

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

EXPEDIENTE: SX-JDC-275/2019

ACTORA: MAGDALENA RUIZ
MELCHOR

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE:
ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

SECRETARIO: ARMANDO
CORONEL MIRANDA

COLABORÓ: EDDA CARMONA
ARREZ

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave; veintidós de agosto de dos mil diecinueve.

SENTENCIA mediante la cual se resuelve el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por Magdalena Ruiz Melchor, quien se ostenta como subagente municipal de la Congregación de Juan S. Conde del Ayuntamiento de Teocelo, Veracruz, a fin de impugnar la resolución de ocho de agosto de dos mil diecinueve emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz¹ en el expediente **TEV-JDC-727/2019** que, reconoció a la actora la calidad de servidora pública con derecho a percibir una remuneración, por lo que ordenó al Ayuntamiento de Teocelo² y exhortó al Congreso³, ambos de la

¹ En adelante podrá citarse como autoridad responsable o Tribunal local.

² En adelante podrá citarse como Ayuntamiento.

³ En adelante podrá citarse como Congreso local.

referida entidad federativa, que implementaran diversas acciones a fin de contemplar en el presupuesto de egresos de dos mil diecinueve una remuneración por el ejercicio de los cargos de agentes y subagentes municipales.

ÍNDICE

SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
ANTECEDENTES	2
I. El contexto	2
II. Del trámite y sustanciación del medio de impugnación federal	4
CONSIDERANDO	5
PRIMERO. Jurisdicción y competencia	5
SEGUNDO. Requisitos de procedencia	6
TERCERO. Estudio de fondo	7
RESUELVE	28

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Esta Sala Regional determina **confirmar** la resolución impugnada en atención a que como lo razonó el Tribunal local no es posible ordenar al Ayuntamiento que modifique su situación presupuestal actual para pagar una obligación de dos mil dieciocho, ello en atención al principio de anualidad del ejercicio y la comprobación fiscal.

ANTECEDENTES

I. El contexto

De lo narrado por la parte actora, así como de las constancias que integran el presente expediente, se advierte lo siguiente:

1. **Convocatoria de elección de Agentes y Subagentes Municipales.** El quince de enero de dos mil dieciocho, el Ayuntamiento de Teocelo, Veracruz, en Sesión de Cabildo, aprobó la convocatoria para la elección de Agentes y Subagentes Municipales para el periodo de dos mil dieciocho a dos mil veintidós.
2. **Jornadas electivas.** El uno y ocho de abril de dos mil dieciocho, se llevaron a cabo las jornadas electivas en las diversas localidades pertenecientes al Municipio de Teocelo, Veracruz.
3. **Entrega de nombramientos.** El uno de mayo siguiente, fueron entregados los respectivos nombramientos a los Agentes y Subagentes Municipales del referido Ayuntamiento.
4. **Juicio ciudadano local.** El dieciocho de julio de dos mil diecinueve⁴, Magdalena Ruiz Melchor y otros ciudadanos, promovieron ante el Tribunal local, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de controvertir la omisión del Ayuntamiento de otorgarles una remuneración por el ejercicio de sus cargos, el cual fue radicado con la clave de expediente TEV-JDC-727/2019.
5. **Sentencia impugnada.** El ocho de agosto, el Tribunal local dictó resolución en el juicio TEV-JDC-727/2019, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

(...)

PRIMERO. Se **sobresee** parcialmente la demanda en los términos precisados en el considerando tercero del fallo.

SEGUNDO. Se declara **fundada** la omisión de la responsable de reconocerle y consecuentemente otorgarle a

⁴ En adelante, todas las fechas que se mencionen corresponderán a la presente anualidad, salvo especificación diferente.

los actores una remuneración por el desempeño como Agente y Subagente Municipales de las diversas localidades, pertenecientes al Municipio de Teocelo, Veracruz.

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

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

(...)

II. Del trámite y sustanciación del medio de impugnación federal

6. **Presentación.** El catorce de agosto, Magdalena Ruiz Melchor, quien se ostenta como subagente municipal de la congregación de Juan S. Conde del Ayuntamiento de Teocelo, Veracruz, presentó ante la autoridad responsable, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de combatir la resolución referida en el párrafo anterior.

7. **Recepción.** El quince de agosto, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, el escrito de demanda, así como la documentación relativa a la tramitación del presente medio de impugnación.

8. **Turno.** En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente **SX-JDC-275/2019** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos legales correspondientes.

9. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar la demanda, al no advertir causal notoria ni manifiesta de improcedencia; admitió el presente medio de impugnación y declaró cerrada la instrucción al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, con lo cual el juicio quedó en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

10. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral es competente para conocer y resolver el medio de impugnación de mérito; por materia, al tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por una subagente municipal de la congregación de Juan S. Conde, del Ayuntamiento de Teocelo, Veracruz, relacionada con el pago de remuneraciones que le corresponden como servidora pública; y por territorio, porque la mencionada entidad federativa pertenece a esta tercera circunscripción plurinominal.

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

apartado 1, inciso b), fracción III; así como en el Acuerdo General **3/2015** emitido por la Sala Superior de este Tribunal.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

12. El presente medio de impugnación reúne los presupuestos procesales previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 7, apartado 2, 8, 9, apartado 1, 13, apartado 1, inciso b), 79, apartado 1 y 80, apartado 1, inciso f).

13. **Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hacen constar el nombre y firma autógrafa de la actora; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos materia de la impugnación y los conceptos de agravio pertinentes.

14. **Oportunidad.** El presente juicio se promovió de manera oportuna, esto es, dentro del plazo de cuatro días establecido en la ley, en razón de que la sentencia impugnada se emitió el ocho de agosto, notificada por estrados⁵ a la accionante el mismo día, por lo que el plazo para impugnar transcurrió del doce al quince de agosto; de ahí que, si la demanda se presentó el catorce de agosto, ello se realizó de manera oportuna.

15. Lo anterior, debido a que la materia de la *litis* no se encuentra relacionada con un proceso electoral, por lo que el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días

⁵ Razón de notificación por estrados visible a foja 219 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa. Asimismo, de conformidad con el artículo 393 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave "los actos o resoluciones de las autoridades electorales que no requieran de notificación personal podrán hacerse públicos a través de la *Gaceta Oficial* del Estado o, según el caso, mediante la fijación de cédulas en los estrados de los organismos electorales o del Tribunal Electoral del Estado. La notificación así realizada surtirá sus efectos al día siguiente de su publicación".

hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los días inhábiles en términos de ley, de conformidad con el artículo 7, apartado 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

16. Legitimación. Se satisface el presente requisito porque el juicio es promovido por una ciudadana en su calidad de subagente municipal de la Congregación de Juan S. Conde, del Ayuntamiento de Teocelo, Veracruz, además fue quien promovió el juicio en la instancia local y, en la sentencia impugnada se le reconoció el derecho a percibir una remuneración por el desempeño del cargo a partir del año dos mil diecinueve.

17. Interés jurídico. La accionante cuenta con interés jurídico, pues estima que la resolución impugnada viola su derecho de recibir la remuneración por el desempeño de su encargo como servidora pública del municipio, respecto de dos mil dieciocho, lo cual, considera que afecta su esfera jurídica de derechos.

18. Definitividad. El requisito se encuentra satisfecho, en virtud de que las sentencias que dicte el Tribunal local se catalogan como definitivas y no está previsto en la legislación electoral de Veracruz algún medio de impugnación a través del cual pueda revocarse, modificarse o confirmarse la sentencia impugnada, previo a acudir a esta instancia federal, de conformidad con el artículo 381 del Código Electoral de Veracruz.

19. Por las razones anteriores, se encuentran colmados los requisitos de procedencia del presente juicio.

TERCERO. Estudio de fondo

20. La pretensión de la parte actora es que esta Sala Regional revoque la resolución impugnada y, en plenitud de jurisdicción, ordene al Ayuntamiento el pago de las remuneraciones atinentes a su cargo como subagente municipal a partir del año dos mil dieciocho.

21. A fin de sustentar su pretensión hace valer los siguientes motivos de agravio:

a) Incongruencia interna

22. La promovente aduce que el Tribunal local consideró la existencia de la omisión del Ayuntamiento de Teocelo, Veracruz de no haber solicitado la inclusión de sus prestaciones en los presupuestos de egresos de 2018 y 2019, así como la omisión de pagarle su remuneración a que tiene derecho respecto a esos periodos de ejercicio y que, si bien ordenó el pago correspondiente al ejercicio 2019, no lo hizo respecto al año 2018, por lo que considera que la sentencia resulta incongruente.

23. Lo anterior, porque declaró fundado el agravio de que el Ayuntamiento dejó de pagarle las remuneraciones del año 2019 y ordenó la modificación del presupuesto municipal de ese año para que se le paguen las que tiene derecho; pero, respecto de las remuneraciones del año 2018 determinó parcialmente fundado el agravio sobre la omisión de pago correspondiente a partir de que tomó protesta, con lo que confunde el reconocimiento de su derecho a una remuneración con la obligación de la autoridad municipal de presupuestar las remuneraciones de los servidores públicos del Ayuntamiento.

24. Al respecto, a estima de la actora, el Tribunal responsable es incongruente porque le otorgó la razón respecto del ejercicio de 2019 tras superar la interpretación estricta de la normativa aplicable y ordenó que se modificara el presupuesto a efecto de que se le pague a partir de enero de este año; en tanto que, respecto de 2018 determinó parcialmente fundados los agravios por aplicación del principio de anualidad.

25. Además, considera que el Ayuntamiento admitió su omisión de incluir las remuneraciones por las labores correspondientes a su encargo en el presupuesto de 2018.

b) Violación al principio de igualdad

26. La parte actora manifiesta que el Tribunal local viola el principio de igualdad, pues, en la resolución impugnada, se declaró que los agentes y subagentes municipales no tienen derecho a que el Ayuntamiento les pague una remuneración como lo señala el artículo 127 constitucional, por lo que, de facto, determinó que conforme a la Ley Orgánica Municipal se les reconocía el carácter de servidores públicos, pero que, a diferencia de los demás servidores del mismo Municipio, ellos no tenían derecho a la remuneración señalada en la Constitución federal desde el inicio de su encargo, por lo que en el caso no existía el derecho a recibir la remuneración correspondiente al año dos mil dieciocho.

27. Con lo cual estima se generó un trato diferenciado a los agentes y subagentes en relación con los demás servidores públicos municipales.

c) Violación al principio *pro homine* y *proporcionalidad*

SX-JDC-275/2019

28. La actora expresa que el Tribunal local viola los principios *pro homine* y de proporcionalidad, porque le resultó suficiente lo dispuesto en el artículo 74 de la Carta Magna, que dispone el principio de anualidad, para justificar que la omisión del Ayuntamiento de presupuestar su remuneración no puede ser reparada, lo cual contraviene los artículos 1, 115 y 127 Constitucionales.

29. En ese sentido, considera que el Tribunal local le impuso una carga desmedida y desproporcional al señalar como imposible la modificación de un presupuesto cuyo ejercicio ha concluido.

30. Por lo anterior, en estima de la actora se violentaron los principios aludidos, al no ponderar su derecho a recibir una remuneración, como consecuencia de no realizar una interpretación conforme.

d) Violación al principio de acceso a la justicia

31. La actora manifiesta que el Tribunal responsable trastocó el principio de acceso a la justicia, pues reconoció la omisión del Ayuntamiento de pagarle una remuneración por su función como servidora pública; sin embargo, ante dicha omisión debió adoptar las garantías de protección necesarias para salvaguardar los derechos violados en su totalidad y no de manera parcial, y en consecuencia reparar sus derechos correspondientes al año 2018.

Metodología de estudio

32. Por cuestión de método, esta Sala Regional analizará los agravios de una forma distinta a la que se hicieron valer en el escrito de demanda, pues, primeramente, y de forma conjunta, se

analizarán los agravios señalados con los incisos **a)**, **b)** y **d)** y finalmente el inciso **c)**, sin que ello le cause un perjuicio a la actora, en atención a que lo verdaderamente trascendental es que se examine la totalidad de los disensos y no el orden de estudio de éstos.

33. Tal consideración encuentra sustento en la jurisprudencia **4/2000**, emitida por la Sala Superior de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**⁶.

Consideraciones del Tribunal local

34. Al analizar la omisión del Ayuntamiento de pagar una remuneración a los agentes municipales por el ejercicio del cargo, el Tribunal responsable consideró que del contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷, la propia del estado de Veracruz⁸, la Ley Orgánica del Municipio Libre⁹, y el Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz¹⁰, se obtiene que:

- Los agentes y subagentes municipales son servidores públicos, auxiliares del Ayuntamiento, electos popularmente.
- Los agentes y subagentes municipales en su carácter de servidores públicos tienen derecho a recibir una remuneración, de conformidad con los artículos 127, del pacto federal y 82 de la Constitución Política Local.

⁶ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6. Así como la página de internet de este Tribunal Electoral: <http://sief.te.gob.mx/iuse/>

⁷ Artículos 35, fracción II, 36, fracción IV, 115, párrafo primero, Bases I y IV, y 127.

⁸ Artículos 68, 71, fracción IV y 82, párrafo segundo.

⁹ Artículos 1, 19, 22, 35, fracciones V y XVIII, 61, 62, 66, 114, 115, fracción III y 172.

¹⁰ Artículos 5, 275, 277, 300, 306, 308, 309, 312 y 325.

SX-JDC-275/2019

- La Ley Orgánica del Municipio Libre, no establece expresamente en alguno de sus preceptos el derecho de los citados servidores públicos, el recibir una remuneración y las características para su presupuestación.
- Atento al actual sistema normativo municipal no se podrá hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto de egresos de los Ayuntamientos autorizado o modificado.

35. En el caso, advirtió que los agentes y subagentes municipales tienen el carácter de autoridad, puesto que sus decisiones, por una parte, constriñen a los particulares, y por otro, inciden en las determinaciones que tomen las autoridades de la administración pública del municipio; por lo que tienen derecho a recibir una remuneración por el desempeño de una función que, por sí misma, conlleva a reconocerle el carácter de servidores públicos.

36. Por lo anterior, exhortó al Congreso del Estado para que legisle sobre el tema de las remuneraciones para los agentes y subagentes municipales, y ordenó al Ayuntamiento de Teocelo, Veracruz la modificación de su presupuesto de egresos correspondiente al año dos mil diecinueve, para fijar la remuneración de las y los agentes y subagentes municipales de dicho municipio.¹¹

¹¹ Con base en el criterio de tesis **LVI/2016** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder de la Federación de rubro **“DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO”**. Consultable en <https://www.te.gob.mx>

37. Además, estableció como parámetros para fijar dicha remuneración que: 1) será proporcional a sus responsabilidades; 2) se considerará que se trata de un servidor público auxiliar; 3) no deberá ser mayor a la que reciben las sindicaturas y regidurías y 4) no podrá ser menor al salario mínimo vigente en la entidad.¹²

38. Finalmente, el Tribunal local determinó que con relación a las remuneraciones correspondientes al ejercicio dos mil dieciocho, que debía aplicar el mismo criterio sostenido en el expediente TEV-JDC-258/2018 en el que se estableció que, al no estar presupuestado el pago de remuneraciones para los agentes y subagentes municipales para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, el cual fue aprobado en el año dos mil diecisiete, no podría concederse lo solicitado por la actora, esto es, ordenar al Ayuntamiento que pague las remuneraciones a partir del inicio de su función de su cargo (mes de mayo de dos mil dieciocho).

39. Lo anterior, toda vez que el artículo 325 del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz prohíbe el pago de adeudos no previstos en el presupuesto de cada año, y en el caso, de la revisión del presupuesto de egresos del municipio para el ejercicio fiscal 2018, no advirtió ningún tipo de remuneración para los Agentes y Subagentes Municipales.

Postura de esta Sala Regional

Violación al principio de congruencia, de igualdad y acceso a la justicia

¹² Conforme a lo resuelto en el recurso de reconsideración SUP-REC-1485/2017 y los juicios ciudadanos SX-JDC-26/2019 y SX-JDC-135/2019.

SX-JDC-275/2019

40. A juicio de esta Sala Regional, los agravios hechos valer devienen **infundados** por las razones que se exponen a continuación:

41. Se estima correcta la conclusión a la que arribó el Tribunal local, respecto de considerar improcedente ordenar el pago que la actora aduce le corresponde como servidora pública, desde el inicio de su encargo, esto es, el mes de mayo de dos mil dieciocho, toda vez que, en efecto, en la administración de los recursos públicos rige el principio de anualidad.

42. El marco jurídico que tomó como fundamento la autoridad responsable contiene disposiciones relacionadas con la obligación de los Ayuntamientos del estado de Veracruz de aprobar cada septiembre las partidas en que empleará el presupuesto que corresponde a cada Municipio desde el primero de enero hasta el treinta y uno de diciembre del año inmediato, para después remitirlas al Congreso de dicha entidad federativa para su aprobación; asimismo, que no podrán hacerse pagos que no estén comprendidos en el presupuesto de egresos autorizado o modificado, en caso de existir necesidad justificada, recurso disponible y tras agotarse el procedimiento de aprobación por el cabildo.¹³

43. Asimismo, se tomó en cuenta que la reglamentación sobre el presupuesto municipal también da la oportunidad de incluir los montos que las agencias municipales indiquen que necesitan, siempre que sus representantes acudan a solicitarlo ante las

¹³ Artículos 5, 277, 300, 306, 308, 309 y 325 del Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz.

Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal de cada Ayuntamiento en la primera quincena del mes de agosto del año correspondiente.¹⁴

44. Por dichas razones, tras agotar el análisis de los agravios planteados por la parte actora, determinó que le asistía el derecho a recibir una remuneración como servidora pública conforme al artículo 127 de la Constitución Federal y, por tanto, ordenó la modificación del presupuesto del Ayuntamiento de Teocelo, Veracruz, para que incluyera el pago de todas las agencias y subagencias de su Municipio, a partir del uno de enero del año en curso.

45. Respecto a la solicitud de pago retroactivo desde el inicio de la función de la actora, el Tribunal local consideró que no era posible ordenar al Ayuntamiento que pagara a la actora las remuneraciones a partir del inicio de su función al cargo, esto es, del mes de mayo de dos mil dieciocho, en esencia, porque de las constancias de autos, no se contempló partida alguna en el presupuesto de egresos del municipio para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, que permitiera otorgar retroactivamente, pagos salariales a los subagentes municipales; y sí tienen derecho a que se les cubra lo correspondiente al ejercicio 2019.¹⁵

46. En ese sentido, esta Sala Regional advierte que en la resolución emitida por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-1485/2017, se reconoció el derecho de un funcionario auxiliar de un Ayuntamiento de Veracruz (Agente Municipal) a

¹⁴ Artículo 106 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

¹⁵ De conformidad con lo resuelto por la Sala Superior de este Tribunal al resolver el expediente SUP-REC-1485/2017.

percibir remuneraciones, **únicamente, a partir del año en que acudió a exigir su derecho por la vía jurisdiccional**, tras considerar que en años anteriores, al no acudir en términos del artículo 106 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, había consentido el no recibir remuneración.

47. En dicho precedente, la Sala Superior consideró que era evidente que el entonces actor tenía conocimiento de que sus remuneraciones no habían sido incluidas en los presupuestos de los años que reclamaba, lo cual trae consigo que hubiera consentido tal circunstancia.

48. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, no se desprende manifestación o constancia alguna en el expediente que permita presumir que la actora se dolió con oportunidad, dentro del año dos mil dieciocho, de la omisión del Ayuntamiento de presupuestar y otorgarle la contraprestación que ahora reclama.

49. No pasa inadvertido que, al iniciar su encargo en mayo de dicho año, no tuvo la oportunidad de acudir en agosto de dos mil diecisiete para solicitar la inclusión de sus prestaciones en el presupuesto del año pasado, pero tampoco se advierte que hubiere acudido ante la instancia municipal en algún momento a partir del inicio de su encargo para agotar el procedimiento que establece el artículo 106 de la Ley Orgánica Municipal a fin de que el cabildo pudiera aprobar la modificación de su presupuesto.

50. Igualmente, se advierte que la promovente tampoco acudió en agosto de dos mil dieciocho a solicitar la inclusión de sus

prestaciones en el presupuesto aprobado por el Ayuntamiento y el Congreso local para el año en curso.

51. Ante dicho panorama, es evidente que en momento alguno se inconformó con relación a que no se le otorgara una remuneración por su servicio público durante el año dos mil dieciocho, aunado a que durante dicho periodo no se encontró sujeta al régimen del artículo 82, fracción V, de la Constitución local que priva a los servidores de ejercer otro encargo remunerado, sino que se reconoce su derecho para el ejercicio del año que transcurre, a partir del primero de enero.¹⁶

52. En ese sentido cobra justificación la resolución del Tribunal responsable, cuando refiere que no es posible ordenar al Ayuntamiento que modifique su situación presupuestal actual para pagar una obligación que no estaba reconocida en la ley que imperó durante el año dos mil dieciocho, y que no fue ordenada por interpretación jurisdiccional hasta el año que transcurre; puesto que si bien existe la posibilidad de efectuar una modificación al presupuesto con base en lo ordenado por la autoridad jurisdiccional, ello no podría extenderse a años anteriores, dado el principio de anualidad del ejercicio y la comprobación fiscal.¹⁷

53. En efecto, del artículo 116, fracción II de la Constitución Federal, con relación a los diversos 71, fracciones II, IV y V, y 72 de la Constitución de Veracruz, se advierte la obligación de

¹⁶ En el mismo sentido se resolvió en el SUP-REC-1485/2017.

¹⁷ *Mutatis Mutandi* la Tesis Aislada 800483 de rubro "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE ANUALIDAD DE LOS MISMOS", Semanario Judicial de la Federación Tomo II, Primera Parte, julio-diciembre de 1988, Octava época página 20. Consultable en: <https://sjf.scjn.pjf.gob.mx/sjfsist/Paginas/Tesis.aspx>

SX-JDC-275/2019

aprobar anualmente los presupuestos, lo que tiene como fin brindar certeza sobre el origen y empleo de los recursos para los proyectos gubernamentales de un año, que deberán comprobarse en los destinos y montos que fueron aprobados, con las consecuentes responsabilidades y sanciones ante su irregularidad o falta de acreditación.

54. El principio de anualidad responde al interés y orden público, y por tanto existe reglamentación que acota la modificación de los presupuestos dentro de cada año fiscal, conforme a los procedimientos que garanticen la transparencia y certeza en el empleo de recursos.

55. Además, la parte actora no controvierte en su demanda que en su momento hubiere solicitado la inclusión de sus remuneraciones en el presupuesto del año dos mil dieciocho que reclama y se le hubiere negado, sino que se limita a señalar que en su consideración, el derecho reconocido por la responsable debe extenderse y reponerse desde un año fiscal distinto a aquel en que demandó.

56. Al respecto, esta Sala Regional advierte que la realidad jurídica que debe atender el Ayuntamiento para incluir el pago de los agentes y subagentes comienza a partir del dictado de la sentencia reclamada, por lo que no es dable que modifique el presupuesto del año en curso por obligaciones que no fueron reclamadas y en su caso debieron cubrirse con el presupuesto correspondiente al año dos mil dieciocho.

57. Con base en lo antes expuesto, se estima que la accionante carece de razón al señalar que el Tribunal local vulneró su derecho de acceso a la justicia, al advertir la omisión de prever en el presupuesto correspondiente a dos mil dieciocho el pago de la remuneración que le corresponde por el desempeño de su encargo.

58. Como se razonó en líneas precedentes, fue correcto lo resuelto por el Tribunal responsable, respecto de la improcedencia del pago retroactivo a partir del inicio del encargo de la actora en dos mil dieciocho.

59. De ahí que al no existir la obligación de efectuar el pago reclamado por la promovente de conformidad con el artículo 106 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, o con base en una determinación judicial como la que ahora se revisa, tampoco puede estimarse que exista la alegada omisión atribuida al Ayuntamiento respecto de presupuestar y pagar las remuneraciones correspondientes al año dos mil dieciocho.

60. Toda vez que al declararse improcedente el pago de dichas remuneraciones, resultaba inviable ordenar que se modificara el presupuesto para que se contemplara el pago de las mismas.

61. En esas condiciones, no asiste la razón a la accionante cuando aduce que el Tribunal responsable dejó de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, al no haber ordenado el pago de la remuneración que estima le corresponde por el ejercicio de su encargo durante el año dos mil dieciocho, y que con ello se vulneró su derecho de acceso a la justicia, puesto que

como quedó evidenciado, la actora no justificó haber ejercido de manera oportuna el derecho que ahora reclama.

62. Por tanto, la resolutora no faltó a las obligaciones que le impone el artículo 1º Constitucional, ni mucho menos limitó el derecho de acceso a la justicia de la enjuiciante, en razón de que se concedió a ésta lo que en derecho le corresponde.

63. Además, resulta incorrecta la apreciación de la parte actora respecto a una supuesta vulneración al principio de igualdad entre los servidores públicos de su Municipio, ya que los servidores públicos de los cuales se consideran distinguidos tienen prevista la presupuestación de sus remuneraciones en la normativa aplicable desde el año 2018, por lo que fue obligación del Ayuntamiento prevenir su pago en el presupuesto correspondiente; caso distinto al que nos ocupa, en que la remuneración de los agentes y subagentes municipales se reconoció apenas en el año 2019, en la sentencia impugnada.

64. En ese tenor, resulta evidente que no era exigible la inclusión de la parte actora en la presupuestación correspondiente al año 2018, toda vez que en ese entonces no la había solicitado, ni se había reconocido su derecho por sentencia judicial. Asimismo, se da un trato igual a los servidores públicos recurrentes, ya que se garantizó el pago de sus remuneraciones a partir de su reconocimiento por la vía jurisdiccional, a la luz de los parámetros del Código Hacendario para el Estado de Veracruz.

65. También resulta relevante que la responsable concediera la reparación de la remuneración que se consideró omitida, tras

realizar una interpretación conforme, en los mayores parámetros posibles dentro de un ámbito de razonabilidad respecto de la regularidad presupuestal del Ayuntamiento, ya que consideró la posibilidad de modificar el presupuesto del año en curso conforme a la normativa aplicable, con lo que garantizó el pago de obligaciones desde el uno de enero, por derechos que apenas fueron reclamados en julio de 2019.

66. Es por todo lo anterior, que resulta inexacta la apreciación de la parte actora respecto a una supuesta incongruencia interna, ya que, si bien se reconoció su derecho a recibir su remuneración como servidora pública, también es cierto que los derechos de los servidores públicos, en cuanto pasivos del presupuesto de los Ayuntamientos, sólo pueden ser incluidos en el presupuesto de egresos del año en que su fuente adquirió vigencia, lo que en el caso ocurrió en el año que apenas transcurre.

67. Así entonces, el actuar del Tribunal responsable, lejos de incongruente, se aprecia garantista, ya que no limita los efectos de su sentencia a partir de su emisión, sino que ordenó la máxima garantía del derecho reconocido en su sentencia, sin afectar la administración anual del Ayuntamiento.

68. En razón de lo antes expuesto, es que se estiman **infundados** los agravios materia de análisis.

Violación al principio *pro homine* y de proporcionalidad

69. Ahora bien, a efecto de alcanzar su pretensión, suplido en su deficiencia, la actora expresa como agravio que es inexacto que la responsable hubiera estimado que la aplicación del artículo 325

SX-JDC-275/2019

del Código Hacendario para el Estado de Veracruz, era suficiente y proporcional para justificar la omisión del Ayuntamiento de presupuestar la remuneración a que tenía derecho en el año dos mil dieciocho.

70. En consideración de la accionante, el Tribunal local debió preferir, frente a la citada disposición normativa, los derechos humanos consagrados en los artículos 35, 36 y 127 de nuestra Constitución Federal, en observancia al principio *pro homine*.

71. De lo anterior, se advierte que la actora pretende que se deje de aplicar el citado precepto legal que establece que *No se podrá hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto*, y por consecuencia, aunque no se hubiese previsto en el presupuesto correspondiente al ejercicio del año dos mil dieciocho, se contemple el pago que le correspondía por el desempeño de su función durante dicha anualidad en el presupuesto del año en curso.

72. En consideración de esta Sala Regional, dicho motivo de inconformidad debe desestimarse por las razones que se exponen a continuación.

73. En el presente caso, el Tribunal responsable consideró que no era factible ordenar una modificación presupuestal correspondiente a dos mil dieciocho para incluir un rubro que no estaba previsto de origen, atendiendo al principio de anualidad que rige en materia presupuestal.

74. En esa tesitura, sostuvo que la remuneración y conceptos que la misma englobe, deben estar marcados en el presupuesto de egresos correspondiente, como lo establece el artículo 127, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 82, párrafo tercero de la Constitución Política local.

75. Más aún, cuando el artículo 325 del Código Hacendario de Veracruz, expresamente señala que no podrán hacerse pagos que no estén comprendidos en el presupuesto de egresos respectivo. De ahí que estimara que no podía ordenarse al Ayuntamiento de Teocelo, pagar remuneración alguna, dado que la misma no fue fijada en el citado presupuesto de egresos.

76. Tales consideraciones, a juicio de esta Sala Regional se estiman correctas, toda vez que, en efecto, el presupuesto de egresos de los Ayuntamientos que es el instrumento en donde se contiene el gasto gubernamental y en él se delimita el ámbito temporal de eficacia del mismo, se rige conforme al principio de anualidad; es decir, el periodo en que éste despliega sus efectos jurídicos, el cual está tutelado constitucionalmente y coincide con el año calendario, que va del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año, según dispone la propia Constitución local. Asimismo, por regla general, el presupuesto debe ser ejecutado en su totalidad en el ejercicio económico para el cual fue aprobado.

77. Aunado a ello, debe considerarse que la aprobación de las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos es una facultad conjunta de los Ayuntamientos con el Congreso

SX-JDC-275/2019

local, y en la cual se estima el gasto correspondiente para el año aprobado.

78. En ese orden de ideas, se puede advertir que la finalidad que tuvo el legislador en el invocado artículo 325, se sustenta en la necesidad de controlar, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público; a qué renglones deben aplicarse los recursos aportados para sufragar el gasto público, lo cual hace al aprobar el presupuesto de egresos, así como vigilar que dichos recursos se apliquen precisamente a los fines autorizados por ese presupuesto de egresos.

79. Previsión normativa que es acorde con lo dispuesto en la base IV, inciso c), del artículo 115 Constitucional, la cual establece que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la propia Constitución Federal.

80. Al respecto el citado artículo 127 Constitucional, establece que las remuneraciones que reciban los servidores públicos por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión serán determinadas anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes.

81. En tal virtud, se estima que la norma en cuestión no incide en el derecho a recibir una remuneración por el desempeño de sus funciones, toda vez que la misma está relacionada con

medidas tendentes a controlar y vigilar que el manejo de los recursos públicos se haga de manera responsable y en observancia a las disposiciones en materia de responsabilidad hacendaria, a efecto de que el presupuesto se aplique exclusivamente a los fines autorizados.

82. Aunado a que, como lo señaló el propio Tribunal local, a la fecha de resolución del asunto, el presupuesto de egresos se encuentra consumado, por lo que no es posible dar efecto retroactivo a las prestaciones solicitadas respecto del año dos mil dieciocho; en tal virtud no puede estimarse que la disposición normativa afecte directamente derechos humanos, de ahí que sea inexacto lo alegado por la actora, en el sentido de que la responsable debió preferir los derechos humanos previstos en los artículos 35, 36 y 127 de la Constitución Federal.

83. En efecto, el establecimiento de la prohibición de efectuar pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto, en modo alguno puede considerarse que restrinja de manera directa el derecho de ser votado en su vertiente de desempeño del cargo, puesto que como se indicó, ello no impide que se pueda reclamar, de manera oportuna, la modificación que resulte pertinente a efecto de que se prevea el pago de alguna remuneración que en derecho corresponda.

84. Es por lo anterior, que resulta inexacto que el Tribunal local hubiera omitido realizar un test de proporcionalidad para salvaguardar o reparar el derecho de la parte actora a recibir remuneraciones durante el año dos mil dieciocho, ya que la normativa que ahora se cuestiona resulta conforme con las bases

SX-JDC-275/2019

que establece la misma Constitución para generar certeza sobre la administración y comprobación del presupuesto correspondiente a cada año de ejercicio fiscal.

85. Similar criterio sostuvo esta Sala Regional al resolver los juicios ciudadanos SX-JDC-230/2019, SX-JDC-268/2019 y SX-JDC-269/2019.

86. En dicho tenor, resulta inviable realizar una interpretación conforme de la normativa aplicable en el sentido solicitado por la parte actora, ya que para ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio que arguye, resulta necesario advertir que una disposición legislativa o acto de autoridad afecta de manera desproporcional un derecho humano, lo que en el caso no acontece, ya que, como se razonó, el principio de anualidad corresponde a la normativa Constitucional, al salvaguardar otros bienes jurídicos fundamentales relacionados con la correcta administración de las obligaciones y erogaciones del Ayuntamiento.

87. Por lo contrario, se comparte la resolución de la responsable, ya que, respecto de la administración presupuestal del Ayuntamiento, advirtió e hizo efectivo el derecho a una remuneración de la parte actora, al ordenar su inclusión y pago correspondiente, dentro del ejercicio fiscal en curso que, de acuerdo con el principio de legalidad, aún es modificable a través del procedimiento correspondiente.

88. En ese sentido cobra aplicación el contenido de la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación de rubro “**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO**”¹⁸, respecto al tratamiento de las normas que no se advierten potencialmente violatorias de derechos humanos, al ser casos en los que no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho.

89. Por otra parte, se considera inexacto el señalamiento respecto a que el Tribunal responsable impusiera a la parte actora una carga desmedida al ser insuperable que el ejercicio 2018 pueda ser modificado, toda vez que, como ya se ha razonado, en dicho presupuesto se pudieron incluir las prestaciones de la parte actora, de haberse solicitado con la oportunidad que establece la normativa local, petición que no consta se hubiere realizado hasta el año que transcurre.

90. Con base en las anteriores consideraciones es que se estima que el agravio hecho valer deviene **infundado**.

91. Por todo lo anterior, con fundamento en el artículo 84, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

92. Finalmente, se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala para que la documentación que se reciba en este órgano jurisdiccional de manera posterior, relacionada con

¹⁸ Consultable en: <https://sif.scjn.gob.mx>

el trámite y sustanciación del juicio que ahora se resuelve, se agregue al expediente sin mayor trámite.

93. Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución de ocho de agosto del presente año, emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz en el juicio ciudadano TEV-JDC-727/2019.

NOTIFÍQUESE personalmente a la actora en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **de manera electrónica u oficio** al Tribunal Electoral de Veracruz, así como a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, en atención al Acuerdo General **3/2015**, anexando copia certificada de la presente sentencia para cada autoridad; y por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior con fundamento en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 26, apartado 3, 27, 28, 29, apartados 1, 3 y 5, y 84, apartado 2; así como, en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, numerales 94, 95, 98 y 101.

Finalmente, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad, devuélvase la documentación que corresponda y archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, Eva Barrientos Zepeda, Enrique Figueroa Ávila, Presidente de esta Sala Regional y José Francisco Delgado Estévez, Secretario General de Acuerdos, quien actúa en funciones de Magistrado, ante Johana Elizabeth Vázquez González, Secretaria Técnica en funciones de Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

MAGISTRADA

**MAGISTRADO
EN FUNCIONES**

**EVA BARRIENTOS
ZEPEDA**

**JOSÉ FRANCISCO
DELGADO ESTÉVEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

JOHANA ELIZABETH VÁZQUEZ GONZÁLEZ