicción el tribunal responsable resolvió el juicio en el sentido de declarar infundados los agravios esgrimidos por el actor por no actualizarse la omisión reclamada.

II. Segundo juicio ciudadano federal. Inconforme con la sentencia antes referida, el seis de abril del presente año, el actor promovió el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

1. Turno. El trece de abril siguiente, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente ST-JDC-35/2020, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Alejandro David Avante Juárez para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2. Radicación. El 15 de abril posterior, el magistrado instructor radicó el juicio en la ponencia a su cargo.

3. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió el referido juicio y, al quedar debidamente sustanciado el expediente, se declaró cerrada la instrucción y se ordenó formular el proyecto de sentencia.

4. Engrose. El diecinueve de mayo de dos mil veinte, en sesión pública no presencial de Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Magistrado



Ponente sometió a consideración del Pleno el proyecto de sentencia del presente asunto y, dado el sentido de la votación, se ordenó la elaboración del engrose respectivo, el cual correspondió a la Magistrada Presidenta Marcela Elena Fernández Domínguez.

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, es competente para conocer y resolver el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, toda vez que se trata de un juicio presentado por un ciudadano, por su propio derecho y en su calidad de primer Delegado de la Delegación La Marquesa, Municipio de Ocoyoacac, mediante el cual se controvierte la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, entidad federativa que pertenece a la circunscripción donde esta Sala Regional ejerce competencia.

Lo anterior, con base en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, párrafo primero; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, inciso c); 192, y 195, párrafo primero, fracción IV, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafos 1 y 2, inciso c); 4; 6, párrafo 1; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Importancia de resolver el juicio. A juicio de Sala Regional Toluca, en la especie, se acredita la referida circunstancia, conforme a lo siguiente.

1. Es un hecho público y notorio para este órgano jurisdiccional, en términos de lo establecido en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el reconocimiento por parte del Consejo de Salubridad General de la Secretaría de Salud de la epidemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, a partir del cual diversas autoridades han adoptado medidas para reducir el desplazamiento y concentración de personas.

2. Esta situación también ha impactado en las labores jurídicas, incluidas las que realizan los Tribunales electorales en el ámbito federal y local.

3. Al respecto, es importante señalar que mediante Acuerdo General 2/2020, la Sala Superior de este Tribunal Electoral autorizó la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19, en cuyo resolutive IV, estableció que podrían resolverse de esa manera los asuntos urgentes, entre otros, los que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable.

En esta tesitura, Sala Regional Toluca considera que el presente juicio es de carácter urgente y, por tanto, susceptible de ser resuelto de manera no presencial, porque la resolución que se emita permitiría concluir, salvo la posible presentación de un recurso de reconsideración, con una cadena impugnativa



que tiene su origen un acto relativo al posible derecho del actor a percibir una remuneración por el ejercicio de su encargo.

Lo cual podría transgredir su derecho político-electoral de ser votado en su vertiente del ejercicio del cargo.

TERCERO. Requisitos de procedencia. El presente medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1, 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se expone.

a) Forma. La demanda cumple las exigencias formales previstas en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, pues se señalan: el nombre del actor, consta una firma autógrafa que se le atribuye sin que exista prueba en contrario, el acto impugnado y al responsable de su emisión, y se mencionan los hechos y los agravios que afirma le causa el mismo.

b) Oportunidad. La demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica.

La sentencia impugnada fue dictada el treinta y uno de marzo de dos mil veinte y fue notificada al actor el mismo día, por tanto, si la demanda fue presentada el seis de abril siguiente, resulta oportuna, ya que el plazo respectivo transcurrió del uno al seis de abril de dos mil veinte, lo anterior, sin considerar los días cuatro y cinco de abril del año en curso, por corresponder a sábado y domingo, por tratarse de días inhábiles, y porque el presente juicio ciudadano no guarda relación con un proceso

electivo previsto en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (Consejos de participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados).

c) Legitimación. El juicio fue promovido por parte legítima, ya que el actor es ciudadano que ocurre en defensa de un derecho político-electoral que considera violado, dando con ello, cumplimiento a los artículos 12, párrafo 1, inciso a), 13, párrafo 1, inciso b) y 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Interés jurídico. Se cumple, toda vez que el actor promovió el juicio ciudadano local del que derivó la resolución impugnada, por ello tiene interés jurídico para controvertirla en los aspectos que considera le fue desfavorable.

e) Definitividad. En contra del acto reclamado no procede algún otro medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir ante esta instancia federal, por lo que este requisito se encuentra satisfecho.

CUARTO. Consideraciones torales de la sentencia impugnada. El Tribunal Electoral del Estado de México en el considerando sexto de la resolución controvertida denominado “estudio de fondo”, en un primer momento, señaló el marco normativo referente al derecho de pago de retribuciones a los servidores públicos electos para un cargo de elección popular.

Posterior a ello, en el apartado “caso concreto” el Tribunal responsable calificó como **infundados** los agravios esgrimidos por la parte accionante, toda vez que, a su juicio, partía de una premisa incorrecta al considerar que el cargo de delegado



municipal lo ubicaba como un servidor público de elección popular y que, por lo tanto, era susceptible de percibir una retribución por el desempeño de sus funciones de conformidad con lo establecido en el artículo 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sino que, al tratarse de una disposición de corte constitucional, el enunciado se encontraba redactado en términos generales, sin que precisara de forma específica a quienes debía de considerar como servidores públicos en el ámbito municipal, por lo que, a juicio de la responsable, correspondía a las entidades federativas determinar, en específico, quiénes eran servidores públicos en el ámbito estatal.

Una vez establecidas las generalidades del marco normativo de la Constitución política local y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, arribó a la conclusión de que las características de los delegados son *(i)* autoridades auxiliares municipales, *(ii)* ejercen las atribuciones que les delegue el ayuntamiento para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos y *(iii)* su elección se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que expida el propio ayuntamiento.

Así, no obstante que el actor señaló que su designación tuvo origen en una elección popular, el Tribunal refirió que dicha circunstancia, por sí misma y conforme a la Ley Orgánica Municipal, no le otorgaba la calidad de servidor público para efectos de recibir una remuneración, ya que el artículo 168, de la referida Ley Orgánica, establece que la calidad de servidores públicos municipales se limita a *(i)* integrantes del Ayuntamiento (presidente municipal, síndico y regidores), *(ii)* titulares de las

diferentes dependencias de la administración pública municipal y *(ii)* todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la citada administración.

De ahí que, a consideración del Tribunal Electoral del Estado de México, los delegados municipales, al no encuadrar en alguno de los supuestos antes citados, no podían ser considerados como servidores públicos con derecho a recibir emolumento alguno sólo por el hecho de que su cargo emane de una elección popular, esto porque, a su decir, no son integrantes del Ayuntamiento, ni titulares de dependencia de la administración municipal o desempeñen un cargo, dado que su función es auxiliar y, por lo tanto, con diversas atribuciones a las señaladas con antelación.

En ese sentido, sostiene que para considerar a las autoridades auxiliares como servidores públicos remunerados, tendría que llevarse a cabo una reforma legislativa en la que se modifique el texto del numeral 168, de la Ley Orgánica Municipal, a fin de incluirlos en el listado que actualmente contempla, a fin de que tengan derecho a la retribución que establece el artículo 127, Constitucional.

Además, del Bando Municipal de Ocoyoacac y de lo previsto en la *“convocatoria para la elección de delegados, subdelegados y consejos de participación ciudadana del municipio de Ocoyoacac, México para el periodo 2019-2021”* se desprende de manera expresa que las autoridades auxiliares actuarían con carácter honorífico; por lo que dichas disposiciones establecen taxativamente la calidad de los delegados sin que se les otorgue una remuneración, lo cual fue del conocimiento del



enjuiciante desde el momento en el que contendió por el cargo y no lo impugnó oportunamente.

En ese orden de ideas, el Tribunal responsable sostiene que, con independencia de que el delegado municipal no pueda ser considerado como servidor público, acoger su pretensión tendría un impacto injustificado en las arcas municipales, al no contemplarse dentro del presupuesto de egresos del año actual.

De igual forma, sostiene que las funciones que desempeña el actor las realiza en coadyuvancia y auxilio del Ayuntamiento, de ahí que la naturaleza de sus funciones se encamina a constituirse como un vínculo y canal de comunicación entre las autoridades municipales y los habitantes de las distintas demarcaciones territoriales.

En este contexto, la responsable concluye que de la demanda no advirtió planteamiento de inconstitucionalidad de una norma ni la inaplicación de un precepto legal, ya que solo se limita a atribuirle al Ayuntamiento de Ocoyoacac, una omisión de pago de remuneración y de incluirlo en el presupuesto por el ejercicio de su cargo, sin impugnar disposiciones secundarias contrarias a la constitución.

En las relatadas circunstancias, al determinarse que los delegados municipales carecen de derecho de percibir una remuneración no resultaba aplicable la jurisprudencia 21/2011 de Sala Superior de rubro: CARGOS DE ELECCION POPULAR: LA REMUNERACION ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACION DE OAXACA, así como tampoco la diversa 20/2010, con título: DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER

VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.

Por lo anteriormente reseñado, el Tribunal Electoral del Estado de México determinó que no se actualizaba la omisión reclamada.

QUINTO. Motivos de inconformidad. El actor formula dos agravios, con los que pretende desvirtuar la legalidad de la resolución controvertida, en los términos siguientes.

a) El delegado, atendiendo a sus atribuciones, reviste las características de servidor público que realiza funciones por comisión o encargo de la autoridad municipal

El Tribunal responsable sostuvo indebidamente que no tiene el carácter de servidor público; sin embargo, en concepto del actor, sí tiene tal calidad, ya que a pesar de que no existe el reconocimiento formal o textual de ello en la legislación local, el análisis de la naturaleza de su cargo y de las obligaciones que se le imponen hace innegable que se le debe considerar con las características de un servidor público que realiza funciones por comisión o encargo de la autoridad municipal.

Aduce que, la ley orgánica municipal establece en el artículo 54, que los delegados y subdelegados son **autoridades auxiliares**, sin que se señale que son servidores públicos; no obstante, ha sido criterio del Tribunal responsable que los delegados municipales sí son servidores públicos que tienen poderes de mando en atención a que el Ayuntamiento les delega funciones



y les formula peticiones o solicitudes, a fin de constituir la máxima autoridad en los poblados en los que actúan.

Conforme con los artículos 36, fracción IV y 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 147, de la Constitución local, los servidores públicos municipales recibirán una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su cargo o comisión, que deberá ser proporcional a la productividad y responsabilidad.

Por comisión debe entenderse la orden y facultad de delegar a alguien para que ejecute un encargo o negocio, o bien, como el conjunto de personas encargadas por la ley o por una corporación o autoridad, para ejercer unas determinadas competencias o atender un asunto específico.

El artículo 43, del Bando Municipal de Ocoyoacac, establece que en caso de que los delegados contravengan las prohibiciones establecidas, estarán sujetos a lo que determina el artículo 62, de la ley orgánica municipal, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa o penal en que pudieran incurrir, de lo que se advierte que el régimen de responsabilidades también les es aplicable en su función, por lo que son sujetos de obligaciones, pero no tienen derechos.

Aduce el actor que como primer delegado municipal al desempeñar funciones y comisiones propias del servidor público, también tiene derecho a una remuneración conforme con el mandato del artículo 127, de la Constitución Federal, 147, de la constitución local y 168, de la Ley Orgánica Municipal, por lo que, considera que como delegado municipal sí realiza un cargo en la administración pública municipal, ya

que el artículo 57, de la Ley Orgánica Municipal le otorga facultades de actuación en su carácter de autoridad auxiliar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que por funcionario público debe entenderse a toda persona a quien se le ha encomendado el ejercicio de una función pública y puede disponer de la fuerza pública, en cambio, el servidor público es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y que de esa definición se desprenden ciertos elementos como el nombramiento y la protesta, en términos del artículo 128, Constitucional, pasando por el derecho a percibir una remuneración.

Del seis al veinticuatro de marzo de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la elección de aspirantes para postularse como delegados, subdelegados y Consejos de Participación Ciudadana municipales, en el Estado de México, y con base en los resultados se extendieron los nombramientos respectivos y rindió protesta el doce de abril del referido año, por lo que se encuentra sujeto a un régimen de responsabilidades.

b) Violación al principio *pro persona* al considerarse honorífico el cargo de delegado

El Tribunal responsable indebidamente considera que el cargo de delegado es honorífico con base en lo que se señaló en el Bando Municipal y en la convocatoria; sin embargo, fue omiso en considerar lo que establece el artículo 1º Constitucional, en cuanto a brindarle la protección más amplia y más favorable, ya que fija un criterio con base en una reglamentación municipal que es contraria a la Constitución.



Sostiene el actor, que si bien el Bando Municipal y la convocatoria interna establecieron que el cargo de delegado sería honorífico, no quiere decir que se le restrinja el derecho a recibir la remuneración correspondiente, sobre todo por ser irrenunciable, ya que con base en el artículo 1º, de la Constitución Federal se debió aplicarle la protección más amplia a fin de no violentar su derecho, y si la constitución le otorga el derecho de ser considerado como servidor público atendiendo a que ocupa en cargo de elección popular y realiza funciones por comisión o encargo de la autoridad municipal.

SEXTO. Estudio de la cuestión planteada. La *pretensión* del actor consiste en que se **revoque** la sentencia impugnada, se le reconozca la calidad de servidor público y se analice lo correspondiente a su derecho de percibir una remuneración conforme al artículo 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La *causa de pedir* la sustenta el enjuiciante en que *(i)* el Tribunal Electoral del Estado de México, de forma indebida, determinó que la figura del delegado municipal no tiene el carácter de servidor público con derecho a remuneración o emolumento alguno, *(ii)* lo cual constituye una violación al principio del mayor beneficio al no aplicarle la protección más amplia conforme al artículo 1º Constitucional.

De esta forma, la **controversia** se centra en establecer si le asiste o no la razón al actor en cuanto a los planteamientos aludidos.

En este tenor, dada la relación conceptual que guardan entre sí, los motivos de disenso expresados por el accionante se

analizarán de forma conjunta, acorde con lo dispuesto en la jurisprudencia 04/2000, emitida por la Sala Superior de este Tribunal, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN¹.

Decisión de Sala Regional Toluca

A juicio de este órgano jurisdiccional los motivos de disenso, suplidos en su deficiencia, resultan **fundados** y suficientes para **revocar** la sentencia controvertida, toda vez que, tomando en consideración la naturaleza del cargo de delegado municipal, sus funciones y atribuciones, válidamente se llega a la convicción que es un servidor público y, por ende, cuenta con el derecho a una remuneración proporcional a sus atribuciones conforme se expone a continuación.

- **Derecho a participar en el servicio público de manera igualitaria y efectiva, así como la responsabilidad concomitante, en el ámbito convencional.**

El derecho humano al trabajo está reconocido en lo dispuesto en el artículo 5º, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece que toda persona tiene derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solamente podrá ser limitado por determinación judicial o gubernativa, cuando se ataquen los derechos de terceros, y **nadie puede ser privado del producto de su trabajo**, sino por resolución judicial.

¹Visible en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?cdtesis=4/2000&tpoBusqueda=S&sWord=04/2000>



Asimismo, en la disposición constitucional invocada se prevé que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. No obstante, en cuanto a los servicios públicos, expresamente se alude a los cargos concejiles y los de elección directa o indirecta, y se establece, como excepción a la regla, las funciones electorales y censales, puesto que respecto de estas dos últimas se prescribe que tendrán carácter obligatorio y gratuito, con la salvedad de aquellas que se realicen profesionalmente.

El derecho al trabajo implicó la aparición de una serie de derechos humanos, también conocidos como derechos humanos laborales, inherentes e **irrenunciables** por el sólo hecho de ser persona y trabajar.

En ese sentido, conforme con lo dispuesto en el artículo 1º, segundo párrafo y 133, de la Constitución federal, se amplió el marco jurídico de protección de los derechos fundamentales, al incorporarse dentro de éste a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte, como es el derecho humano al trabajo remunerado, el cual está previsto en distintitos ordenamientos internacionales.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23, de la Declaración Universal de Derechos Humanos toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; asimismo, se establece que toda persona que trabaja tiene **derecho a una remuneración** equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será

completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

Por otro lado, de acuerdo con el Convenio 100, de la Organización Internacional del Trabajo, todas las personas deberán recibir el mismo salario o pago en especie por un trabajo de igual valor. El valor de un trabajo debe determinarse mediante una evaluación objetiva – con total independencia del sexo-, tomando como base las tareas que éste implica.

Atento a lo anterior, toda persona que desarrolle un trabajo tiene el derecho a obtener una remuneración, en relación con el trabajo desempeñado.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial a una remuneración que proporcione como mínimo a todos aquellos que desempeñen un trabajo.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto de San Salvador), los Estados partes reconocen que el derecho al trabajo supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para



ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción.

En ese sentido, con lo dispuesto en el artículo 3° de la Carta Democrática Interamericana, son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6°, de la Carta Interamericana Democrática, **la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad.** Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano.”²

² Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 141.

De manera que, **una de las formas de participación y representación política que se estableció en el Estado de México, fue la de la figura de los delegados en los ayuntamientos municipales.** Delegados que son electos a través del sufragio libre y directo de los ciudadanos de la propia comunidad a la que representan.

En los artículos 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se reconoce y se ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública. Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, **en el mismo Pacto (artículo 2º, párrafo 2) y la Convención citada (artículo 2º) se impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ahí se prevén.**

Al respecto, en la Observación General número 25 de las Naciones Unidas, se establece que, para **garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad,** los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para **promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso.** Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política.



Reviste especial importancia garantizar que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de los derechos que les corresponden conforme al apartado c) del artículo 25 por cualquiera de los motivos especificados en el párrafo 1 del artículo 2°.³

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que resulta indispensable que **el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.**⁴

Agrega la Corte Interamericana que (énfasis añadido):

El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas **condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.**⁵

[...]

... de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino **requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio**, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.⁶

³ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25, Artículo 25: La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho de Voto*, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7, 12 de julio de 1996, párr. 23.

⁴ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 195.

⁵ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 200.

⁶ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 201,

Por ende, no contar con remuneración adecuada para el desempeño de un determinado cargo público, máxime cuanto éste ha sido electo popularmente, puede llegar a hacer nugatorio el ejercicio político electoral para el cual ha sido votado un ciudadano. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en señalar que (énfasis añadido):

...el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, **los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”**. Este último término implica **la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.**⁷

El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23, de la Convención no solo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, **es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.**⁸

y *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párrafo 106.

⁷ Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párrafo 108.

⁸ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 145, y *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111.



A partir de lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad (Constitución Federal y tratados internacionales) se desprende que el desempeño de un cargo de elección popular (aunque se trate de los no previstos expresamente en la Constitución Federal, como sucede en el caso de autoridades **auxiliares municipales**), debe proveerse de las condiciones jurídicas (lo cual comprende derechos y obligaciones) y materiales para ser ejercido de forma efectiva, como es la previsión de una **remuneración o dieta que sea digna y proporcional a las responsabilidades que implica el cargo**, porque las excepciones o limitaciones son las que están autorizadas desde la Constitución federal o en la ley (siempre que, desde luego, sean conformes con las preceptiva del bloque de constitucionalidad).

- **Delegado municipal como representante popular y servidor público**

En la actualidad, es común el término funcionario público, a pesar de que fue sustituido por servidor público⁹.

Al respecto, la palabra **funcionario** proviene de la *“voz función, que se entiende, como una acción y ejercicio de un empleo, facultad y oficio, entre otras acepciones, por lo que, el funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia”*¹⁰.

De Pina Vara señala que, por **funcionario** también puede entenderse como: *“una persona que afecta, con carácter de*

⁹ Reforma de 28 de diciembre de 1982, al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Hernández Espíndola, Olga y Quiroz Acosta, “Funcionarios Públicos”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Ed. Porrúa, Tomo IV, 2002, p. 169.

*permanente, como profesional a un servicio del Estado, del Municipio o de cualquier corporación de carácter público*¹¹.

Olga Hernández y Enrique Quiroz expresan, que **funcionarios públicos** son: *“aquellos individuos que, encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la administración pública...”*¹².

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad¹³.

En cambio, el término de **servidor público**, es la calidad que se otorga a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado¹⁴.

Conforme con la normativa aplicable, **son servidores públicos municipales del Estado de México** los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y **todos aquéllos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la administración pública municipal**. Los servidores públicos municipales serán responsables por los delitos y faltas

¹¹ De Piña Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, México, Ed. Porrúa, 15ª ed., 1998, p.280.

¹² Hernández Espíndola, Olga... Loc cit.

¹³ Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XIX, p. 1038, de rubro: “Funcionario Público”.

¹⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Ed. Porrúa, 2001, pp. 85-86.



administrativas que cometan durante su encargo (artículo 168, de la Ley Orgánica Municipal).

En ese sentido, por mandato de la Constitución federal, los Congresos locales deben precisar, en las Constituciones de las entidades federativas, quiénes tienen el carácter de servidores públicos por desempeñar algún empleo, cargo o comisión en los municipios, **para los efectos de sus responsabilidades**, incluida, en su caso, la responsabilidad **por el manejo indebido de los recursos públicos y de la deuda pública** (artículo 108, párrafo cuarto, de la Constitución federal).

Para efectos de la determinación de las responsabilidades públicas, en el Estado de México, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, entre otros, en los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. En el caso de **las personas trabajadoras del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los** ordenamientos legales respectivos.

Por otro lado, cabe destacar que el concepto de servidor público se desprende de la conjunción de estos elementos: desde el nombramiento y la protesta (artículo 128 Constitucional), pasando por el derecho de recibir una remuneración proporcional a sus responsabilidades, adecuada e **irrenunciable** por el desempeño de su función, empleo, cargo

o comisión, fijada en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida (artículo 127 Constitucional)¹⁵.

Una de las peculiaridades que distingue al funcionario o servidor público, y que lo legitima para el desempeño de su función, consiste en la obligación que se le impone de guardar el ordenamiento constitucional y las leyes que de ella emanen. Así, el artículo 128, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que: *“Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”*

Tal mandato constitucional plasmó la conveniencia de que la aspiración del Estado de derecho consistente en lograr la vigencia real de sus ordenamientos jurídicos cuyo fundamento es la propia Constitución, obligar a los depositarios del poder público a comprometerse formalmente a cumplir su contenido, así como el de las leyes que de ella emanaran; siendo necesario, para la aplicación de tal exigencia, que los funcionarios públicos se encuentren investidos del cargo respecto del cual otorgan la protesta, toda vez que ésta da valor legal al nombramiento para que pueda ejercerse la función, ya que equivale a la aceptación del mismo¹⁶.

En armonía con el mandato federal, el artículo 144, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México,

¹⁵ Cfr.: Palabras del Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la sesión pública celebrada el veintitrés de junio de dos mil quince, durante la discusión del amparo en revisión 295/2014, en: *“CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 23 DE JUNIO DE 2015”*, p. 5

¹⁶ Cfr: Tesis: 1a. XIV/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIII, Marzo de 2001, p. 11, con el título: *“PROTESTA DE GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY FUNDAMENTAL.”*



señala que “*Los servidores públicos del Estado y de los municipios por nombramiento o designación, al entrar a desempeñar sus cargos, rendirán protesta formal de cumplir con la Constitución General de la República, la particular del Estado y todas las leyes que de ambas emanen.*”

De ese modo, en la “*convocatoria para la elección de delegados, subdelegados y consejos de participación ciudadana del Municipio de Ocoyoacac, México para el periodo 2019-2021*”¹⁷ en el apartado denominado “de la toma de protesta” refiere de forma textual lo siguiente:

DE LA TOMA DE ROTESTA

- a) Una vez que los integrantes de la planilla o fórmula resulten ganadores, deberán presentar el certificado de no antecedentes penales, para la toma de protesta.
- b) Los Delegados, Subdelegados y Consejos de Participación Ciudadana entrarán en funciones el quince de abril del año 2019, previa entrega de los nombramientos y toma de protesta, los cuales durarán en su encargo tres años.

De lo anterior, se desprende que los delegados municipales rindieron la protesta de Ley, conforme lo mandata la Constitución Federal y la local.

Por tanto, es innegable que, a partir del diseño constitucional y legal, los Delegados Municipales **tienen la calidad de servidores públicos.**

En ese sentido, la Sala Superior de este Tribunal Electoral, ha determinado que los delegados y subdelegados del Estado de México tienen la calidad de representantes populares al ser

¹⁷ Visible a foja 40 del cuaderno accesorio único.

electos a través del voto popular de los vecinos de la comunidad¹⁸.

La anterior, en términos de lo establecido en los artículos 31, 56, 57 y 59, de la Ley Orgánica Municipal en el Estado de México y 38 a 42, del Bando Municipal 2020 de Ocoyoacac, Estado de México.

“**Artículo 31.-** Son atribuciones de los ayuntamientos:

...

XII. Convocar a elección de **delegados y subdelegados municipales**, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

...

CAPÍTULO CUARTO DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES

Artículo 56.- Son **autoridades auxiliares municipales, los delegados y subdelegados**, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el ayuntamiento.

Artículo 57.- Las **autoridades auxiliares municipales** ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

I. Corresponde a los delegados y subdelegados:

a). Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;

b). Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;

c). Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;

d). Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en

¹⁸ SUP-JIN-12/2012.



su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;

e). Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento;

f). Vigilar el estado de los canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y demás desagües e informar al ayuntamiento para la realización de acciones correctivas.

g) Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de la instalación de nuevos establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo en sus comunidades.

...

Artículo 59.- La elección de Delegados y Subdelegados se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento. Por cada Delegado y Subdelegado deberá elegirse un suplente.

La elección de los Delegados y Subdelegados se realizará en la fecha señalada en la convocatoria, entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del primer año de gobierno del Ayuntamiento.

La convocatoria deberá expedirse cuando menos diez días antes de la elección. Sus nombramientos serán firmados por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, entregándose a los electos a más tardar el día en que entren en funciones, que será el 15 de abril del mismo año.

...”

Bando Municipal 2020 de Ocoyoacac, Estado de México

CAPÍTULO III DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES

Artículo 38. Las autoridades auxiliares municipales actuarán, con carácter honorífico, en sus respectivas jurisdicciones, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos y habitantes, con integridad, honradez y equidad, fungiendo como un órgano de comunicación entre la ciudadanía y la Administración Pública Municipal.

Artículo 39. Son autoridades auxiliares en el municipio:

I. Delegados; y

II. Consejos de Participación Ciudadana

Artículo 40. Las delegaciones estarán conformadas por tres propietarios con sus respectivos suplentes y se renovarán cada tres años. Los que tengan el carácter de propietarios no podrán

ser electos para el periodo inmediato siguiente. Para ser delegado será requisito contar con las constancias de capacitación emitidas en la convocatoria, basadas en los temas de Normatividad, Planeación, Planes de Trabajo, entre otros.

Artículo 41. Son atribuciones de los delegados, las siguientes:

I. Vigilar el estricto cumplimiento de este bando, reglamentos y disposiciones administrativas que emita el Ayuntamiento;

II. Promover la participación comunitaria en las acciones previstas en los planes y programas emitidos por el gobierno Municipal;

III. Ser gestores ante el Ayuntamiento, para la atención y solución de los problemas de su comunidad;

IV. Elaborar los programas de trabajo para su gestión, con la asesoría de las autoridades municipales;

V. Informar semestralmente a su comunidad y al Ayuntamiento a través de la Presidenta Municipal, del estado que guardan los asuntos encomendados a su responsabilidad;

VI. Coadyuvar con el Gobierno Municipal, en la elaboración y actualización del padrón de vecinos en su correspondiente jurisdicción;

VII. Participar con la comunidad en los programas municipales de protección, conservación y restauración del medio ambiente;

VIII. Cooperar y participar con el Ayuntamiento dentro de su comunidad, en los programas de seguridad pública y vialidad, así como de protección civil; y

IX. Todas las demás que el Ayuntamiento y los ordenamientos respectivos establezcan.

Artículo 42. Son prohibiciones de los delegados, las siguientes:

I. Cobrar contribuciones municipales, aportaciones, derechos y/o gratificaciones por gestoría;

II. Autorizar en su jurisdicción algún tipo de licencia para construcción, alineamientos, apertura de establecimientos comerciales y subdivisión de predios;

III. Autorizar y cobrar el espacio público para la realización de espectáculos públicos, festividades o establecimiento de comercios;

IV. Mantener detenidas a las personas que presuntamente hayan cometido un ilícito, sin hacerlo de inmediato conocimiento de las autoridades municipales o del Ministerio Público, en su caso;

V. Autorizar inhumaciones y exhumaciones;

VI. Ejercer actos de autoridad para los que no estén facultados y que no están expresamente señalados en este bando u otros ordenamientos de carácter federal, estatal o municipal;



VII. □ Autorizar o ejecutar conexiones a las redes de agua potable y/o drenaje, operados por el área responsable, sin la supervisión de la autoridad correspondiente; y

VIII. □ Todos los demás actos que sean violatorios a las disposiciones emitidas por los ordenamientos respectivos.

Artículo 43. Para el caso de contravención a lo dispuesto en las fracciones señaladas en el artículo anterior, **se estará sujeto a lo establecido por el artículo 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, sin perjuicio de la responsabilidad** administrativa o penal en que pudiera incurrir

Artículo 44. El Ayuntamiento, a través de una Comisión Transitoria y de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica, será responsable de la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral para la renovación de autoridades auxiliares, bajo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

De la lectura de los artículos antes transcritos, se advierte que los delegados, conforme a su naturaleza se les confiere el carácter de **autoridades auxiliares municipales**.

Como **autoridades auxiliares municipales**, los delegados ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las **atribuciones que les delegue el ayuntamiento**, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, además de las atribuciones que de manera expresa les confiere la propia ley municipal.

Corresponde a los ayuntamientos convocar a la elección de delegados y subdelegados municipales, la cual se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el ayuntamiento; además, por cada delegado y subdelegado deberá elegirse un suplente.

La elección de los delegados y subdelegados se realizará en la fecha señalada en la convocatoria, pero la referida elección se debe efectuar en el periodo comprendido entre el segundo domingo de marzo y el treinta de ese mes del primer año de gobierno del ayuntamiento; es decir, se cuenta con un periodo

preciso en el cual se debe llevar a cabo el proceso electivo de delegados y subdelegados.

Además, se prevé que la convocatoria debe expedirse cuando menos diez días antes de la elección, para el efecto de que los habitantes puedan participar en la misma con su voto. Los nombramientos de los delegados y subdelegados son firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento, y deberán entrar en funciones el quince de abril del año de su elección.

Del mismo modo, de los artículos 56 a 60, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se advierte que los delegados y subdelegados municipales **son servidores públicos electos popularmente**, dado que tienen a su cargo, entre otras funciones, adoptar las medidas que se requieran para mantener la tranquilidad y seguridad de los habitantes de las congregaciones, así como corregir cualquier alteración al orden público de las comunidades en las que residen, las cuales constituyen el despliegue actos propios de **autoridad**.

Aunado a lo anterior, en el ejercicio de sus funciones se les encomienda vigilar la observancia del bando municipal y los reglamentos aplicables, adoptar las medidas que se requieran para mantener la tranquilidad y seguridad de los habitantes de las congregaciones, así como corregir cualquier alteración al orden público.

Incluso, actúan por delegación en el ejercicio de las funciones, comisiones o encargos que el Ayuntamiento le encomiende y, en ese aspecto, tienen la obligación de coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los Programas que de él se deriven; fungen como auxiliares del secretario del Ayuntamiento para



recabar la información que requiera para expedir certificaciones; e, incluso, cuentan con la facultad de elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones.

Ante el cúmulo de funciones precisadas, la Sala Superior al resolver el juicio de inconformidad SUP-JIN-12/2012 y esta Sala Regional Toluca en el juicio ciudadano ST-JDC-743/2018, han sostenido que los delegados y subdelegados municipales en el Estado de México son electos a través del voto popular de los vecinos de la comunidad y, por tanto, son servidores públicos con **facultades de autoridad**. Tal criterio deriva de la interpretación de los artículos 31, 56, 57, 59 y 60, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En razón de lo anterior, Sala Regional Toluca considera que los delegados municipales ejercen funciones de **autoridad**, dado que tal y como se precisó son autoridades auxiliares dentro del ayuntamiento.

De ahí que teniendo en cuenta la naturaleza del cargo de delegado y las atribuciones que le confiere la ley, se llega a la convicción que los delegados municipales en el Estado de México tienen el carácter **de servidores públicos, con facultades de autoridad**, en las respectivas comunidades en las que resulten electos.

En ese sentido los delegados constituyen **autoridades auxiliares** en el ámbito de su competencia, en ejercicio de funciones que se le confieren por delegación o comisión correspondientes a la autonomía municipal, los cuales pueden, incluso, adoptar medidas de seguridad pública, a efecto de corregir cualquier alteración al orden público, por lo que dichas autoridades constituyen uno de los canales a través de los

cuales la ciudadanía participa, por conducto de sus representantes libremente elegidos, en la dirección de los asuntos públicos.

Ahora, la parte actora, en su calidad de delegado municipal, es un servidor público que fue **electo popularmente**, en ejercicio de su derecho a ser votado, contemplado en los artículos 35, fracción II, del Pacto Federal y 29, fracción II, de la Constitución Política del Estado de México.

Al respecto, se hace notar que en la respectiva *“convocatoria para la elección de delegados, subdelegados y consejos de participación ciudadana del municipio de Ocoyoacac, México para el periodo 2019-2021”*¹⁹, en lo que interesa, se asentó:

[...]

CONVOCA

A todos los habitantes y vecinos de las diferentes localidades que integran el municipio de Ocoyoacac, Estado de México y deseen participar en el proceso de elección e integración de las Delegaciones, Subdelegaciones y Consejos de Participación Ciudadana Municipales, para el periodo 2019-2021, conforme a las siguientes:

MODALIDAD DE LA ELECCIÓN

a) Por votación secreta por planillas.

[...]

b) Por usos y costumbres.

[...]

Como se observa, en su momento, todos los habitantes y vecinos de las diferentes localidades que integran el municipio de Ocoyoacac, Estado de México, pudieron participar en **el proceso de elección e integración de las delegaciones, subdelegaciones y Consejos de Participación Ciudadana Municipales** para el período de dos mil diecinueve a dos mil

¹⁹ Cfr.: Información consultable en el link: http://www.legisver.gob.mx/eventos/LXIIILegislatura/DICTAMENES_CONVOCATORIAS_AGENTES_MUNICIPALES2014-2018/RioBlanco.pdf



veintiuno; y la elección de referencia se realizó mediante el procedimiento de **voto secreto por planilla**, esto es, **lograría el triunfo aquellos que obtuvieran la mayoría simple de votos.**

De este modo, una vez que se llevó a cabo el procedimiento de votación y satisfechos los requisitos de elegibilidad a la parte hoy actora se le entregó su nombramiento correspondiente.



De lo anterior, se tiene que el ciudadano Francisco Peña Peña fue electo como 1er. Delegado Municipal, por el principio de mayoría relativa, para el período comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veintiuno, desempeñándose como tal en su respectiva demarcación, como auxiliar del ayuntamiento que le expidió la constancia de mayoría respectiva.

Es de resaltarse que **la parte actora, en su calidad de Delegado Municipal, se encuentra sujeto a un régimen de responsabilidades en el desempeño de esa función pública.**

Al respecto, cabe señalar que el artículo 108, de la Constitución Política Federal, señala:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Por su parte, la Constitución Política del Estado de México, dispone que:

“**Artículo 130.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a las y los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos. Las y los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración onial, de intereses ante las autoridades competentes y constancia de presentación de la declaración fiscal y en los términos que determine la ley.”

Como se advierte, el régimen de responsabilidades que deriva de los actos u omisiones en que se incurra en el desempeño de la función pública, permea sobre los actos que como Delegado Municipal realice, debido a que la función desempeñada, como “*auxiliar del Ayuntamiento*”, le fue conferida en un



“procedimiento de elección popular”, mediante el voto secreto de las personas ciudadanas vecinas de La Marquesa, municipio de Ocoyoacac, Estado de México.

De acuerdo con lo antes expuesto, se sigue que los delegados municipales tienen el carácter de autoridad, dado que sus decisiones, por una parte, constriñen a los particulares, ya que afectan la esfera jurídica de éstos; y, por otro lado, inciden en las determinaciones que tomen las autoridades de la administración pública del municipio, toda vez que desempeñan funciones de auxilio tanto al ayuntamiento, como a diversas autoridades administrativas.

En suma, contrario a lo afirmado por el Tribunal Electoral del Estado de México, queda evidenciado que Francisco Peña Peña, en su calidad de Delegado Municipal realmente reviste la características esenciales de **servidor público** con motivo del desempeño de funciones de **autoridad auxiliar** por delegación o comisión del Ayuntamiento de Ocoyoacac, de manera que por la naturaleza del cargo y el alcance de las atribuciones que le confiere la normativa aplicable, satisface los parámetros constitucionales y legales para ser considerado como tal en los términos explicitados.

- **La remuneración de los delegados municipales**

Los artículos 36, fracción IV y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen:

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

[...]

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

[...].”.

ARTÍCULO 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades”.

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

Este mandato supremo se replica en el artículo 147, de la Constitución Política del Estado de México, el cual dispone que los miembros de los ayuntamientos y demás **servidores públicos** municipales recibirán una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que será determinada en el presupuesto de egresos que corresponda.

En este contexto, al haber quedado demostrado que Francisco Peña Peña se desempeña como Delegado Municipal de la comunidad de La Marquesa, perteneciente al Municipio de Ocoyoacac, Estado de México, de ello se sigue que, bajo el resguardo del andamiaje constitucional federal y local invocado, **tiene derecho a recibir una remuneración** por el desempeño de una función que, por sí misma, conlleva a reconocerle el carácter de servidor público.



En ese sentido, en atención a la normativa convencional y constitucional analizada, el establecimiento de cargos de elección popular de carácter honorífico, sin derecho a una remuneración adecuada a sus funciones y proporcional a sus responsabilidades, resulta desigual y discriminatorio, con independencia de que se trate de autoridades municipales de índole auxiliar, ya que tal circunstancia les impide a las personas el goce real y efectivo de la contraprestación inherente para el desempeño de dicho cargo, además, de que se le priva de las mejores condiciones para asegurar la imparcialidad y autonomía en su actuar.

La remuneración en el encargo es un mecanismo real para hacer efectivo el derecho político electoral para el cual ha sido votado un ciudadano, por lo que el establecimiento en una normativa municipal (bando municipal, así como en una convocatoria) de cargos públicos de elección popular de carácter honorífico, va en contra de los principios de igualdad y no discriminación en el ejercicio del cargo.

Ello, en virtud de que crea una distinción o una medida discriminatoria de aquellos funcionarios que, a pesar de haber sido electos de manera directa mediante el sufragio popular y desempeñan actividades propias del servicio público, se les priva de la remuneración o dieta adecuada y proporcional.

De ahí que, conforme con la jurisprudencia interamericana, el trato dado al delegado municipal, como autoridad municipal auxiliar, resulte discriminatorio, en tanto el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental para que las sociedades democráticas garanticen los demás derechos humanos.

Consecuentemente, es inconstitucional que, en el bando municipal de Ocoyoacac 2019 (artículo 38), se disponga que la actuación de los delegados municipales es de carácter honorífico, sin derecho a remuneración (circunstancia replicada en la convocatoria respectiva), en tanto se trata de servidores públicos auxiliares, electos, popularmente, que ejercen atribuciones de índole pública que, original y exclusivamente, le corresponden al municipio por conducto de su ayuntamiento.

No es obstáculo a lo anterior, la falta de inclusión en el presupuesto de la remuneración o dieta anual para el delegado municipal al carecer de efectos constitutivos, sino que por tratarse de una imprevisión del cabildo no le debe parar perjuicio al accionante.

En efecto, en el caso, tal circunstancia obedece a una situación irregular derivada de la falta del reconocimiento del derecho a recibir una remuneración o dieta que, como servidor público, tiene la autoridad municipal auxiliar en comento, por lo que tampoco se trata de un hecho propio o provocado por la parte actora, puesto que el carácter honorífico del cargo de delegado municipal fue establecido en la normativa municipal (bando y convocatoria), en ejercicio de la facultad reglamentaria que en la normativa constitucional, así como orgánica municipal le ha sido reservada.

Sobre el particular, cabe precisar que al resolver el expediente SUP-REC-1485/2017, la Sala Superior determinó que cuando una autoridad municipal auxiliar reclame el pago de su remuneración, le corresponde en su calidad de servidor público.



Si bien, en relación con dicho precedente, en la normativa del Estado de Veracruz se le reconocía, expresamente, el carácter de servidor público a los agentes municipales (artículo 61 de la Ley Orgánica de Veracruz), tal aspecto debe considerarse como formal, el cual, por sí mismo, no es impedimento para desconocer el goce de un derecho sustantivo (en la medida en que se trata de una condición) para ejercer un cargo.

Tal precedente es claro, si se parte de la premisa de que, con base en una interpretación de mayor beneficio a los derechos humanos (artículo 1º, párrafo segundo y tercero, de la Constitución federal), a partir de lo dispuesto en la normativa aplicable en el Estado de México que se ha citado, es posible concluir que el cargo de delegado municipal reviste el carácter de servidor público y, por tanto, le corresponde el derecho a ser remunerado.

Por tanto, si de lo previsto en el artículo 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del contenido del artículo 147, de la Constitución Política del Estado de México, se reconoce que todo servidor público recibirá una **remuneración irrenunciable** por el desempeño de su empleo cargo o **comisión**; entonces, la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México violenta tales mandatos.

En las relatadas circunstancias, Sala Regional Toluca concluye que Francisco Peña Peña, en su calidad de Delegado Municipal de la comunidad de La Marquesa, perteneciente al Municipio de Ocoyoacac, Estado de México; tiene derecho a recibir una remuneración por ser servidor público.

Por tanto, procede la **inaplicación** al caso concreto de la porción normativa del Bando Municipal emitido por el Ayuntamiento de Ocoyoacac, Estado de México, exclusivamente en cuanto refiere **el carácter honorífico** de la actuación de las autoridades auxiliares municipales, la cual es del tenor siguiente:

Bando Municipal

Artículo 38. Las autoridades auxiliares municipales actuarán, **con carácter honorífico**, en sus respectivas jurisdicciones, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos y habitantes, con integridad, honradez y equidad, fungiendo como un órgano de comunicación entre la ciudadanía y la Administración Pública Municipal.

Ello, por haber resultado contraria a lo dispuesto en los artículos 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 147, de la Constitución Política del Estado de México, que reconocen el derecho de todo **servidor público** a recibir una **remuneración irrenunciable** por el desempeño de su empleo cargo **o comisión**.

Cabe precisar que, en el caso, dado que el actor como Delegado Municipal desempeña funciones por **delegación o comisión** del ayuntamiento respectivo, el pago que le corresponde no podría constituir propiamente una remuneración o salario, sino más bien una **dieta** adecuada que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, conforme la determine el cabildo del Ayuntamiento de Ocoyoacac, mediante una evaluación objetiva en la que se deberá tener en cuenta las actividades que debe desplegar y el tiempo que se requiere para su cabal cumplimiento, sin demérito de otros elementos que estime pertinente dimensionar el propio cabildo.



La dieta correspondiente deberá cubrirse retroactivamente a partir del uno de enero del año en curso, atendiendo al principio de anualidad presupuestaria, debiéndose hacer los ajustes pertinentes al presupuesto dos mil veinte y, en su caso, las gestiones pertinentes ante las instancias correspondientes para tal fin.

En la inteligencia de que, **el carácter de servidor público del delegado municipal, implica que deberá cumplir con todas las obligaciones y responsabilidades que determine la Constitución y las leyes correspondientes, como son, entre otras, quedar sujeto al régimen de responsabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses, de manera que el actor deber cumplir con la presentación de las declaraciones atinentes dentro del plazo perentorio que le fijen las autoridades municipales correspondientes.**

Finalmente, se considera que la invalidez de lo dispuesto en el Bando Municipal, así como en la convocatoria, es viable en esta instancia, en tanto, respecto de la invalidación por inconstitucionalidad de una normativa distinta a la ley, se puede realizar en forma oficiosa en la instancia en la que se advierta, o se haga valer tal pretensión, como lo ha sostenido esta Sala Regional en diversos precedentes.

Lo anterior, sin que pueda estimarse que se trata de actos consentidos, porque en lo tocante a la convocatoria, por más que se hubiera señalado que se trataba de un cargo honorífico, la circunstancia de que el actor hubiera participado sin inconformarse contra tal aspecto, no puede irrogarle ahora un agravio, ya que en ese momento carecía de interés jurídico

para combatir tal porción normativa, en virtud, de que no había sido electo todavía, de ahí que la emisión de la convocatoria y su sujeción a la misma no le irrogaba todavía un perjuicio jurídico.

Ahora, la circunstancia de que hubiese iniciado el cargo sin combatir la disposición del Bando Municipal que establece que se trata de un cargo honorífico, tampoco se erige en un impedimento jurídico para que pueda ahora combatir tal disposición, teniendo en consideración que la remuneración que le corresponde por las funciones que desempeña son irrenunciables; de ahí que pueda ahora hacerse valer, más aún, porque acorde a la jurisprudencia 35/2013 emitida por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la inconstitucionalidad de una norma, puede hacerse valer en cada acto de aplicación.

En consecuencia, lo conducente es **revocar** la sentencia controvertida.

SÉPTIMO. EFECTOS. Al haberse concluido que Francisco Peña Peña, en su carácter de Delegado Municipal de la comunidad de La Marquesa, perteneciente al Municipio de Ocoyoacac, Estado de México, es un servidor público, y como consecuencia de ello, tiene el derecho a recibir una **dieta** por el desempeño de las funciones atinentes, ha lugar a ordenar al Ayuntamiento del referido municipio, le otorgue la cantidad quincenal que corresponda, para lo cual, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

1. En pleno respeto a su autonomía y en colaboración con la **Tesorería Municipal**, de acuerdo a su organización y recursos



con que cuente, emprenda un análisis a la disposición presupuestal que permita formular ante el cabildo la propuesta de modificación al presupuesto de egresos programado para el ejercicio fiscal dos mil veinte, con la finalidad de cubrir el pago de la dieta correspondiente al Delegado Municipal Francisco Peña Peña, la cual deberá de cubrirse a partir del uno de enero de dos mil veinte, atendiendo al principio de anualidad presupuestaria.

2. Para fijar el monto de la **dieta** que se deberá otorgar a Francisco Peña Peña, en su carácter de Delegado Municipal de la comunidad de La Marquesa, deben tomarse en cuenta, entre otros, los parámetros siguientes:

- Será adecuada y proporcional a sus responsabilidades.
- Será adecuada y proporcional al tiempo que debe dedicar al desempeño de sus funciones.
- Se considerará que se trata de un servidor público auxiliar.

3. Para cumplir con lo anterior, el Cabildo del Ayuntamiento de Ocoyoacac, Estado de México, dentro del plazo de **diez días hábiles** contados a partir del siguiente al de la notificación de la presente sentencia, deberá sesionar para determinar la **dieta** y las previsiones presupuestales correspondientes tanto para el pago retroactivo como para los sucesivos, debiendo informar de ello a Sala Regional Toluca, dentro de las **veinticuatro horas siguientes**, acompañando al efecto la documentación correspondiente.

Para tales efectos, tomando en consideración la actual pandemia del virus denominado “Covid-19” y siguiendo las

políticas públicas del Gobierno Federal de sana distancia, dada la urgencia del presente asunto, los integrantes del Cabildo del Ayuntamiento de Ocoyoacac **deberán sesionar a través de reuniones no presenciales o virtuales para dar cumplimiento a la ejecutoria o mediante la forma que estimen pertinente siempre guardando los debidos cuidados que en materia de salud han sido determinados por el Consejo de Salubridad.**

Una vez aprobada la modificación respectiva al presupuesto de egresos en términos de los puntos que anteceden, el Ayuntamiento deberá hacerlo del conocimiento del Congreso del Estado de México.

4. El Ayuntamiento deberá cubrir al actor la cantidad que corresponda al pago retroactivo de dietas dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de que lleve se lleve a cabo la sesión de cabildo precisada en el numeral anterior, en tanto que las dietas regulares deberán cubrirse en la quincena siguiente a tal sesión.

5. Se vincula al Congreso del Estado de México, para que, de ser necesario, con base en la propuesta de modificación del presupuesto que le formule el Ayuntamiento de Ocoyoacac, conforme a sus atribuciones, determine lo conducente en breve término, con el fin de que se dé cabal cumplimiento a la presente ejecutoria.

6. Se vincula a la Contraloría interna del mencionado ayuntamiento, a fin de que requiera y vigile el cumplimiento de las declaraciones, como podrán ser entre otras, la de incompatibilidades y de conflicto de intereses que, en su caso,



deberá presentar Francisco Peña Peña en su carácter de servidor público, con motivo del desempeño del cargo de Delegado Municipal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia controvertida.

SEGUNDO. Se **inaplica** al caso concreto la porción normativa del Bando Municipal emitido por el Ayuntamiento de Ocoyoacac, Estado de México, exclusivamente en cuanto refiere **el carácter honorífico** de la actuación de las autoridades auxiliares municipales.

TERCERO. Comuníquese lo anterior a la Sala Superior de este Tribunal, para los precisados en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Federal.

CUARTO. Se ordena al Ayuntamiento de Ocoyoacac, Estado de México, proceda en los términos que se indican en el considerando de efectos de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE personalmente al actor; por **oficio** a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; **por correo electrónico** al Tribunal Electoral del Estado de México; **por oficio** al Ayuntamiento de Ocoyoacac y a su Contraloría Interna, así como al Congreso de la referida entidad federativa y, **por estrados**, a los demás interesados.

Asimismo, hágase del conocimiento público la presente

sentencia en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

En su oportunidad, remítase el expediente al archivo jurisdiccional de esta Sala Regional, como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos, con el voto en contra del Magistrado Alejandro David Avante Juárez quien formula voto particular, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que integran el Pleno de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 193 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 48 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL, FORMULA EL MAGISTRADO ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ AL NO COINCIDIR CON EL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN MAYORITARIA RECAÍDA AL JUICIO CIUDADANO ST-JDC-35/2020.

Con el debido respeto disiento de la decisión mayoritaria que revoca la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México en el juicio ciudadano JDCL/7/2020, impugnada por el primer delegado de La Marquesa del municipio de Ocoyoacac, Estado de México, vinculada a la solicitud que efectuó al Ayuntamiento de percibir una remuneración por el ejercicio del cargo.

a. Caso concreto



La pretensión del actor consiste en que se revoque la resolución de 31 de marzo de 2020, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México y, en consecuencia, se le reconozca la calidad de servidor público y se otorgue una remuneración económica por el desempeño de su cargo como delegado municipal.

Para controvertir las razones dadas por el tribunal responsable, el actor alegó que tiene la calidad de servidor público, ya que no basta que formalmente no exista el reconocimiento textual de la legislación al delegado municipal, si de las obligaciones que se le imponen hace innegable la norma que se le debe tener, con las características de un servidor público que realiza funciones por comisión o encargo de la autoridad municipal.

Sostiene el actor, que el hecho de que la convocatoria interna establecía que su cargo sería honorífico, no quiere decir que se debía aplicar a su caso en concreto, ya que con base en el artículo 1º de la Constitución Federal se debió otorgar la protección más amplia, y que, la constitución le otorga el derecho de ser considerado como servidor público por el simple hecho de ser votado y la constitución no establece expresamente que los delegados no son servidores públicos, por lo que el tribunal debió haber aplicado la protección más amplia.

b. Decisión mayoritaria

La mayoría decide revocar la determinación del tribunal local, a partir de considerar fundados los agravios, concluyendo que el

actor es servidor público y, por ende, cuenta con el derecho a una remuneración proporcional a sus atribuciones.

Para llegar a tal conclusión, argumentan que, con base en lo que dispone el artículo 5°, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversas convenciones internacionales, nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento y, en cuanto a los servicios públicos, expresamente se alude a los cargos concejiles y los de elección directa o indirecta, estableciéndose como excepción a la regla, las funciones electorales y censales, puesto que respecto de estas dos últimas se prescribe que tendrán carácter obligatorio y gratuito, con la salvedad de aquellas que se realicen profesionalmente.

Por otro lado, señalan que, una de las formas de participación y representación política que se estableció en el Estado de México, fue la de la figura de los delegados en los ayuntamientos municipales, que son electos a través del sufragio libre y directo de los ciudadanos de la propia comunidad a la que representan.

Asimismo, que servidor público, es la calidad que se otorga a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y que, son servidores públicos municipales del Estado de México los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquéllos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la administración pública municipal, como los delegados municipales.



Por ello, consideran que, es inconstitucional que en el bando municipal de Ocoyoacac 2019 (artículo 38), se disponga que la actuación de los delegados municipales es de carácter honorífico, sin derecho a remuneración (circunstancia replicada en la convocatoria respectiva), en tanto se trata de servidores públicos auxiliares, electos, popularmente, que ejercen atribuciones de índole pública que, original y exclusivamente, le corresponden al municipio por conducto de su ayuntamiento, sin que sea obstáculo a lo anterior, la falta de inclusión en el presupuesto de la remuneración o dieta anual para el delegado municipal al carecer de efectos constitutivos, sino que por tratarse de una imprevisión del cabildo no le debe parar perjuicio al accionante.

C. Razones de disenso.

A juicio del suscrito, los argumentos propuestos por el actor son **infundados** y lo procedente es **confirmar la resolución impugnada**, tal como lo propuse en el proyecto que fue rechazado por la mayoría de esta Sala, según se funda y motiva enseguida.

Esencialmente, el tribunal responsable expone como motivos para estimar que no corresponde al actor la remuneración que solicita, los siguientes:

- ✓ Que, la constitución federal establece que los servidores públicos municipales deben recibir una remuneración por su desempeño, y que corresponde a las entidades

federativas determinar en específico quienes tienen tal calidad en el ámbito estatal, y en tal sentido, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece en los artículos 56, 57 y 58, que los delegados son autoridades auxiliares municipales, y el hecho de que derive de una elección popular, no se la otorga, además de que dicho ordenamiento legal también establece quienes son los servidores públicos municipales, que se limitan a los integrantes del Ayuntamiento, los titulares de la dependencias de la administración pública municipal y todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma.

- ✓ Que, en congruencia con lo anterior, el Bando Municipal establece que la actuación de los delegados será con carácter honorífico, lo que implica que no se recibirá remuneración alguna por el desempeño de su función, lo cual fue del conocimiento del actor al momento de participar en la elección, pues así lo señalaba la Convocatoria, misma que no fue impugnada por el actor.

Como se ha adelantado, coincido con lo resuelto por el tribunal local, pues contrariamente a lo que afirma el actor, el cargo que ostenta como delegado municipal, lo obtuvo a partir de un proceso de elección que fue convocado por el Ayuntamiento para desempeñar un cargo honorífico, lo que constituye un elemento esencial que se sometió a consideración del electorado, por lo que no puede ser variado una vez que se ha tomado posesión del encargo, pues ello afecta la validez democrática de la decisión popular expresada en las urnas.



Ello de conformidad con siguientes preceptos:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 125.

...

El Presupuesto deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 147 de esta Constitución.

Artículo 130. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona **que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, organismos autónomos, en los municipios** y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a las y los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos. Las y los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses ante las autoridades competentes y constancia de presentación de la declaración fiscal y en los términos que determine la ley.

Artículo 147. El Gobernador, los Diputados, y los Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y de Justicia Administrativa del Estado de México, los miembros del Consejo de la Judicatura, los trabajadores al servicio del Estado, los integrantes y los servidores de los organismos constitucionalmente autónomos, así **como los miembros de los ayuntamientos y demás servidores públicos municipales recibirán una retribución adecuada e irrenunciable** por el desempeño de su empleo, cargo o comisión, que será determinada en el presupuesto de egresos que corresponda. Las remuneraciones mínimas y máximas se determinarán con base, entre otros, en los factores siguientes: población, recursos económicos disponibles, costo promedio de vida, índice inflacionario, grado de marginalidad, productividad en la prestación de servicios públicos, responsabilidad de la función y eficiencia en la recaudación de ingresos, de acuerdo con la información oficial correspondiente. **La remuneración será determinada anual y equitativamente en el Presupuesto de Egresos** correspondiente bajo las bases siguientes:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales;

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida;

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República y la remuneración establecida para el Gobernador del Estado en el presupuesto correspondiente;

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado;

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Artículo 56.- **Son autoridades auxiliares municipales, los delegados** y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el ayuntamiento.

Artículo 57.- Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, **las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos**, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

I. Corresponde a los delegados y subdelegados:

a). Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;

b). Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;

c). Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;



d). Informar anualmente a sus representantes y al ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;

e). Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento;

f). Vigilar el estado de los canales, vasos colectores, barrancas, canales alcantarillados y demás desagües e informar al ayuntamiento para la realización de acciones correctivas.

...

Artículo 58.- Los delegados y subdelegados municipales no pueden:

I. Cobrar contribuciones municipales sin la autorización expresa de la Ley;

II. Autorizar ningún tipo de licencia de construcción y alineamiento o para la apertura de establecimientos;

III. Mantener detenidas a las personas, sin conocimiento de las autoridades municipales;

IV. Poner en libertad a los detenidos en flagrancia por delito del fuero común o federal;

V. Autorizar inhumaciones y exhumaciones;

VI. **Hacer lo que no esté previsto en esta Ley y en otros ordenamientos municipales.**

Artículo 59.- La elección de Delegados y Subdelegados se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento. Por cada Delegado y Subdelegado deberá elegirse un suplente.

La elección de los Delegados y Subdelegados se realizará en la fecha señalada en la convocatoria, entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del primer año de gobierno del Ayuntamiento.

La convocatoria deberá expedirse cuando menos diez días antes de la elección. Sus nombramientos serán firmados por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, entregándose a los electos a más tardar el día en que entren en funciones, que será el 15 de abril del mismo año.

Bando Municipal de Ocoyoacac 2019

Artículo 38. Las autoridades auxiliares municipales actuarán, con carácter honorífico, en sus respectivas jurisdicciones, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos y habitantes, con integridad, honradez y equidad, fungiendo como un órgano de comunicación entre la ciudadanía y la Administración Pública Municipal.

Artículo 39. **Son autoridades auxiliares en el municipio:**

- I. Delegados; y
- II. Consejos de Participación Ciudadana

De lo anterior se desprenden los siguientes supuestos normativos, respecto de la naturaleza del cargo de delegado municipal:

- Es auxiliar
- Es honorífico
- No está contemplado dentro de la estructura de la administración pública municipal en el Estado de México
- Sus funciones son de coadyuvancia
- No puede hacer lo que no esté previsto en la Ley Orgánica Municipal y en otros ordenamientos municipales
- No está prevista una remuneración económica que el actor pueda recibir en la ley orgánica aludida, ni en algún otro ordenamiento municipal
- Cualquier remuneración a un servidor público debe estar prevista en el presupuesto anual estatal



- La elección correspondiente se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento.

Aquí, resulta ilustrativo conocer el contenido de la **Convocatoria** emitida por el Ayuntamiento de Ocoyoacac, para la elección del cargo que ahora ostenta el actor, la cual corre agregada a foja 40 del cuaderno accesorio del expediente en que se actúa, por haber sido ofrecida como prueba en el juicio local:



EL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE OCOYOACAC, MÉXICO; EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 24, 25, 27, 29, 122, 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO; 3, 8, 13, 14, 48 FRACCIÓN XIV, 56, 57, 58, 59, 60, 62 Y DEMÁS RELATIVOS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO;

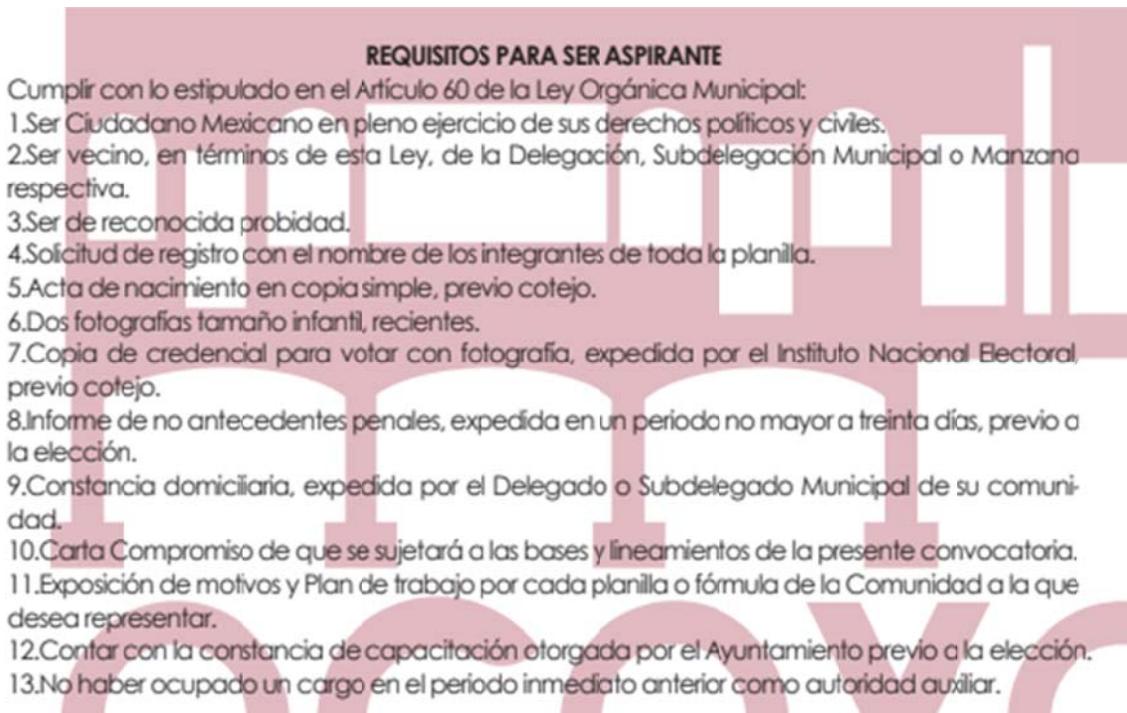
...

REGLAS GENERALES

Las ciudadanas y ciudadanos que pretendan participar en las elecciones a que se refiere esta convocatoria, deberán:

- Para la elección de delegados y subdelegados, integrar fórmula de candidatos conformada por primer y segundo delegado propietario y sus respectivos suplentes preferentemente en equidad de género.
- Para la elección de Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), integrar planilla de candidatos conformada por un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales, todos con su respectivo suplente preferentemente en equidad de género.
- Los cargos de los integrantes de Consejo de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados municipales, para el periodo 2019-2021, en el Municipio de Ocoyoacac, México, serán sin remuneración alguna por ser honoríficos.

...



Del contenido de dicha Convocatoria se advierte claramente que, dentro de las Reglas Generales, se especificó que, los cargos de delegado, subdelegado e integrantes del Consejo de Participación Ciudadana serían SIN REMUNERACIÓN ECONÓMICA, por ser honoríficos.

Asimismo, se exigió a los participantes una carta compromiso respecto de cumplir con las bases y lineamientos de la Convocatoria, dentro de las cuales se encuentra la anterior, en el sentido de que el cargo no generaría una remuneración económica, la cual se presume fue entregada por el actor, dado que participó y ganó la elección.

Por tanto, no es dable considerar la existencia de una omisión en cubrirle remuneración alguna, dado que no existe ordenamiento estatal y local que sustente la exigencia del actor, sino por el contrario, se sustenta el proceder de la autoridad municipal. De ahí que, lo que trata el actor es confrontar el contenido de la Convocatoria y del Bando Municipal por cuanto



establecen al cargo de delegado municipal como honorífico, con lo dispuesto por la constitución federal y la local, lo que no resulta atendible porque, se trata de actos consentidos, habida cuenta que, de autos no se observa que el actor haya impugnado ni la Convocatoria ni el Bando Municipal, ni sus primeros actos de aplicación, consintiendo lo ahí establecido desde la fecha en la que participó y tomó protesta del cargo (abril de 2019), máxime que presentó la primera solicitud hasta junio siguiente.

En mi concepto, la figura de delegado municipal tiene origen en la necesidad de que la solución a las demandas de la población cuente con participación ciudadana para vigorizar las acciones del gobierno, tendentes a resolver las carencias que afectan al municipio, y para que exista coadyuvancia de las autoridades auxiliares para mantener el orden, tranquilidad, paz social, seguridad y protección de los vecinos, siendo necesaria la existencia de canales de comunicación con sus habitantes, para que su opinión oriente la marcha de las tareas municipales y estas tengan un firme soporte democrático y social, como fue expuesto en la Convocatoria de mérito.

Esto es, no se trata de funciones inherentes a la estructura municipal, sino de un instrumento de participación ciudadana para la coadyuvancia y la supervisión de los servidores públicos municipales en beneficio de los habitantes de la comunidad.

Cabe señalar que, no existe un criterio de aplicación obligatoria para esta Sala, que haya sido emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que curse por lo que ahora exige el actor, y por el contrario, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó un criterio en

jurisprudencia en un **caso análogo** como el de los contralores ciudadanos y los integrantes de los comités ciudadanos del Distrito Federal, actualmente Ciudad de México, en el sentido de considerar que no son servidores públicos, sino que su encomienda sólo constituye un instrumento de participación ciudadana, de tal forma que los contralores ciudadanos únicamente coadyuvan con el cumplimiento de la administración pública, por lo que no es violatorio de la constitución, el que no reciban una remuneración económica, además, la circunstancia de que los integrantes de los comités ciudadanos sean electos a través del voto universal, libre y directo no conlleva a que se esté en presencia de un órgano del Estado, dado que no se trata de cargos públicos de elección popular, sino cargos cuya elección sólo da certeza a la voluntad generalizada de designar a los ciudadanos que los representarán ante instancias gubernamentales con el fin de poner del conocimiento de esas las inquietudes y propuestas del interés general.

Es apoyo de lo anterior la jurisprudencia cuyos datos de identificación, rubro y contenido son los siguientes:

Época: Novena Época
Registro: 176676
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXII, Noviembre de 2005
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 139/2005
Página: 115

PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LOS ARTÍCULOS 57 Y 87 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER QUE LOS CONTRALORES CIUDADANOS Y LOS INTEGRANTES DE LOS COMITÉS CIUDADANOS COLABORARÁN DE MANERA HONORÍFICA, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN IV, 108 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS



MEXICANOS.

Si bien es cierto que de los citados preceptos constitucionales se advierte que todo servidor público deberá recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, también lo es que dicho mandato constitucional no se viola por el hecho de que los artículos 57 y 87 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal dispongan que los ciudadanos que participen como contralores ciudadanos o como integrantes del comité ciudadano, realizarán su función de manera honorífica, en tanto que no son servidores públicos, sino que sólo integran instrumentos de participación ciudadana, que no forman parte de la administración pública del Distrito Federal.

Acción de inconstitucionalidad 19/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 2 de mayo de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de octubre en curso, aprobó, con el número 139/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de octubre de dos mil cinco.

Siguiendo el criterio antes referido, es de concluirse que en el caso que nos ocupa, tampoco debe estimarse violatorio de derechos que las autoridades auxiliares municipales en el Estado de México se consideren con cargos honoríficos, sin derecho a percibir una remuneración económica, atendiendo esencialmente a la naturaleza de las funciones que le son encomendadas.

El criterio que sostengo, además de tener sustento en el caso análogo según la jurisprudencia analizada en párrafos anteriores, también se contiene en el juicio SUP-JDC-2349/2014, en el que la Sala Superior de este Tribunal analizó la solicitud de remuneración de un consejo de participación ciudadana que, al igual que los delegados municipales, son órganos de representación ciudadana.

Se resolvió que, al no tratarse de un ente profesional en la administración pública, sino de un órgano cuya función es la de propiciar la participación de la ciudadanía con fines de una representación plural y política en una determinada demarcación territorial, y no son representantes populares, ni forman parte de la administración pública del Ayuntamiento, no tienen carácter de servidores públicos, no sólo porque así lo dispone expresamente la norma, sino también porque son órganos de representación vecinal y carecen de atribuciones de autoridad, toda vez que las facultades conferidas por la disposición legal en cita no otorgan potestad alguna que incida en la esfera jurídica de entidades de la administración pública o de particulares, sino que se trata de atribuciones de representación vecinal, de gestión, de comunicación entre los ciudadanos y las autoridades.

Por lo que, si bien es cierto que todo servidor público deberá recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, también lo es que dicho mandato constitucional no se viola por el hecho de que un Bando Municipal disponga que los ciudadanos que participen como delegados municipales (autoridades auxiliares), realizarán su función de manera honorífica, en tanto que no son autoridades municipales sino que son órganos auxiliares de los mismos.

Por otra parte, también se resolvió que, tuvieron en consideración que el actor fue electo para llevar a cabo un trabajo personal **que aceptó desde el momento en que participó**, esto es, consintió plenamente desempeñar el trabajo, el cual dada su naturaleza como mero representante de la participación ciudadana, no se contempla remuneración alguna.



De ahí que, no se vulnera el artículo 35, fracción III, que prevé como prerrogativa del ciudadano asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, en tanto que no se le obligó a participar en la elección de los Consejos de Participación Ciudadana, ni tampoco se le impidió la libre asociación como individuo para formar parte en los asuntos políticos del país.

Supuestos los anteriores que rigen en este caso, por mayoría de razón, ya que la naturaleza de los delegados municipales y de los consejos de participación ciudadana **es la misma**, pues se trata de autoridades auxiliares, previstas así en la norma.

Asimismo, resulta aplicable al caso la teoría de los actos propios derivada de los principios generales del Derecho, a partir de los cuales nadie puede contradecir actos propios ni impugnar su propio hecho, esto es, que aquellos actos que el propio actor hubiera provocado no son susceptibles de cuestionarse mediante un medio impugnativo posterior.

La teoría de los actos propios encuentra sustento en el hecho de que no se pueden contradecir en juicio los propios actos anteriores, deliberados, jurídicamente relevantes y plenamente eficaces, lo que se traduce en que una parte no se puede colocar en contradicción con su comportamiento jurídico anterior.

Así, los elementos configurativos o condiciones fundamentales para la aplicación de la doctrina de los actos propios son los siguientes²⁰:

²⁰ Según explica Héctor Mairal, en la obra "La doctrina de los Propios Actos y la Administración Pública" (Depalma, 1994)

1. Que exista una conducta previa y una pretensión posterior emanadas de la misma persona que se hayan producido frente a la misma contraparte, dentro del marco de la misma relación jurídica;
2. Que la conducta previa sea válida, que revista sentido unívoco y que pueda ser interpretada como una voluntaria toma de posición, respecto de las circunstancias de una situación jurídica;
3. Que tal conducta y la pretensión judicial sean contradictorias o incompatibles entre sí, y
4. Que no haya una norma que autorice la contradicción.

En ese orden de ideas, si la premisa de una impugnación parte de la base de que le causa perjuicio un acto que el mismo impugnante provocó, como en el caso lo es la decisión de participar en la elección en comento, debe estimarse que tal situación no es aceptable, dado que, al momento de aceptar las condiciones del acto, aceptó sus consecuencias, entre las cuales, destaca el carácter honorífico del cargo.

Máxime que, dicho carácter honorífico está previsto tanto en el Bando Municipal, como en la Convocatoria respectiva.

Ahora bien, en el caso, obra en el cuaderno accesorio del expediente en que se actúa, el oficio DMLM/PRESIDENCIA/0001/2019, de 17 de junio de 2019, suscrito entre otros por el actor y otras delegadas, en el que solicitaron a la Presidenta Municipal “*ESTABLECER UN*



FONDO MUNICIPAL o ASIGNAR UNA PARTIDA para que... se asigne un salario a las autoridades auxiliares o delegados municipales...” de la Marquesa”.

Así como el escrito presentado ante el ayuntamiento el 21 de noviembre de 2019, mediante el cual, se solicitó a la presidenta municipal de Ocoyoacac informara si había sido considerado en el presupuesto que se remitió al congreso local, a efecto de que recibiera la percepción a la que estima tener derecho, en el año 2020.

Dichas probanzas, valoradas conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, atendiendo a los principios de la lógica, la sana crítica y las máximas de la experiencia, permite arribar a la convicción plena de que, los delegados e integrantes del COPACI de la colonia La Marquesa, tenían conocimiento que su encargo como autoridades auxiliares es de carácter honorífico, y pretenden revertir esta situación solicitando al ayuntamiento la asignación de un salario.

En este orden de ideas, mediante esa conducta, el actor reconoce en forma deliberada, lo que ahora aduce le genera agravio, esto es la falta de una retribución económica por el ejercicio del cargo de delegado, lo cual, existe constancia que fue de su conocimiento desde el momento en que, participó en la elección en términos de la convocatoria, por lo que con ello se actualizan los supuestos de la teoría de los actos propios, que ha sido expuesta con antelación.

Lo aseverado obedece a que la conducta desplegada por el actor esto es su consentimiento de que el cargo para el cual

participaba tenía el carácter de “honorífico” fue previo a la pretensión expresada en el juicio local que ahora impugna, respecto del mismo concepto. La conducta previa resulta válida y determina claramente la voluntad del ahora actor, respecto de participar en el proceso de elección de delegados subdelegados y COPACI, sabedor de que se trataba de un cargo por el que no obtiene una remuneración económica al tratarse de un cargo honorífico, lo cual ahora considera indebido o contrario a derecho.

De ahí que se estime que la conducta del ciudadano actor no es una situación que él desconociera, por lo que no es posible argumentar o pretender adquirir un derecho, consistente en que se le otorgue una remuneración por ejercer su cargo, que nunca ha existido.

El actor pretendió valerse de una omisión de pago para realizar su reclamo, situación que en mi concepto no es aceptable, pues como señalé, en el caso, es evidente que el carácter honorífico del cargo era conocido por el actor desde el momento en que accedió a participar en la elección, es decir, artificioosamente señala que el acto impugnado es una omisión, cuando la realidad lo que plantea es la inconstitucionalidad del bando municipal cuyo primer acto de aplicación se dio hace mucho tiempo.

No es óbice lo anterior que, si bien el artículo 127 constitucional refiere el derecho a la remuneración, no por ello se puede considerar que la impugnación del bando municipal por inconstitucional no esté limitado a los plazos para impugnar una norma heteroaplicativa ya sea mediante el juicio de amparo o bien el juicio ciudadano pues en todo caso, la falta de



impugnación oportuna genera el consentimiento de la norma tildada de inconstitucional.

Cabe señalar que, no es inadvertido lo resuelto en el juicio ciudadano ST-JDC-743/2018, sin embargo, con independencia de que, de una nueva reflexión, me aparto de las consideraciones que se incluyeron para darle calidad de servidor público a un delegado municipal, desde mi óptica no se trata del mismo supuesto de este caso, pues aquí lo relevante es que, el actor conoció las condiciones del cargo por el que participaba y nunca controvirtió tales términos que, cabe indicar no fueron establecidos a capricho del Ayuntamiento, pues se encuentran establecidos en el Bando Municipal. Por tanto, desde la Convocatoria conoció que el cargo de delegado municipal en Ocoyoacac es honorífico y debía desempeñarse sin remuneración económica. Aquí es donde mi planteamiento es que, no es posible argumentar o pretender adquirir un derecho, que nunca ha existido.

De igual forma, la decisión mayoritaria tiene como apoyo lo razonado por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-1485/2017, para concluir que, las autoridades auxiliares municipales tienen la calidad de servidores públicos, sin embargo, desde mi óptica tampoco resulta aplicable el caso, ya que ahí se hizo tal conclusión partiendo del diseño legal, pues en términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, los Agentes y Subagentes Municipales tienen la calidad de servidores públicos, aunado a que en la Convocatoria correspondiente no se hizo referencia expresa a que el cargo se ejercería sin remuneración económica.

Lo anterior significa una diferencia trascendente respecto del asunto que nos ocupa, ya que, contrariamente a lo analizado en esa reconsideración, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, no se les otorga la calidad de servidor público a las autoridades auxiliares.

Asimismo, se reitera, en el Bando Municipal se establece que los cargos de las autoridades auxiliares son honoríficos y en la Convocatoria se determinó expresamente que se ejercerían sin remuneración económica. De ahí que no resulten aplicables los razonamientos de la Sala Superior en el caso que la mayoría cita.

Ahora bien, al ordenar que se pague al actor un salario por su cargo de delegado municipal, cuando en la Convocatoria y en el Bando Municipal está dispuesto lo contrario, modifican sustancialmente las reglas con las que participó y fue elegido, en franca trasgresión al principio de certeza que rige la materia electoral, el cual tiene plena aplicación en los procesos electivos de las autoridades auxiliares municipales.

En efecto, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior y de esta Sala, que, de la interpretación de los artículos 39, 41, base VI, y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se obtiene que, como el procedimiento electivo para las autoridades auxiliares se trata de un ejercicio participativo en el cual la ciudadanía del pueblo o centro poblacional determina de forma periódica y mediante su derecho fundamental de votar, al amparo de la soberanía de la cual es titular, a quienes habrán de ostentar tales cargos, **le son aplicables los principios rectores de la función electoral,** particularmente, el de certeza.



Que ello es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal propio de un Estado democrático de derecho, por lo que deben establecerse en el sistema normativo (a través de una Convocatoria) las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos indispensable) para su ejercicio a favor de los ciudadanos que pretendan postularse, en el caso que nos ocupa, al cargo de delegados y subdelegados municipales.

Por tanto, todo proceso de elección debe cumplir con los principios constitucionales para así adquirir plena validez legal y constitucional.

En esa virtud, el principio de certeza electoral forma parte del modelo de democracia constitucional adoptado por el Estado Mexicano, por lo que, las condiciones relevantes deben estar plenamente identificadas por la ciudadanía con anterioridad a la emisión del voto, Así, la naturaleza y duración de los cargos de elección popular, así como los candidatos propuestos y las condiciones generales para el ejercicio del sufragio, son determinantes para el voto.

En consecuencia, no se puede sostener que exista una elección democrática sin el conocimiento certero de tales condiciones, bajo las cuales se ejercerá el poder público con la consecuente certidumbre que tiene el electorado y los demás participantes de la contienda político-electoral respecto a la renovación futura de los cargos.

Por tanto, a fin de cumplir de forma irrestricta con el principio de certeza electoral, cualquier modificación a las condiciones de la contienda, debe realizarse de manera previa al inicio del proceso electoral, a efecto de que todos sus participantes ejerzan sus derechos en atención a un mismo entendimiento sobre los alcances del cargo y sobre el cual recaerá la expresión de la voluntad libre del electorado, ello a partir de lo que dispone el párrafo penúltimo del artículo 105 de la Constitución, en su fracción II.

Tales argumentos fueron externados recientemente por nuestro Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 112/2019 y sus acumuladas.

En mi concepto, tales consideraciones cobran vigencia en este momento, dado que en elecciones, por cuanto también tratándose de elecciones de autoridades auxiliares se debe respetar el principio de certeza.

Así, el modificar una de las condiciones bajo las cuales se ejercería el cargo, esto es, la condición de ejercerlo sin remuneración económica, es equivalente a efectuar en el proceso electoral una alteración fundamental en el marco normativo aplicable, mediante la modificación de los derechos y obligaciones de los ciudadanos de la comunidad por la que participaron y de aquellas personas interesadas en ejercer el derecho al voto pasivo.

Con ello se atropella el derecho al sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía, pues implica la modificación retroactiva de las condiciones bajo y por las cuales se expresó la voluntad del elector en las urnas.



Lo anterior se afirma ya que, la comunidad de La Marquesa del municipio de Ocoyoacac, Estado de México que votó por el actor, para participar como delegado municipal, lo hizo considerando que el cargo es honorífico, sin remuneración económica, pues así se contempla en el Banco Municipal vigente y asimismo se estableció en la Convocatoria, en esa virtud, al ordenar el pago de un salario, se estarían modificando sustancialmente las condiciones bajo las cuáles se llevó a cabo la elección, de forma posterior a ella.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la democracia no es sólo una forma de gobierno que se agota con elegir a candidatos a un cargo por la mayoría de votos, la democracia es un conjunto de principios que salvaguardan la configuración del régimen democrático, el proceso de elección, el resultado, así como el ejercicio de la función y su relación con el resto de los elementos que integran el Estado constitucional.

Las elecciones, son la expresión de la soberanía popular y la materialización misma de la democracia como forma de gobierno y como forma de vida, pero la democracia no se agota en las urnas, implica también el respeto absoluto a la voluntad del pueblo, así como a los términos en que fue otorgada.

Es por ello que, ante la violación al principio de certeza que significaría otorgar un salario al cargo del actor, me aparto de la decisión mayoritaria.

Otra causa que impide al suscrito votar a favor de la ponencia, es la incertidumbre jurídica en cuanto al régimen laboral al que estarían sujetos los delegados municipales.

Me explico.

De reconocerse que el actor tiene la calidad de servidor público con derecho a goce de sueldo y diversas prestaciones, en su momento podría generar incertidumbre jurídica en cuanto al régimen laboral al que está sujeto, en el entendido de que no forma parte de la nómina contemplada en el respectivo presupuesto, en el que, por el contrario, aparecen quienes efectivamente son servidores públicos del ayuntamiento, y contemplados para los cargos que, de acuerdo a la plantilla, conforman los cargos “asalariados”²¹.

Igualmente, debe considerarse que, al reconocerse la calidad de servidor público del actor y considerarse que debe corresponderle un salario por sus labores, debe entenderse que queda sujeto al régimen de responsabilidades de las diversas leyes en la materia, con las obligaciones administrativas y tributarias de mérito.

Finalmente, me es importante señalar que, satisfacer la pretensión del actor generaría una carga al Ayuntamiento que actualmente no está prevista en el presupuesto anual, cuestión que no es de soslayarse, dado el potencial reclamo de todos los integrantes de las múltiples Delegaciones y Comités de Participación Ciudadana.

²¹ En lo que interesa, aplica lo considerado en el voto concurrente que formulara el Ministro Eduardo Medina Mora, en la Acción de Inconstitucionalidad 3/2014.



Opuestamente a lo decidido por la mayoría, considero que en el caso no se está en presencia del análisis de un derecho del actor, sino en la determinación de la naturaleza del encargo de delegado municipal y la trascendencia que ello tiene en el impacto de la vida democrática de las comunidades en el Estado de México.

Una visión sesgada de la problemática, conduce a establecer como existente e irrenunciable un derecho que en realidad es producto del ánimo de defraudar la voluntad popular de una comunidad que derivado de las reglas existentes eligió a un representante honorífico.

Admitir la existencia de la omisión que alega el actor implica el señalar que el Ayuntamiento debió desatender las propias reglas que estableció y desacatar con ello el mandato popular que les fue conferido.

Estimo que el precedente que se deja, habrá de complicar en el futuro inmediato el operar financiero y político de los municipios en el Estado, por lo que, en aplicación del principio ético de prudencia judicial, considero improcedente la solicitud del actor.

Bajo las anteriores consideraciones, el suscrito estima que debe confirmarse la sentencia controvertida, y por ello, emito el presente voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que

se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.