

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-561/2021

ACTORA: ZAYRA PÉREZ
MARTÍNEZ

RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE
HIDALGO

MAGISTRADO PONENTE: JUAN
CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIO: ANDRÉS GARCÍA
HERNÁNDEZ

Toluca de Lerdo, Estado de México, a dos de julio de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** la sentencia dictada el pasado veintiséis de mayo, por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, en el expediente identificado con la clave TEEH-JDC-098/2021 que, declaró infundado el agravio hecho valer por la actora en su calidad de subdelegada de la localidad de Teltipán de Juárez, municipio de Tlaxcoapan, de la referida entidad federativa, consistente en el otorgamiento de una remuneración.

ANTECEDENTES

I. De lo manifestado por la parte actora en su demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Publicación de convocatoria. El treinta de marzo de dos mil veintiuno,¹ el ayuntamiento de Tlaxcoapan, Hidalgo, emitió la convocatoria para la elección de delegados y subdelegados

¹ Todas las fechas se referirán a dos mil veintiuno, salvo disposición en contrario.

ST-JDC-561/2021

en la localidad de Teltipán de Juárez, de la citada demarcación territorial.

2. Elección de delegados y subdelegados. El once de abril, se llevó a cabo la elección de delegados y subdelegados de dicha localidad, en la cual, la actora resultó electa como subdelegada.

3. Constancia de subdelegada. El veinte de abril, la enjuiciante recibió su constancia como subdelegada electa de la localidad mencionada.

4. Solicitud de remuneración. El veintinueve de abril, la promovente presentó un escrito ante el Presidente Municipal de Tlaxcoapan, Hidalgo, por el que solicitó la remuneración por desempeñar el cargo de subdelegada.

5. Contestación de requerimiento. El tres de mayo, el referido edil le negó el pago de esa remuneración.

6. Juicio ciudadano local. Inconforme con la respuesta, el seis de mayo, la parte actora presentó, ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, su medio de impugnación.

7. Sentencia del juicio ciudadano local TEEH-JDC-098/2021. El veintiséis de mayo, el citado órgano jurisdiccional estatal resolvió el juicio ciudadano TEEH-JDC-098/2021, en el que declaró infundado el agravio manifestado por la subdelegada indicada.

II. Juicio ciudadano federal. El primero de junio, la actora promovió, ante la autoridad responsable, su demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de controvertir la sentencia señalada en el numeral anterior.

III. Recepción, integración del expediente y turno. El cinco de junio, se recibieron las constancias que integran el presente



medio impugnación; en la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó la integración del juicio ciudadano ST-JDC-561/2021, así como el turno a la ponencia del Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Radicación, admisión y requerimiento. El diez de junio, el Magistrado Instructor radicó en su ponencia el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y admitió a trámite la demanda.

Asimismo, con la finalidad de obtener los elementos necesarios para la integración del expediente, le requirió al Ayuntamiento de Tlaxcoapan, Hidalgo, diversa documentación.

V. Segundo requerimiento. Toda vez que, la autoridad municipal no remitió la documentación solicitada, se le formuló por segunda ocasión dicho requerimiento, el cual, fue remitido en tiempo y forma.

VI. Cierre de instrucción. En su oportunidad, al advertir que no existía alguna diligencia pendiente por desahogar, el magistrado instructor declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDO

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.

ST-JDC-561/2021

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; 164; 165, primer párrafo; 166, fracción III y 176, párrafo primero, fracción IV, inciso c), 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.

Ello, por tratarse de un juicio promovido por una ciudadana, por su propio derecho, mediante el cual controvierte la sentencia de veintiséis de mayo, del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, por la que se confirmó la negativa de la petición de la actora, que versa sobre la remuneración a su cargo de subdelegada.

SEGUNDO. Procedencia del juicio ciudadano. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8º; 9º, y 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo siguiente:

a) Forma. En la demanda consta el nombre de la actora y el lugar para oír y recibir notificaciones; se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la demanda, los agravios que le causa los actos controvertidos y los preceptos, presuntamente, violados; asimismo, se hace constar el nombre y la firma autógrafa de la promovente.



b) Oportunidad. La sentencia impugnada le fue notificada a la promovente el veintisiete de mayo de dos mil veintiuno,² por lo que, el plazo para presentar su medio de impugnación transcurrió del veintiocho de mayo al dos de junio de este año; toda vez que, la materia del acto reclamado no se encuentra vinculada con un proceso electoral, por tanto, los fines de semana no se consideran como hábiles.

En ese sentido, si la demanda se presentó el primero junio de dos mil veintiuno, ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, tal y como se desprende del sello de recepción de la oficialía de partes de ese órgano jurisdiccional local, resulta evidente que lo efectuó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación e interés jurídico. Se cumplen ambos requisitos, toda vez que, la actora promovió el juicio ciudadano local del que derivó la sentencia impugnada, por ello tiene interés jurídico para controvertirla en los aspectos que considera le fue desfavorable.

d) Definitividad y firmeza. Se colman tales supuestos, toda vez que, para controvertir la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, no se encuentra previsto otro medio de impugnación en la legislación electoral de dicha entidad federativa, ni existe alguna disposición o principio jurídico de donde se desprenda la atribución de alguna autoridad local para revisar y, en su caso, revocar, modificar o anular, oficiosamente, el acto impugnado.

TERCERO. Estudio de fondo

A. Acto impugnado

² Tal y como se advierte en la cédula de notificación visible a foja 112 del cuaderno accesorio único en que se actúa.

ST-JDC-561/2021

Tomando como fundamento los artículos 108, primer párrafo y 36, fracción IV,³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el tribunal electoral local determinó que no le asistía la razón a la parte actora, por lo que a continuación se indica.

Si bien, la hoy enjuiciante fue electa como subdelegada de la localidad de Teltipán, del municipio de Tlaxcoapan, Hidalgo, adquirió el carácter de servidora pública, por lo que tiene el derecho de percibir una remuneración; sin embargo, al presentar su medio de impugnación, no acreditó que hubiere desempeñado el cargo para el que fue designada, en ese sentido, no le corresponde algún tipo de remuneración.

Incluso, el mencionado órgano jurisdiccional estatal le requirió a la autoridad responsable de la instancia local cierta información, de la que obtuvo que la figura del subdelegado normalmente no actúa y quien ejerce las funciones correspondientes es el delegado, cuya función no coexiste con la de algún auxiliar del ayuntamiento.

En consecuencia, al no tener por acreditado que la promovente realice actos que le permitan deducir que desempeña el cargo de subdelegada, resultaría inconstitucional el otorgamiento de una remuneración para el cargo que fue electa y el cual no desempeña.

³ Art. 108. 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.

Art. 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos.



Debido a ello, el tribunal responsable determinó declarar infundado el agravio hecho valer por la actora, en la que, solicitó el otorgamiento de una remuneración acorde al cargo por el que fue electa.

B. Pretensión

La parte actora pretende que esta Sala Regional revoque el acto impugnado y, en consecuencia, se le ordene al ayuntamiento de Tlaxcoapan, Hidalgo, la remuneración económica que, a su decir, por derecho le corresponde.

C. Agravios

Debido a ello, es que la parte actora expone el siguiente motivo de inconformidad:

- **Violación a la garantía de audiencia e igualdad de las partes**

- El Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo tuvo por acreditado las afirmaciones de la autoridad responsable en la instancia jurisdiccional local en el sentido de que, el subdelegado normalmente no actúa sin que hubiere algún tipo de prueba de esa manifestación;

- Ello, porque en la legislación estatal, no se establece que el subdelegado sea algún tipo de suplente del delegado, máxime que, en la práctica, los pobladores se dirigen hacia uno u otro sin distinción;

- En ese sentido, si el órgano jurisdiccional local consideró que no acreditó debidamente que, como subdelegada electa desempeñaba sus funciones, entonces, le debió requerir para que probara su actuar como servidora pública; por lo que, al no actuar de esa forma, se le vulneró su garantía de audiencia;

ST-JDC-561/2021

- Máxime que, le requirió a su contraparte en el procedimiento jurisdiccional (autoridad responsable) y al representar intereses contradictorios, era lógico suponer que no apoyaría su solicitud de la remuneración, y

- Debido a lo anterior, es que, ante esta instancia jurisdiccional federal ofrece y presenta diversas probanzas que acreditan su desempeño como subdelegada de la localidad de Teltipán de Juárez, municipio de Tlaxcoapan, Hidalgo.

D. Decisión de esta Sala Regional

El agravio es fundado y suficiente para revocar el acto impugnado.

E. Tesis

Es errónea la consideración del tribunal responsable, ya que al haber concluido que la actora es subdelegada de la localidad de Teltipán de Juárez, cuyo cargo obtuvo por ser vencedora de una elección, entonces, debió considerar que el desempeño del cargo conlleva un derecho de ejercer las funciones inherentes a este y, por tanto, le corresponde una remuneración (dieta) como parte del ejercicio de su cargo de elección popular.

Si el ayuntamiento considera que, la ciudadana en cuestión no cumple con las obligaciones que le corresponden con su encomienda de subdelegada, entonces, previamente debe establecer las causas de remoción por causa justificada de dicho cargo, respetando la garantía de audiencia y que, dicha causal se encuentre debidamente acreditada.

Sin embargo, durante el lapso que dure el cargo de la actora como subdelegada, no se justifica que no se le otorgue la remuneración (dieta) que, por derecho constitucional le



corresponde, derivado del cargo para el cual fue electa por la ciudadanía.

F. Justificación

➤ Marco jurídico

De conformidad 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 el promover y fomentar diversas formas de participación que fortalezcan 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.”⁴

⁴ 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.

ST-JDC-561/2021

De manera que, una de las formas de participación y representación política que se estableció en el Estado de Hidalgo, fue la de la figura de los delegados y subdelegados en los ayuntamientos municipales. Auxiliares 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 2º.⁵

Además, 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.⁶

Agregando lo siguiente:

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.⁷

[...]

... 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.⁸

⁵ 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.

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 195.

⁷ 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.

⁸ 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, 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.

ST-JDC-561/2021

Por ende, el no contar con una 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 lo siguiente:

...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.⁹

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.¹⁰

Además, en el artículo 127, primer párrafo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se regula:

Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente

⁹ Corte IDH. “Caso López Mendoza Vs. Venezuela”. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233, párrafo 108.

¹⁰ 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.



público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Asimismo, la propia Sala Superior de este Tribunal Electoral razonado que, la remuneración de los servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular es un derecho inherente a su ejercicio y se configura como una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación, por lo que toda afectación indebida a la retribución vulnera el derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo.¹¹

Bajo esa perspectiva jurídica, a partir de lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad (Constitución federal y tratados internacionales), así como de la jurisprudencia emitida por el máximo órgano jurisdiccional del país en materia electoral, 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).

¹¹ J-21/2011, de rubro CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Visible en <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el uno de julio de dos mil veintiuno).

➤ **Caso concreto**

Por cuanto hace a la regulación de los delegados y subdelegados en el Estado de Hidalgo, en la Ley Orgánica Municipal de la citada entidad federativa se indica:

Art. 43. Todos los funcionarios del Municipio al tomar posesión de sus cargos, rendirán la protesta de fiel desempeño de ellos, ante el Presidente Municipal. En igual forma lo harán las autoridades auxiliares como los Delegados y Subdelegados, ante el Presidente Municipal o el funcionario Municipal designado por éste.

Artículo 80. Los Ayuntamientos podrán contar con Delegados y Subdelegados, como órganos auxiliares, de conformidad con el reglamento que expidan y en el que señalen los requisitos; para tal efecto, se requiere ser vecino de la comunidad, saber leer y escribir, tener como mínimo dieciocho años de edad cumplidos al día de su elección, no haber sido condenado por delito doloso, no ser ministro de ningún culto religioso y tener un modo honesto de vivir.

Los Ayuntamientos, en ejercicio de su facultad reglamentaria podrán establecer:

- I. El procedimiento de convocatoria para la elección de delegados y subdelegados;
- II. Los requisitos que deberán cubrir los aspirantes a los cargos antes mencionados;
- III. Los periodos en que deban efectuarse las elecciones;
- IV. Los casos de nulidad o de invalidez de las elecciones;
- V. Los medios de impugnación, y
- VI. El tiempo que durarán en su encargo, el cual no será mayor de un año, con derecho a ratificación por una sola ocasión.

Asimismo, establecerán las causas de remoción por causa justificada, del Delegado y Subdelegado, respetando la garantía de audiencia. (Lo subrayado es propio)

Artículo 81, párrafo cuarto. Los órganos auxiliares municipales, actuarán en sus respectivas comunidades, y tendrán las atribuciones que señale el reglamento respectivo, tales como:

- I. Auxiliar en la preservación del orden, la seguridad y la sanidad básica de los vecinos del lugar, y reportar ante los cuerpos de seguridad o los titulares de servicios públicos y de salud, las acciones que requieren de su intervención;
- II. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar, ante el órgano administrativo correspondiente, las violaciones a los mismos;



III. Coadyuvar en la elaboración, revisión y actualización del censo de población de la comunidad correspondiente;

IV. Auxiliar en todo lo que requiera al Presidente Municipal para el mejor cumplimiento de sus funciones, salvo en los asuntos político-electorales;

V. Auxiliar en la elaboración del Reglamento Interno de las comunidades indígenas reconocidas, a fin de que se establezcan, limiten y regulen los usos y costumbres propios, respetando el derecho a la consulta;

VI. Los delegados y subdelegados podrán elaborar un plan de desarrollo rural o urbano según sea el caso, mismo que precisará los objetivos, estrategias, líneas de acción y prioridades del Desarrollo Integral de la comunidad con una visión de 20 a 30 años a futuro;

VII. Promover la igualdad entre mujeres y hombres y la erradicación de la violencia contra las mujeres, y

VIII. Las demás que le otorguen los reglamentos respectivos.

En ese sentido, los delegados y subdelegados 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,¹² 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.

Cabe precisar que dicha legislación no distingue entre las funciones entre uno y otro o que, genere algún tipo de jerarquía y por último que, mencione que el subdelegado es algún tipo de suplente del delegado.

Por ende, es válido concluir que, la parte actora, en su calidad de subdelegada, es una servidora pública que fue electa popularmente, en ejercicio de su derecho a ser votado, previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución

¹² Artículo 81, párrafo cuarto, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

ST-JDC-561/2021

federal y 17, fracción II, de la Constitución Política para el Estado de Hidalgo, por lo que, le es plenamente aplicable la jurisprudencia 21/2011, de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

De acuerdo con lo antes expuesto, se sigue que los delegados y subdelegados, como órganos auxiliares del ayuntamiento 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.

- **La remuneración de los delegados y subdelegados**

En los artículos 36, fracción IV, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone:

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 constitucional se replica en el artículo 157, primer párrafo, de la Constitución Política para el Estado de Hidalgo, en el cual se dispone que, los servidores públicos de esa entidad federativa y sus municipios recibirán una retribución adecuada e irrenunciable por el desempeño de su empleo, cargo o comisión, la cual será determinada en el presupuesto de egresos que corresponda.

Sobre el particular, 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 realizarlo 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.

Al respecto, cabe señalar que, la remuneración (dieta) en el encargo es un mecanismo real para hacer efectivo el derecho político electoral para el cual ha sido votada una ciudadana, por lo que, desde su designación como servidora pública le corresponde por ejercer el cargo en cuestión.

En efecto, para el debido goce y ejercicio del derecho fundamental a ser votado, se encuentra como requisito

ST-JDC-561/2021

indispensable el desempeño del cargo por el que la persona ha sido electa y designada.

La tutela de esa libertad también incluye la vertiente del desempeño del cargo, entendiéndose como la protección de las funciones inherentes durante el periodo para el cual fue votada por la ciudadanía, de forma que la limitación de alguna de ellas implique una restricción al derecho e impida el libre ejercicio de éste.

En este punto, resulta aplicable la jurisprudencia 20/2010 de rubro DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.¹³

No es obstáculo lo anterior, la falta de inclusión en el presupuesto de la remuneración o dieta anual para la autoridad auxiliar municipal al carecer de efectos privativos, y, propiamente, al tratarse de una imprevisión del cabildo, no le debe parar perjuicio a la parte actora.

En el caso, tal circunstancia obedece a una situación irregular derivada de la falta del reconocimiento del derecho a recibir una remuneración (dieta) que, como servidora pública, tiene la autoridad municipal auxiliar de referencia, por lo que tampoco se trata de un hecho propio o provocado por la parte actora.

Incluso, cabe precisar que, si el ayuntamiento considera que la funcionaria municipal no se encuentra desempeñando debidamente sus funciones, entonces, se le podría iniciar el procedimiento establecido en el artículo 80, tercer párrafo, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo; sin embargo, no existe justificación que impida el otorgamiento (dieta)

¹³ <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el uno de julio de dos mil veintiuno).



mientras tanto esté en funciones para el periodo en el que fue designada.

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 157, primer párrafo, de la Constitución Política para el Estado de Hidalgo, deriva 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 de esta entidad federativa violenta tales mandatos.

Cabe precisar que, en el caso, dado que, la actora como subdelegada 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 lo determine el cabildo del ayuntamiento de Tlaxcoapan, Hidalgo, 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.

Se insiste, el pago de la referida dieta, apoyo o subvención no implica que a la accionante se le reconozca la calidad de empleada o trabajadora del Ayuntamiento y que, por ende, deba ser considerada con derecho a recibir un salario.

Lo anterior, porque la función de la promovente no tiene como origen la existencia de una relación de supra-subordinación laboral en la que preste un trabajo personal a favor del Ayuntamiento en un horario específico, sino que deriva de un ejercicio democrático, por lo que tiene su origen en la voluntad del electorado y, por lo cual, es de naturaleza política-electoral.

ST-JDC-561/2021

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

En la inteligencia de que, el carácter de servidora pública del órgano auxiliar 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, la actora deber cumplir con la presentación de las declaraciones atinentes dentro del plazo perentorio que le fijen las autoridades municipales correspondientes.

Ello, en términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se indica:

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, en el artículo 149, primer párrafo, de la Constitución Política para el Estado de Hidalgo, se dispone que:

Para los efectos de la responsabilidad se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial, a los presidentes municipales, a los funcionarios y empleados, así como a los servidores del Instituto Estatal Electoral y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal y municipal y a todos aquellos que manejen o apliquen recursos económicos estatales o municipales, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el



desempeño de sus respectivas funciones, asimismo dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

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 subdelegada realice, debido a que, la función desempeñada, como “auxiliar del ayuntamiento”, le fue conferida en un “procedimiento de elección popular”.

Aunado a que, acorde a lo regulado en el artículo 80, párrafos segundo y tercero, de la Ley Orgánica Municipal, el ayuntamiento de Tlaxcoapan, en caso de que considera que la hoy enjuiciante no se encuentra debidamente ejerciendo sus funciones, en uso de la facultad reglamentaria del cabildo podrá establecer las causas de remoción por causa justificada de dicho cargo, respetando la garantía de audiencia, las cuales deberán encontrarse debidamente probadas.

En similares términos resolvió esta Sala Regional en el juicio ciudadano ST-JDC-35/2020.

G. Efectos

Al haber resultado fundado el agravio, a partir de la circunstancia de que la ciudadana Zayra Pérez Martínez, en su carácter de subdelegada de la comunidad de Teltipán de Juárez, del municipio de Tlaxcoapan, Hidalgo, es una servidora pública y como consecuencia de ello, tiene el derecho a recibir una dieta por el desempeño de las funciones, 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

ST-JDC-561/2021

presupuestal que permita formular ante el cabildo la propuesta de modificación al presupuesto de egresos programado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, con la finalidad de cubrir el pago de la dieta correspondiente a la subdelegada Zayra Pérez Martínez, la cual deberá de cubrirse a partir del veinte de abril de dos mil veintiuno, atendiendo al principio de anualidad presupuestaria.

2. Para fijar el monto de la dieta que se deberá otorgar a la referida ciudadana, en su carácter de servidora pública, 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 Tlaxcoapan, Estado de Hidalgo, 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 del día siguiente hábil de que ello suceda, acompañando al efecto la documentación correspondiente.

4. El ayuntamiento deberá cubrir a la actora la cantidad que corresponda al pago retroactivo de dietas dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir de que 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 Hidalgo, para que, de ser necesario, con base en la propuesta de modificación del presupuesto que le formule el ayuntamiento de Tlaxcoapan, 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 la ciudadana Zayra Pérez Martínez en su carácter de servidora pública, con motivo del desempeño del cargo de subdelegada.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia impugnada para los efectos señalados en el apartado G del considerando tercero de esta sentencia.

SEGUNDO. Se **ordena** al ayuntamiento de Tlaxcoapan, Hidalgo, que proceda en los términos que se indican en el considerando de efectos de la presente ejecutoria.

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

CUARTO. 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

ST-JDC-561/2021

incompatibilidades y de conflicto de intereses que, en su caso, deberá presentar la ciudadana Zayra Pérez Martínez en su carácter de servidora pública, con motivo del desempeño del cargo de subdelegada.

Notifíquese, por correo electrónico, a la parte actora, así como a la autoridad responsable; por oficio, al ayuntamiento de Tlaxcoapan, Hidalgo y a su contraloría interna, así como al Congreso de la referida entidad federativa, y por estrados, físicos y electrónicos, a los demás interesados; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 94, 95, 99 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; la fracción XIV, y párrafo segundo, del punto transitorio SEGUNDO, ambos, del Acuerdo General 4/2020, aprobado por la Sala Superior de este Tribunal, así como en atención al Convenio de Colaboración Institucional celebrado por este Tribunal con el Instituto Nacional Electoral, los treinta y dos organismos públicos locales y los treinta y dos tribunales electorales locales el ocho de diciembre de dos mil catorce.

De ser el caso, devuélvanse las constancias atinentes y 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 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 FORMULA EL MAGISTRADO
ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ EN EL JUICIO
CIUDADANO ST-JDC-561/2021.**

Con el debido respeto disiento de las consideraciones que sustentan decisión mayoritaria que revoca la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo en el juicio ciudadano TEEH-JDC-098/2021, impugnada por Zayra Pérez Martínez, en su carácter de subdelegada de la comunidad de Teltipán de Juárez, del municipio de Tlaxcoapan, Hidalgo.

a. Caso concreto

La pretensión de la actora consiste en que se revoque la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo y, en consecuencia, se le otorgue una remuneración económica por el desempeño de su cargo como subdelegada municipal.

Para controvertir las razones dadas por el tribunal responsable, la actora alegó que contrario a lo resuelto, el marco legal que prevé las funciones que desarrollan las autoridades auxiliares no está sujeto a prueba. Que resulta equivocado lo señalado en cuanto a que los subdelegados no realizan actividades. Además de que resultaba absurdo lo señalado por el Tribunal local al pretender que para tener derecho al pago de una remuneración correspondía a la propia actora acreditar las funciones realizadas.

b. Decisión mayoritaria

La mayoría decide revocar la determinación del tribunal local, concluyendo, en lo relativo al derecho al pago, que la actora

ST-JDC-561/2021

es servidora pública y, por ende, cuenta con el derecho a una remuneración proporcional a sus atribuciones.

Se razona que al haber concluido el TEEH que la actora es subdelegada, cuyo cargo obtuvo por ser vencedora de una elección, entonces, debió considerar que el desempeño del cargo conlleva un derecho de ejercer las funciones inherentes a éste y, por tanto, le corresponde una remuneración.

Que durante el lapso que dure el cargo de la actora como subdelegada, no se justifica que no se le otorgue la remuneración (dieta) que, por derecho constitucional le corresponde.

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 Hidalgo, fue la de la figura de los delegados y subdelegados en los ayuntamientos municipales. Auxiliares que, son electos a través del sufragio libre y directo.



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 Hidalgo 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.

Establece la propuesta que, no contar con una 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.

Que la legislación no distingue entre las funciones entre uno y otro o que, genere algún tipo de jerarquía y por último que, mencione que el subdelegado es algún tipo de suplente del delegado.

Por ende, se concluye que la parte actora es una servidora pública que fue electa popularmente, a la cual corresponde el pago de una remuneración por el desempeño de cargo.

La mayoría precisa que, no es obstáculo a lo anterior, la falta de inclusión en el presupuesto de la remuneración o dieta anual para la autoridad auxiliar municipal al carecer de efectos privativos, y, propiamente, al tratarse de una imprevisión del cabildo, no le debe parar perjuicio a la parte actora.

Finalmente, se establece que en caso de considerarse que la hoy enjuiciante no se encuentra debidamente ejerciendo sus funciones, en uso de la facultad reglamentaria del cabildo podrá establecer las causas de remoción por causa justificada

ST-JDC-561/2021

de dicho cargo, respetando la garantía de audiencia, las cuales deberán encontrarse debidamente probadas.

C. Razones de disenso.

Debo señalar que no comparto las razones que llevan a la mayoría a concluir que al cargo de subdelegada municipal que ostenta la actora, corresponde al de un servidor público y que por tanto debe pagársele una remuneración por su ejercicio.

Lo anterior, pues ha sido mi criterio que, los órganos auxiliares de los ayuntamientos, como es el caso de los delegados y subdelegados municipales, no pueden ser objeto de un pago que no está previsto en su favor, en atención a la naturaleza propia del cargo.

En tal sentido, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo establece en los artículos 80, 81 y 82, que los delegados y subdelegados 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.

En el caso, el cargo que ostenta la actora como subdelegada municipal, lo obtuvo a partir de un proceso de elección que fue convocado por el Ayuntamiento para desempeñar un cargo con el carácter de auxiliar, en términos de la Ley Orgánica Municipal.



Es decir, el carácter de auxiliar constituye un elemento esencial del encargo que se sometió a consideración del electorado, por lo que no puede ser variado una vez que se ha tomado posesión del mismo, pues ello afecta la validez democrática de la decisión popular expresada en las urnas.

Ello de conformidad con siguientes preceptos:

Constitución Política del Estado de Hidalgo

Artículo 144.- Son facultades y obligaciones del Presidente municipal:

...

VII.- Presentar al Ayuntamiento el proyecto de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Municipio para cada ejercicio fiscal, para los efectos previstos por esta Constitución y las leyes, así como la cuenta mensual de egresos. **El proyecto de Presupuesto de Egresos del Municipio deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 157 de esta Constitución;**

...

Artículo 149. Para los efectos de la responsabilidad **se reputarán como servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del poder Judicial, a los presidentes municipales, a los funcionarios y empleados, así como a los servidores del Instituto Estatal Electoral y en general **a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal y municipal y a todos aquellos que manejen o apliquen recursos económicos estatales o municipales**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, asimismo dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

El Gobernador del Estado, los Diputados Locales, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Consejeros del Consejo de la Judicatura, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos autónomos, serán responsables por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a esta Constitución y a las leyes federales y locales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, de intereses y fiscal, ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley de la materia.

Artículo 157.- **Los servidores públicos del Estado de**

ST-JDC-561/2021

Hidalgo y sus municipios, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, **recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.**

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. 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 en el presupuesto correspondiente para el Gobernador del Estado y la de éste no podrá ser mayor a la del Presidente de la República.

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 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.

VI. El Congreso del Estado expedirá las leyes para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento a lo establecido en este artículo.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo

ARTÍCULO 80.- Los Ayuntamientos podrán contar con Delegados y Subdelegados, como órganos auxiliares, de



conformidad con el reglamento que expidan y en el que señalen los requisitos, observando el principio de igualdad de género; para tal efecto, se requiere ser vecino de la comunidad, saber leer y escribir, tener como mínimo dieciocho años de edad cumplidos al día de su elección, no haber sido condenado por delito doloso, no ser ministro de ningún culto religioso y tener un modo honesto de vivir. Los Ayuntamientos, en ejercicio de su facultad reglamentaria podrán establecer:

- I. El procedimiento de convocatoria para la elección de delegados y subdelegados;
- II. Los requisitos que deberán cubrir los aspirantes a los cargos antes mencionados;
- III. Los periodos en que deban efectuarse las elecciones;
- IV. Los casos de nulidad o de invalidez de las elecciones;
- V. Los medios de impugnación; y
- VI. El tiempo que durarán en su encargo, el cual no será mayor de un año, con derecho a ratificación por una sola ocasión. Asimismo, establecerán las causas de remoción por causa justificada, del Delegado y Subdelegado, respetando la garantía de audiencia.

ARTÍCULO 81. Las disposiciones contenidas en los reglamentos no facultarán a los órganos auxiliares municipales para que impongan sanciones, ni apliquen procedimientos de conciliación en casos de violencia familiar o sexual.

Los órganos auxiliares de cualquier denominación, al interior de las comunidades, pueblos o barrios de los municipios de la Entidad, se encuentran obligados en todo momento a respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Hidalgo, la presente Ley, los bandos municipales y sus reglamentos, así como las leyes estatales de observancia general, en consecuencia, deben abstenerse de actos contrarios a las mismas. Toda infracción cometida por los titulares de los órganos auxiliares, será debidamente sancionada conforme a las leyes de la materia.

Los órganos auxiliares municipales, actuarán en sus respectivas comunidades, y tendrán las atribuciones que señale el reglamento respectivo, tales como:

- I. **Auxiliar** en la preservación del orden, la seguridad y la sanidad básica de los vecinos del lugar, y reportar ante los cuerpos de seguridad o los titulares de servicios públicos y de salud, las acciones que requieren de su intervención;
- II. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar, ante el órgano administrativo correspondiente, las violaciones a los mismos;
- III. **Coadyuvar** en la elaboración, revisión y actualización del censo de población de la comunidad correspondiente;
- IV. **Auxiliar** en todo lo que requiera al Presidente Municipal para el mejor cumplimiento de sus funciones, salvo en los asuntos político-electorales;
- V. **Auxiliar** en la elaboración del Reglamento Interno de las comunidades indígenas reconocidas, a fin de que se establezcan, limiten y regulen los usos y costumbres propios, respetando el derecho a la consulta;

ST-JDC-561/2021

VI. Los delegados y subdelegados podrán elaborar un plan de desarrollo rural o urbano según sea el caso, mismo que precisará los objetivos, estrategias, líneas de acción y prioridades del Desarrollo Integral de la comunidad con una visión de 20 a 30 años a futuro;

VII. Promover la igualdad entre mujeres y hombres y la erradicación de la violencia contra las mujeres; y

VIII. Las demás que le otorguen los reglamentos respectivos.

ARTÍCULO 82.- Los delegados y subdelegados serán electos por los vecinos de los pueblos, comunidades, colonias, fraccionamientos y barrios, de conformidad a lo previsto por las disposiciones del reglamento expedido por el Ayuntamiento. En este ordenamiento se señalará quien extenderá los nombramientos y la toma de protesta.

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

- Es auxiliar.

- No está contemplado dentro de la estructura de la administración pública municipal en el Estado de Hidalgo.

- 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 la actora 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.



Con base en lo anterior, en atención a la naturaleza que la propia legislación reconoce al cargo de delegados y subdelegados municipales, no es dable considerar la existencia de alguna remuneración en favor de la actora, dado que no existe ordenamiento estatal y local que la sustente.

En mi concepto, la figura de delegado y subdelegado 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.

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 la actora, 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

ST-JDC-561/2021

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 Hidalgo no tengan 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

ST-JDC-561/2021

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 se prevea la existencia de órganos auxiliares de los ayuntamientos, como lo son los delegados y subdelegados municipales, los cuales realizarán su función de coadyuvancia, en tanto que no son autoridades municipales sino que son órganos auxiliares de los mismos.

Por otra parte, en el caso, también queda patente que la actora fue electa 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.



Ahora bien, al ordenar que se pague a la actora un salario por su cargo de subdelegada municipal, cuando en la Ley Orgánica Municipal y en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Tlaxcoapan no se prevé, implica una 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.

ST-JDC-561/2021

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, al no preverse pago alguno, 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 que votó por la actora, para participar como subdelegada municipal, lo hizo considerando que el cargo es auxiliar al ayuntamiento, sin formar parte como tal de la administración pública municipal, pues así se contempla en la Ley Orgánica Municipal, ordenamiento en el cual se fundamentó la Convocatoria respectiva, 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.

ST-JDC-561/2021

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 de la actora, 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 la actora 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”¹⁴.

Igualmente, debe considerarse que, al reconocerse la calidad de servidor público de la actora y considerarse que debe corresponderle un salario por sus labores, debe entenderse que ello también implica que quede sujeta al régimen de

¹⁴ 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.



responsabilidades de las diversas leyes en la materia, con las obligaciones administrativas y tributarias de mérito, como lo son la presentación de las declaraciones, como podrán ser entre otras, la de incompatibilidades y de conflicto de intereses que, en su caso, deberá presentar la ciudadana.

Finalmente, me es importante señalar que, satisfacer la pretensión de la actora 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.

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

Bajo las anteriores consideraciones, emito el presente voto particular.

MAGISTRADO

ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ

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.