

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-320/2019

RECURRENTES: JOSÉ PAULINO
DOMÍNGUEZ SÁNCHEZ Y OTRA

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

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: ROBERTO JIMÉNEZ
REYES

COLABORARON: DANIEL ERNESTO
ORTIZ GÓMEZ Y RICARDO ARGUELLO
ORTIZ

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

S E N T E N C I A:

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de reconsideración indicado en el rubro, en el sentido de **desechar** de plano la demanda, al no actualizarse el requisito especial de procedibilidad.

Í N D I C E

RESULTANDO:	2
CONSIDERANDOS:	4
RESUELVE:	14

R E S U L T A N D O:

- 1 **I. Antecedentes.** De la narración de los hechos expuestos en la demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Convocatoria a elección de agentes municipales.** El dieciocho de enero de dos mil dieciocho, el Ayuntamiento de Actopan, Veracruz, aprobó la convocatoria para la elección de agentes y subagentes municipales para cada una de las congregaciones y rancherías pertenecientes al municipio.
- 3 **B. Jornada electoral.** El ocho de abril del año pasado, se llevó a cabo la elección del agente municipal para la congregación de “La Esperanza”, resultando electo Cristóbal Alarcón Mejía.
- 4 **C. Toma de protesta.** El primero de mayo de dos mil dieciocho, Cristóbal Alarcón Mejía tomó protesta como agente municipal, para el periodo dos mil dieciocho a dos mil veintidós.
- 5 **D. Juicio ciudadano local.** El diecinueve de marzo del presente año, el agente municipal promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para controvertir la omisión del Ayuntamiento de otorgarle una remuneración por el desempeño de su cargo.

SUP-REC-320/2019

- 6 El diez de abril siguiente, el Tribunal Electoral de Veracruz dictó sentencia dentro del expediente TEV-JDC-83/2019, mediante la que ordenó al Ayuntamiento formular una propuesta de modificación a su presupuesto para contemplar la remuneración al agente municipal y vinculó al Congreso del Estado para que analizara y se pronunciara sobre este ajuste.
- 7 **E. Juicio Electoral.** Disconformes con la resolución, José Paulino Dominguez Sánchez y Lucero Jazmín Palmeros Barradas, quienes se ostentaron con la calidad de presidente y síndica municipal, respectivamente, en representación del referido Ayuntamiento, promovieron demanda de juicio electoral por la que cuestionaron la competencia del Tribunal local para resolver las controversias relacionadas con la remuneración de los agentes municipales, al sostener que, el asunto tenía un carácter laboral y por tanto su resolución correspondía al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del estado.
- 8 El veinticinco de abril de la presente anualidad, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia dentro del expediente SX-JE-66/2019, por la que confirmó la resolución del Tribunal local.
- 9 **II. Recurso de reconsideración.** El treinta de abril de la presente anualidad, los actores en la instancia previa interpusieron recurso de reconsideración.
- 10 **III. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, se integró el expediente **SUP-REC-320/2019**, mismo que fue turnado a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas

SUP-REC-320/2019

Valdez, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹.

- 11 **IV. Radicación.** En su oportunidad el Magistrado Instructor radicó el expediente.

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

I. COMPETENCIA

- 12 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación², por tratarse de un recurso de reconsideración promovido en contra de una sentencia de fondo³ dictada por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal, respecto del cual corresponde a esta autoridad jurisdiccional, en forma exclusiva, la competencia para resolverlo.

II. IMPROCEDENCIA

¹ En adelante Ley de Medios.

² Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución Federal, 186, fracción X y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

³ Jurisprudencia 22/2001, de rubro: "**RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO**", consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 25 y 26.

- 13 La Sala Superior considera que el **recurso es improcedente** conforme a las consideraciones específicas del caso concreto⁴.

A. Marco jurídico.

- 14 La normativa prevé desechar las demandas cuando el recurso o juicio de que se trate sea notoriamente improcedente⁵.
- 15 Las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal son definitivas e inatacables y adquieren la calidad de cosa juzgada, a excepción de aquellas que se puedan controvertir mediante el recurso de reconsideración⁶.
- 16 Por su parte, dicho medio de impugnación procede para controvertir sentencias de fondo⁷ dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:
- a. Las dictadas en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores.
 - b. Las recaídas a los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Federal.

⁴ De conformidad con lo previsto en los artículos 9, párrafo 3, 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 68, párrafo 1, de la Ley de Medios.

⁵ En términos del artículo 9, de la Ley de Medios.

⁶ Conforme al artículo 25, de la Ley de Medios, en relación con el artículo 195, fracción IV, de la Ley Orgánica.

⁷ Jurisprudencia 22/2001 de rubro: "**RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO**".

SUP-REC-320/2019

- 17 Como se advierte, tratándose de sentencias dictadas en cualquier medio de impugnación diferente al juicio de inconformidad, la procedencia del recurso de reconsideración solo se actualiza en los casos en que la Sala Regional responsable hubiere dictado una sentencia de fondo, en la que haya determinado la no aplicación de una disposición electoral, por considerarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la normativa convencional de la que es parte el Estado mexicano, o bien, cuando la sentencia impugnada hubiera realizado control de constitucionalidad o convencionalidad de normas electorales.
- 18 Lo anterior significa que el recurso de reconsideración es un medio de impugnación cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad y convencionalidad de las Salas sentencias dictadas por las Salas Regionales.
- 19 De lo anterior, se colige que el recurso de reconsideración no es procedente para controvertir temáticas de mera legalidad, pues conforme a lo expuesto, éste solo procede cuando las Salas Regionales realizan un estudio sobre cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad.
- 20 Consecuentemente, cuando no se actualiza alguno de los supuestos específicos de procedencia señalados, el medio de impugnación se debe considerar como notoriamente improcedente, como acontece en el presente caso.

B. Análisis del caso concreto.

SUP-REC-320/2019

- 21 Esta Sala Superior advierte que se debe desechar la demanda, al no surtirse el requisito especial de procedencia establecido en el artículo 68, de la Ley de Medios, toda vez que en la sentencia impugnada no se dejó de aplicar, de manera explícita o implícita, alguna disposición electoral por ser contraria a la Constitución Federal, ni se emitió algún pronunciamiento sobre constitucionalidad o convencionalidad.
- 22 Se arriba a esa conclusión, en virtud de los agravios expuestos por los recurrentes y lo determinado en el acto que se controvierte.
- 23 En el presente asunto, los recurrentes impugnan la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa dentro del expediente SX-JE-66/2019, por la que confirmó la diversa del Tribunal local que, a su vez, ordenó al Ayuntamiento de Actopan, Veracruz que realizara una propuesta de modificación a su presupuesto, a efecto de prever la remuneración del agente municipal; y posteriormente, someterla a su análisis por el Congreso Estatal.
- 24 En su escrito inicial ante la Sala Regional, los ahora recurrentes adujeron que el Tribunal Electoral de Veracruz carecía de competencia para sustanciar y conocer de la demanda primigenia pues, en su concepto, la controversia tuvo un carácter laboral, por tanto, debía de dirimirse ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje Estatal.

SUP-REC-320/2019

25 De esta manera, es evidente que, la litis planteada ante la Sala responsable es de mera legalidad, toda vez que la sentencia impugnada se centró en determinar cuál órgano jurisdiccional era competente para conocer de la omisión del Ayuntamiento de Actopan, Veracruz de remunerar a un agente municipal.

26 En este sentido, la Sala Regional Xalapa al resolver el asunto, dividió su estudio en las siguientes temáticas:

- **Legitimación activa del municipio para recurrir la sentencia del Tribunal local.**

27 Consideró que debía de tenerse por satisfecho el requisito de legitimación, porque aun y cuando el Ayuntamiento de Actopan, Veracruz fungió como autoridad responsable en la demanda primigenia, no le resultaba aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2013 de rubro: **“LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL”**.

28 La Sala Xalapa justificó de manera excepcional que el Ayuntamiento en cuestión tenía legitimación para actuar en el Juicio Electoral porque los planteamientos en su escrito inicial estaban encaminados a controvertir la competencia del órgano jurisdiccional electoral local para resolver aquellos asuntos relacionados con el pago de remuneraciones a los agentes

municipales pues en su concepto la impugnación debía de ser resuelta por autoridad competente en materia laboral; situación que consideró como una razón válida y suficiente para analizar el planteamiento de falta de competencia.

- **Análisis de la competencia del Tribunal local para conocer de la demanda primigenia.**

- 29 En el fondo del asunto, la Sala Xalapa consideró **infundado** el agravio relativo a la falta de competencia del Tribunal local para conocer de la omisión del Ayuntamiento de prever una remuneración para los agentes municipales, contrariamente a lo alegado, sostuvo que dicho órgano sí tenía la competencia para conocer de este tipo de asuntos.
- 30 A fin de justificar que, la controversia era de carácter electoral señaló que el derecho a ser votado no debía de entenderse de manera limitada, como la posibilidad individual de ser postulado a un cargo de elección popular, sino que también podía dársele otra dimensión, relacionada con el ejercicio del cargo, es decir, la posibilidad de ocuparlo, permanecer en el puesto y desempeñar las funciones que le son inherentes.
- 31 Así, sostuvo que el derecho a ser votado no podía entenderse como una mera finalidad, sino que a la vez se trataba de un medio para alcanzar otros objetivos, como podían ser la integración de los órganos del poder público y la representación popular.

SUP-REC-320/2019

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

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

- **Otros agravios.**

34 En la parte final de la sentencia impugnada, los agravios se dirigieron a controvertir las siguientes temáticas:

- i. El órgano jurisdiccional local interpretó indebidamente del artículo 127 de la Constitución Federal, al haber estimado que los agentes municipales eran servidores públicos, y consecuentemente, se les debía otorgar una remuneración por su encargo;

- ii. Existía una imposibilidad para el Ayuntamiento de erogar una remuneración no prevista en el presupuesto de egresos; y
 - iii. El medio de impugnación local debió considerarse extemporáneo porque el agente municipal en cuestión había tomado posesión de su cargo desde el año pasado.
- 35 Sin embargo, la Sala Xalapa consideró que estos planteamientos resultaban **inoperantes**, porque el Ayuntamiento carecía de legitimación activa, al haber fungido como autoridad responsable en la instancia local, además de que no se les había causado una lesión a la esfera jurídica de sus integrantes, aunado a que estos planteamientos no estaban relacionados con la invasión de competencia, por ende, no podían analizarse dentro de la excepción que al efecto les concedió.
- 36 De esta manera, no pasa desapercibido para esta Sala Superior, que en la sentencia impugnada se declaró inoperante el agravio sobre la indebida interpretación que el Tribunal local dio al artículo 127 constitucional, sin embargo, ello obedeció a que la Sala Responsable únicamente aceptó excepcionalmente la legitimación activa del Ayuntamiento para impugnar cuestiones relativas a la falta de competencia, razón por la que no resulta factible que la misma haya realizado un estudio de constitucionalidad.

SUP-REC-320/2019

37 Ahora bien, de la lectura de la demanda del presente recurso de reconsideración, los agravios se dirigen a controvertir cuestiones de legalidad al plantear lo siguiente:

- a)** Falta de fundamentación, porque la Sala Xalapa no precisó los ordenamientos jurídicos que sostienen la competencia de los órganos jurisdiccionales electorales para conocer de los asuntos relacionados con la remuneración de los agentes municipales.
- b)** Existe una incorrecta interpretación del presupuesto procesal sobre la competencia, ya que el caso, escapa de la materia electoral, al estar relacionado con el salario percibido por un Agente Municipal.
- c)** Reiteran sus consideraciones para sostener que el asunto es de materia laboral, por tanto, debió de ser resuelto por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje Estatal; pues aducen que con independencia del método de la designación (elección popular) del agente municipal, conforme a los numerales 22, 61, 62 y 114, de la Ley Orgánica Municipal, se trata de un servidor público de carácter auxiliar adscrito al Ayuntamiento, y que por tanto se encuentra subordinado a este.
- d)** Sostienen que, la responsable al resolver el asunto no aplicó, en su perjuicio, el criterio de legitimación activa de más favorable, es decir, inobservó la jurisprudencia 30/2016 de rubro: “LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES

RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL”.

- 38 Como se advierte, los agravios de los recurrentes se encuentran encaminados a evidenciar que tanto las sentencias de la Sala Regional Xalapa y del Tribunal Electoral de Veracruz no están ajustadas a derecho porque la controversia que les fue planteada primigeniamente escapaba a su ámbito de competencia, en tanto, que la remuneración de los agentes municipales en Veracruz es un tema laboral.
- 39 Con base en ello, esta Sala Superior estima que, tanto en la problemática analizada por la autoridad responsable como en los agravios hechos valer en esa instancia, no se advierte que se haya interpretado directamente algún precepto constitucional o convencional sino por el contrario, la argumentación jurídica descansó en una cuestión de mera legalidad.
- 40 En efecto, la Sala Xalapa al resolver el juicio electoral, se limitó a analizar si el Tribunal Electoral de Veracruz era competente para conocer de una controversia relacionada con la omisión de remunerar a un agente municipal.
- 41 De la misma manera, la aplicación de criterios jurisprudenciales por parte de los tribunales resulta una cuestión de legalidad, porque no entraña un análisis de constitucionalidad de alguna norma, sino que el juzgador se

SUP-REC-320/2019

limitó a verificar que los precedentes que dieron origen a la jurisprudencia se ajusten a la controversia presente.

- 42 Lo expuesto hace evidente que, no se actualiza la procedencia del recurso de reconsideración, pues como se refirió, la temática de los disensos se encuentra relacionada con el estudio de cuestiones de legalidad ordinaria y no de constitucionalidad, aunado a ello, tampoco se advierte que ante la Sala Regional se hubiera planteado la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de alguna norma, o bien, se hubiese omitido realizar dicho estudio.
- 43 Al no actualizarse alguna de las hipótesis de procedibilidad del recurso de reconsideración, y tampoco alguno de los supuestos establecidos en los criterios de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, procede el desechamiento de plano de la demanda.

Por lo anteriormente expuesto, se:

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se **desecha de plano** la demanda.

NOTIFÍQUESE, como corresponda en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-320/2019⁸

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

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

Al responder esta pregunta en diversos recursos de reconsideración⁹, consideré que sí era procedente resolver el fondo de los asuntos puesto que las salas regionales, a pesar de que existe jurisprudencia relacionada

⁸ Colaboraron José Alberto Montes de Oca Sánchez y Juan Guillermo Casillas Guevara

⁹ Véanse mis votos en los expedientes SUP-REC-1/2018; SUP-REC-17/2018 y SUP-REC-216/2019.

SUP-REC-320/2019

con la legitimación activa¹⁰, les habían negado la posibilidad a esas autoridades responsables, en lo individual, de que acudieran ante la instancia federal a combatir multas, amonestaciones o apercibimientos **que trasciendan a su esfera individual de derechos**. Al negarles esta posibilidad, consideré que se vulnera su derecho de acceso a la justicia y al debido proceso.

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

Asimismo, en otra clase de asuntos he sostenido que, en caso de que los promoventes sean autoridades municipales indígenas, también procede el recurso¹¹. Sostuve en diversos asuntos relacionados con comunidades indígenas, que, en los casos en los que un actor representa a una comunidad indígena y la sala regional por aplicar la tesis mencionada desecha el caso, se genera un agravio que implica la interpretación directa del artículo 115 constitucional, en relación con el 2º constitucional. En estos casos, se requiere determinar la compatibilidad entre la autonomía indígena municipal y los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de una agencia municipal.

Para mí, este tipo de conflictos generalmente se identifican como intercomunitarios. En ellos, el hecho de que los recurrentes sean autoridades responsables, es lo que justifica que se encuentran legitimados para cuestionar aquellas decisiones que pudieran afectar sus intereses patrimoniales, sobre todo en los asuntos en los que mantienen

¹⁰Jurisprudencia **30/2016** de rubro LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL.

¹¹ Véanse los votos que realicé en los expedientes **SUP-REC-299/2018 Y SUP-REC-21/2019**

SUP-REC-320/2019

una relación jurídica de igualdad frente a la contraparte en el litigio y en la que representan a una comunidad autónoma y autogobernada.

Por eso considero que los únicos supuestos en los que el análisis sobre si fue correctamente aplicada la tesis invocada se corresponde con un tema propiamente de constitucionalidad que amerite la procedencia de la reconsideración son: *i)* cuando se trate de comunidades indígenas que sean autoridades y *ii)* cuando se afecte la esfera individual de derechos de las autoridades en términos de la jurisprudencia citada en violación directa a la garantía de audiencia o del debido proceso.

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

Por esas razones acompaño a la sentencia en este caso.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN