



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN, TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL FEDERAL

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SX-JE-274/2021

**ACTOR:** CONGRESO DEL ESTADO  
DE VERACRUZ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DE  
VERACRUZ

**MAGISTRADO PONENTE:** ADÍN  
ANTONIO DE LEÓN GALVEZ

**SECRETARIO:** IVÁN IGNACIO  
MORENO MUÑIZ

**COLABORADORA:** VICTORIA  
HERNÁNDEZ CASTILLO

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, treinta de diciembre de dos mil veintiuno.

**SENTENCIA** que resuelve el juicio electoral promovido por el Congreso del Estado de Veracruz por conducto de Leticia Aguilar Jiménez en su calidad de directora de servicios jurídicos.<sup>1</sup>

La parte actora controvierte la sentencia emitida el pasado seis de diciembre por el Tribunal Electoral de Veracruz,<sup>2</sup> en el expediente TEV-JDC-545/2021 y acumulados,<sup>3</sup> mediante la cual, entre otras cuestiones, le ordenó al Congreso del Estado que en el ámbito de sus atribuciones legisle para que se contemple el derecho de los agentes y subagentes municipales de la entidad a recibir una remuneración por el ejercicio de

---

<sup>1</sup> En adelante se podrá referir como “actor” o “parte actora”.

<sup>2</sup> En adelante se podrá referir como “Tribunal Electoral local”, “autoridad responsable” o por sus siglas “TEV”.

<sup>3</sup> TEV-JDC-552/2021, TEV-JDC-565/2021 y TEV-JDC-572/2021.

sus cargos; en específico, a los actores de la instancia local pertenecientes al Municipio de Naolinco, Veracruz.

## Í N D I C E

SUMARIO DE LA DECISIÓN .....	2
ANTECEDENTES .....	3
I. Contexto.....	3
II. Del medio de impugnación federal.....	5
CONSIDERANDO.....	6
PRIMERO. Jurisdicción y competencia .....	6
SEGUNDO. Causal de improcedencia .....	9
TERCERO. Requisitos de procedencia.....	11
CUARTO. Precisión de la litis, pretensión y síntesis de agravios. ....	13
QUINTO. Estudio de fondo. ....	15
RESUELVE.....	29

## SUMARIO DE LA DECISIÓN

Esta Sala Regional determina **confirmar**, en lo que fue materia de controversia, la sentencia impugnada al resultar inoperantes los agravios del Congreso del Estado de Veracruz por actualizarse la eficacia refleja de la cosa juzgada, debido a que la obligación de legislar en materia de remuneraciones a los agentes y subagentes municipales del estado de Veracruz se enmarca en una cuestión preexistente respecto de la cual esta Sala ya se ha pronunciado en diversas ocasiones.



## ANTECEDENTES

### I. Contexto

De lo narrado por el actor y de las constancias que obran en los autos del presente expediente se advierte lo siguiente.

1. **Convocatoria para la elección de agentes y subagentes municipales.** El seis de febrero de dos mil dieciocho, el ayuntamiento de Naolinco, Veracruz, celebró sesión de cabildo en la que se aprobó la convocatoria para la elección de agentes y subagentes municipales para cada una de las congregaciones y rancherías pertenecientes al referido municipio, para el periodo de dos mil dieciocho a dos mil veintidós.
2. **Jornada electiva.** Las elecciones de agentes y subagentes municipales tuvieron verificativo dentro del periodo comprendido del dos al seis de abril de dos mil dieciocho, mediante consulta ciudadana y voto secreto.
3. **Constancias de mayoría.** El dieciséis de abril de dos mil dieciocho, el ayuntamiento de Naolinco, Veracruz, expidió las constancias de mayoría respectivas.
4. **Acuerdo General 8/2020.** El trece de octubre de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo general 8/2020, por el que la Sala Superior de este Tribunal Electoral decidió reanudar la resolución de todos los medios de impugnación, a través de sesiones realizadas mediante videoconferencias.

5. **Juicios ciudadanos locales.** El veinticinco de octubre, once y veintinueve de noviembre, así como el dos de diciembre de dos mil veintiuno,<sup>4</sup> diversos ciudadanos presentaron ante el Tribunal Electoral de Veracruz, demandas de juicios ciudadanos en las que reclamaron la omisión del ayuntamiento de Naolinco de otorgarles una remuneración económica por el ejercicio de sus cargos, así como la omisión del Congreso del Estado de legislar sobre la materia referida.

6. Dichos juicios ciudadanos quedaron radicados ante la instancia local con las claves de expediente: TEV-JDC-545/2021, TEV-JDC-552/2021, TEV-JDC-565/2021 y TEV-JDC-572/2021.

7. **Sentencia impugnada.** El seis de diciembre, el Tribunal Electoral de Veracruz, emitió sentencia en la que, entre otras cuestiones, nuevamente le ordenó al Congreso del Estado de Veracruz que, a la brevedad, legisle para que se contemple el derecho de los agentes y subagentes municipales de la entidad a recibir una remuneración por el ejercicio de sus cargos.

## **II. Del medio de impugnación federal.**

8. **Presentación de la demanda.** El catorce de diciembre, el Congreso del Estado de Veracruz, a través de la directora de servicios jurídicos en su calidad de representante, presentó un escrito ante la Oficialía de Partes del TEV para impugnar la resolución emitida en el expediente TEV-JDC-545/2021 y acumulados.

---

<sup>4</sup> En adelante, las fechas estarán referidas a la presente anualidad salvo mención expresa en contrario.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JE-274/2021

9. **Recepción y turno.** El quince de diciembre fue recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el escrito de demanda, el informe circunstanciado y las demás constancias que remitió la autoridad responsable.

10. El dieciséis de diciembre, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente SX-JE-274/2021, registrarlo en el Libro de Gobierno y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado Adín Antonio de León Gálvez, para los efectos correspondientes.

11. **Radicación e instrucción del juicio.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el presente juicio y, al no advertir causa notoria y manifiesta de improcedencia, admitió el escrito de demanda.

12. En posterior acuerdo, al no existir diligencias pendientes por desahogar declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

## CONSIDERANDO

### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia**

13. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación; por **materia**, al tratarse de un juicio electoral promovido por el Congreso del Estado de Veracruz en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de dicho estado que, entre otras cuestiones, le ordenó que legisle para que se contemple el derecho de los agentes y subagentes municipales de la

entidad a recibir una remuneración por el ejercicio de sus cargos; en específico, a los actores de la instancia local pertenecientes al Municipio de Naolinco; y por **territorio**, dado que dicha entidad federativa corresponde a esta circunscripción plurinominal.

14. Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>5</sup> 164, 165, 166, fracción X, 173, párrafo primero, y 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>6</sup>

15. Asimismo, cabe mencionar que si bien el planteamiento del Congreso local se encuentra dirigido a cuestionar del Tribunal local la orden de legislar para que se contemple el derecho de los agentes y subagentes municipales en el estado de Veracruz a recibir una remuneración por el desempeño de sus cargos, se considera que la competencia para conocer y resolver dicha controversia se surte a favor de esta Sala Regional en términos de lo dispuesto por la Sala Superior de este Tribunal Electoral en diversos precedentes.

16. En efecto, en el SUP-JE-92/2019 y SUP-JDC-1232/2019 acumulados, la Sala Superior emitió un acuerdo plenario<sup>7</sup> y determinó que esta Sala Regional es la competente para conocer y resolver los juicios que están en ese supuesto jurídico.

---

<sup>5</sup> En adelante se podrá citar como “Constitución federal”.

<sup>6</sup> En adelante Ley General de Medios.

<sup>7</sup> Respecto de la consulta de competencia realizada por esta Sala Regional en los juicios SX-JDC-320/2019 Y SX-JE-193/2019 acumulados, en los que se presentaron similares planteamientos.



17. Ello, porque lo planteado por el Congreso local, a través de su representante, se encuentra inmerso en la controversia principal, dado que aquello se hace depender de lo resuelto por el Tribunal local, respecto al pago de remuneraciones.

18. Asimismo, en dicha consulta competencial la Sala Superior precisó que en similares términos se acordaron los juicios ciudadanos SUP-JDC-1652/2016, SUP-JDC-289/2018, SUP-JDC-336/2018, SUP-JDC-51/2019 y SUP-JDC-109/2019, en los cuales también se involucraba esta temática, y consideró que la competencia para conocer de ese tipo de asuntos corresponde a las Salas Regionales.

19. Además, cabe mencionar que la vía denominada *juicio electoral* fue establecida en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>8</sup> en los cuales se expone que el dinamismo propio de la materia ha originado que en ocasiones no exista un medio de impugnación específico para hacer valer la afectación derivada de algún acto o resolución en materia electoral.

20. Así que, para esos casos, los lineamientos referidos inicialmente ordenaban formar los Asuntos Generales. Sin embargo, a raíz de su última modificación, ahora indican que debe integrarse un expediente denominado juicio electoral, el cual debe tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

---

<sup>8</sup> Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho, cuya última modificación fue el doce de noviembre de dos mil catorce.

21. Robustece lo anterior, la jurisprudencia **1/2012** de rubro: **“ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTAN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO”**.<sup>9</sup>

### **SEGUNDO. Causal de improcedencia**

22. El Tribunal Electoral de Veracruz, al rendir su informe circunstanciado, aduce como causal de improcedencia la relativa a la falta de legitimación activa del actor para impugnar su sentencia.

23. En criterio de esta Sala Regional es **infundada** dicha causal debido a que el Congreso del Estado es parte legítima pues, si bien se trata de una autoridad que tuvo el carácter de responsable en la resolución que ahora se controvierte, lo cierto es que de conformidad con la razón esencial de la jurisprudencia 4/2013, de rubro: **“LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL”**,<sup>10</sup> donde se establece una regla general respecto al tema de la legitimación activa; lo cierto es que, dicho actor al cuestionar la competencia del Tribunal local para ordenarle que legisle en el tema e imponerle una

---

<sup>9</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 12, 13, así como en la página de internet de este Tribunal: <http://portal.te.gob.mx/>

<sup>10</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 15 y 16; así como en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>





medida de apremio, se concluye que se encuentra en los supuestos de excepción.

24. En efecto, la Sala Superior de este Tribunal Electoral estableció<sup>11</sup> que existen asuntos en los que, de manera excepcional, las autoridades se encuentran en aptitud de evidenciar cuestiones que afecten el debido proceso, tales como la competencia de los órganos jurisdiccionales.

25. Asimismo, el reclamo del Congreso local sustancialmente implica la exigencia de respetar su derecho de defensa, esto debido a que señala que la autoridad responsable ha incurrido en irregularidades que han violentado el debido proceso, en específico dentro del expediente TEV-JDC-572/2021.

26. En tal sentido, se declara **infundada** la causal aducida porque se encuentra colmado el requisito de procedencia de legitimación activa para promover el presente juicio pues, como se indicó, se trata de un asunto en el que se cuestiona la competencia de dicha autoridad jurisdiccional local para resolver en los términos que lo hizo, así como la imposición de un apercibimiento.

27. De ahí que se tenga por satisfecha la legitimación activa del Congreso del Estado de Veracruz para promover el presente juicio electoral a través de su representante.

---

<sup>11</sup> Véase la sentencia recaída a la ratificación de jurisprudencia SUP-RDJ-2/2017.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.**

28. El presente medio de impugnación satisface los requisitos de procedibilidad establecidos en los artículos 7, apartado 2; 8 y 9, apartado 1, de la Ley General de Medios, como a continuación se expone:

29. **Forma.** El escrito de demanda fue presentado ante la autoridad responsable, en él consta el nombre de quien ostenta la representación del Congreso del Estado de Veracruz, precisa su interés y pretensiones, ofrece pruebas y hace constar su firma autógrafa.

30. **Oportunidad.** Se cumple con este requisito, debido a lo siguiente:

31. La resolución impugnada se emitió el seis de diciembre y fue notificada a la parte actora, mediante oficio, el ocho de diciembre siguiente.<sup>12</sup>

32. En ese sentido, el plazo de cuatro días para controvertir la sentencia del Tribunal local transcurrió del nueve al catorce de diciembre, por lo que, si la demanda se presentó en esta última fecha, resulta evidente que es oportuna.

33. Lo anterior, sin contar sábado once y domingo doce de diciembre, toda vez que el asunto no guarda relación con proceso electoral alguno.

34. **Legitimación.** Se satisface el presente requisito de conformidad con los razonamientos contenidos en el considerando previo.

35. **Personería.** El requisito en comento se encuentra satisfecho toda vez que Leticia Aguilar Jiménez, quien aduce ser representante del

---

<sup>12</sup> Razón de notificación consultable a fojas 326 y 327 del Cuaderno Accesorio 1.



órgano legislativo referido, acredita su personería con la copia certificada del nombramiento correspondiente.<sup>13</sup>

36. **Interés jurídico.** Asimismo, el Congreso local tiene interés jurídico toda vez que, en su consideración, el Tribunal responsable, le impuso la primera medida de apremio prevista en el artículo 374, fracción II del Código de la materia, además de que afirma, que este carece de competencia para ordenarle legislar en materia de remuneración para las autoridades municipales auxiliares.

37. **Definitividad.** Este requisito se encuentra satisfecho, toda vez que la resolución reclamada es definitiva y firme, dado que en la legislación de Veracruz no existe medio de impugnación alguno que deba ser agotado para combatir la sentencia del Tribunal local antes de acudir a esta Sala Regional.

38. Esto, ya que conforme con lo establecido en el artículo 381 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, las sentencias que dicte el Tribunal Electoral de Veracruz son definitivas e inatacables en el ámbito estatal.

39. En consecuencia, al cumplirse con todos los requisitos de procedencia del presente juicio, lo procedente es estudiar el fondo de la controversia planteada.

#### **CUARTO. Precisión de la litis, pretensión y síntesis de agravios.**

##### **Precisión de la litis**

---

<sup>13</sup> Consultable a foja 24 del Expediente principal.

40. El presente asunto se encuentra relacionado con la omisión del Congreso del Estado de legislar respecto de la remuneración de los agentes y subagentes municipales determinado por el Tribunal Electoral local, en específico a los pertenecientes al municipio de Naolinco, Veracruz.

41. Ello, dado que, la parte actora señala que el TEV está invadiendo su esfera de competencia al ordenarle que legisle respecto a dicho tema pues, en su consideración, ello incide en el Derecho Parlamentario y no atañe a la materia electoral.

42. Por lo anterior, el análisis y estudio del presente juicio se centrará en determinar si el Tribunal Electoral local era competente para ordenarle al Congreso del Estado que legisle respecto a dicho tópico y, en consecuencia, si fue conforme a Derecho la imposición de un apercibimiento.

### **Pretensión y síntesis de agravios**

43. La pretensión última de la parte actora es que se declare la falta de competencia del Tribunal Electoral local de ordenarle que legisle sobre el derecho a las remuneraciones de los agentes y subagentes municipales y, en consecuencia, se revoque la imposición del apercibimiento como una medida de apremio.

44. Al efecto, plantea los siguientes temas de agravio:

- i. Inexistencia del acto al tratarse de una laguna normativa y no de una omisión legislativa como hace ver el Tribunal local;



- ii. Violación al debido proceso en el juicio TEV-JDC-572/2021 por impedir el desahogo del trámite legal correspondiente;
- iii. Falta de competencia del TEV para ordenarle que legisle y omisión de considerar que se trata de una nueva legislatura y, por tanto, indebida imposición de un apercibimiento;
- iv. Retroactividad por tratarse de asuntos relacionados con la Hacienda pública municipal de Naolinco debido a que el TEV omite considerar que, en atención al principio de libre administración hacendaria, es el propio cabildo municipal quien determina lo referente a la administración de los egresos.
- v. Violación a la supremacía constitucional por la invasión de facultades concretamente relacionadas con la vida orgánica y funcional del ayuntamiento de Naolinco que escapan al ámbito electoral por relacionarse con la forma o alcances del ejercicio de la función pública y no como un obstáculo al ejercicio del cargo.
- vi. Violación a la autonomía municipal y separación de poderes, al ordenarle al ayuntamiento que modifique la propuesta de egresos 2021 y realice el pago de las remuneraciones a los agentes y subagentes municipales, dado que existe la imposibilidad de realizar pagos que no están comprendidos en el presupuesto del ayuntamiento.

#### **QUINTO. Estudio de fondo.**

45. Previo al pronunciamiento de fondo, resulta conveniente exponer, en lo que interesa, las consideraciones del Tribunal local para determinar fundado el planteamiento concerniente a la omisión del Congreso del Estado de legislar en materia de remuneraciones de los agentes y subagentes municipales.

### **Consideraciones del Tribunal local**

46. El TEV señaló que, como parte de los agravios planteados en aquella instancia, los actores sostenían que existía una omisión legislativa, pues en su consideración, una de las razones por las que el ayuntamiento de Naolinco no había presupuestado sus remuneraciones, era precisamente por la falta de disposición normativa expresa que así lo ordenara.

47. Ante ello, la responsable determinó que sí se trataba de una omisión legislativa, pues al ser un hecho notorio que el Congreso del Estado informó en múltiples ocasiones que distintos grupos parlamentarios habían presentado diversas iniciativas respecto a dicho tema, no era posible advertir que dichas acciones presentaran algún avance.

48. Por tanto, determinó que, aun y cuando se habían planteado diversas iniciativas al interior del Congreso del Estado; lo cierto era que únicamente se trataba de proyectos de decreto, los cuales se encontraban en las instancias correspondientes para estudio y análisis a que alude el artículo 49 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

49. En ese sentido, el Tribunal local señaló que Congreso del Estado no había cumplido con las obligaciones constitucionalmente expresas, pues conforme a los artículos 35, fracción II y 127, fracción VI, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, deben expedir las leyes para hacer efectivo el derecho a la remuneración inherente de los servidores públicos electos popularmente.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL ELECTORAL  
XALAPA, VER.

SX-JE-274/2021

50. Por tanto, tuvo por fundado el planteamiento atinente a la omisión y le ordenó al Congreso del Estado que a la brevedad legislara para que se contemple el derecho de los agentes y subagentes municipales a recibir una remuneración y la correspondiente presupuestación por parte de los ayuntamientos de Veracruz.

51. Asimismo, lo apercibió que, en caso de incumplir con lo ordenado se le impondría una de las medidas de apremio a que alude el artículo 374 del Código Electoral del Estado de Veracruz.

#### **Postura de esta Sala Regional en los alcances del estudio**

52. En atención al régimen excepcional de legitimación activa por parte del Congreso del Estado, tal y como quedó establecido en la precisión de la *litis*, esta Sala Regional únicamente se avocará al estudio de la falta de competencia del Tribunal local para ordenar que se legisle en el tema, así como lo relativo a la supuesta violación al proceso en el juicio TEV-JDC-572/2021, y la imposición de un apercibimiento.

53. Consecuentemente, los demás conceptos de agravio en los que se abordan cuestiones que atañen al ayuntamiento de Naolinco, como lo son la retroactividad al tratarse de asuntos que corresponden a la Hacienda pública municipal; la violación a la supremacía constitucional y a la autonomía municipal por la invasión de facultades del ayuntamiento al ordenarle que modifique la propuesta de egresos 2021 y realice el pago de las remuneraciones a los agentes y subagentes municipales, así como lo relativo a considerar el cambio en la legislatura, se consideran **inoperantes**.

54. Ello, porque escapan al régimen excepcional que le otorga legitimación activa al Congreso del Estado por ser autoridad responsable en la instancia local.<sup>14</sup>

- **Falta de competencia del TEV**

### **Planteamiento**

55. El Congreso de Veracruz plantea la incompetencia del TEV para resolver sobre una omisión legislativa, señalándose que en su caso sería la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de Veracruz la competente para tal efecto.

56. Sostiene que la orden de legislar en favor de los agentes y subagentes implica un proceso legislativo, el cual es competencia del Congreso local, por tanto, incumbe al Derecho Parlamentario y no así al Electoral.

57. Asimismo, que el TEV invadió competencias del Congreso Local *-de legislar-* y del Ejecutivo Municipal *-sobre el presupuesto de egresos-*, y que no se está en presencia de una omisión legislativa sino de una laguna normativa.

### **Postura de esta Sala Regional**

58. En relación con la falta de competencia del Tribuna local esta Sala Regional considera que los agravios son **inoperantes** en función de que

---

<sup>14</sup> Por lo que no se surte el criterio de excepción contenido en la Jurisprudencia 30/2016 de Rubro: **"LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL"** consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 15 y 16 y en la página de internet: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp>





en diversos precedentes ya se ha mencionado que la obligación de legislar en materia de remuneraciones de los agentes y subagentes municipales reposa en actos que fueron consentidos y por tanto en el presente juicio resulta aplicable la figura jurídica de la eficacia refleja de la cosa juzgada.<sup>15</sup>

59. En efecto, el hecho de que para el caso del ayuntamiento de Naolinco sea la primera ocasión en la que el TEV analizara lo relativo al derecho de los agentes y subagentes municipales a recibir una remuneración,<sup>16</sup> no implica que se genere una nueva oportunidad para el Congreso del Estado de Veracruz para impugnar la procedencia de la orden y vinculación preexistente que tiene para legislar sobre el tema.

60. Ello es así porque dicha obligación en la instancia local fue determinada desde el cinco de septiembre de dos mil diecinueve al resolver los juicios TEV-JDC-675/2019 y acumulados.

61. Derivado de lo anterior, en diversos precedentes de esta Sala Regional<sup>17</sup> ha sido abordada la obligación a cargo del Congreso del Estado de legislar en materia de remuneraciones de los agentes y subagentes municipales del estado de Veracruz.

---

<sup>15</sup> De conformidad con la jurisprudencia 12/2003 de rubro: “COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA”, consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 248-250; así como en la página de internet: <https://www.te.gob.mx/iuse/>

<sup>16</sup> Establecido de manera jurisdiccional en forma primigenia por la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración de clave SUP-REC-1485/2017 donde reconoció que los agentes y subagentes municipales son servidores públicos y por tanto tienen el derecho a recibir una remuneración por el desempeño de sus funciones, así como a las demás prestaciones inherentes al cargo.

<sup>17</sup> SX-JDC-202/2020, SX-JDC-1273/2021, SX-JE-98/2020 Y ACMULADOS, SX-JE-125/2020, SX-JE-126/2020 y SX-JE-27/2021, entre otros.

## **SX-JE-274/2021**

62. Por mencionar solo algunos de ellos, en el juicio electoral de clave SX-JE-98/2020 y acumulados, relacionado con el municipio de Cazones, se declararon inoperantes los agravios del Congreso porque pretendía inconformarse de actos que fueron consentidos. Asimismo, se argumentó que el TEV, en la sentencia emitida en el juicio ciudadano local TEV-JDC-553/2020, consideró innecesario ordenarle legislar puesto que tal orden había quedado establecida en sentencias dictadas en juicios previos.

63. En el juicio electoral SX-JE-125/2020, relativo al ayuntamiento de Jalcomulco, también se declararon inoperantes los agravios del Congreso relativos a la orden para legislar sobre el tema porque se trataba de actos que fueron consentidos, al no haberse controvertido de manera oportuna la sentencia principal del juicio ciudadano local TEV-JDC-1231/2019, de la que derivó la vinculación cuestionada.

64. De igual manera, al resolver el juicio de clave SX-JE-27/2021 de Chinameca, se declararon inoperantes los agravios por operar la eficacia directa de la cosa juzgada al tratarse de un aspecto que encuadraba actos consentidos, tal y como fue determinado al resolver el diverso juicio de clave SX-JE-98/2020.

65. Así las cosas, la sentencia que aborda lo relativo a la remuneración de los agentes y subagentes de Naolinco no autoriza la generación de una nueva oportunidad para controvertir la orden de legislar existente que, dicho sea de paso, en múltiples casos ya se encuentra en la etapa de cumplimiento y ejecución de sentencia.



66. Tan es así que en el propio juicio electoral de clave SX-JE-125/2020 se vinculó al Tribunal local para que, actuando en Pleno, en una sola vía incidental, generara y conservara unidad en la vigilancia y seguimiento que se debe dar al cumplimiento total e íntegro de lo ordenado al Congreso de Veracruz, relativo a legislar sobre derecho de los agentes municipales a recibir las remuneraciones respectivas en los asuntos en los que así se hubiera determinado.

67. Por tanto, el Congreso del Estado quedó vinculado para que, dentro de las funciones que tiene encomendadas constitucional y legalmente, diera cumplimiento a dichos mandatos.

68. Por lo anterior, en consideración de esta Sala tal agravio resulta **inoperante**, porque se actualiza la figura jurídica de la eficacia refleja de la cosa juzgada.

69. Al respecto, de los principios rectores de todo proceso jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 y 17 de la Constitución federal es la certeza jurídica, la cual abona el de cosa juzgada, y se entiende como la inmutabilidad de lo resuelto en sentencias o resoluciones firmes, cuya finalidad es la de dotar al sistema legal de seguridad jurídica.

70. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que en el sistema jurídico mexicano la institución de la cosa juzgada se ubica en la sentencia obtenida de un auténtico proceso judicial, entendido como el seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, dotando a las partes en litigio de seguridad y certeza jurídica.

71. Así, la cosa juzgada se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio regular que ha concluido en todas sus instancias, llegando al punto en que lo decidido ya no es susceptible de discutirse.<sup>18</sup>

72. La figura de la eficacia refleja de la cosa juzgada tiene la finalidad proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada.

73. Ello, para impedir la prolongación indefinida de los conflictos jurídicos, lo que ocurriría si se mantuvieran abiertas las posibilidades de impugnar indefinidamente los fallos emitidos en cada uno de los procesos jurisdiccionales, provocando constantes resoluciones y, por lo tanto, la incertidumbre permanente en la esfera jurídica de los interesados.

74. Así, la cosa juzgada puede surtir sus efectos en otros procesos de dos maneras:

- i. **Eficacia directa.** La cual opera cuando los elementos tales como sujeto, objeto y causa resultan idénticos en las controversias de que se trate.
- ii. **Eficacia refleja.** Se actualiza cuando, a pesar de no existir plena identidad de los elementos pertinentes entre ambos litigios, **existe, identidad en lo sustancial o dependencia jurídica, por**

---

<sup>18</sup> Criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 85/2008 de rubro “**COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, Novena Época, Pág. 589.



**tener una misma causa**, hipótesis en la cual **el efecto de lo decidido en el primer juicio se refleja en el segundo**, de modo que las partes de este quedan vinculadas por el primer fallo.

Dicha figura tiene como finalidad dotar de seguridad jurídica y evitar sentencias contradictorias, pues toma en cuenta lo resuelto en resoluciones judiciales y que puedan irradiar sus efectos a los asuntos estrictamente vinculados en lo sustancial o dependientes de la misma causa.

75. En tal orden de ideas, el tema de legislar en materia de remuneraciones de los agentes y subagentes municipales en el estado de Veracruz, ha sido una temática respecto de la cual esta Sala Regional ha declarado en múltiples ocasiones que es una cuestión que fue consentida por el propio Congreso; que se encuentra en la etapa de ejecución de sentencia.<sup>19</sup>

76. Por tanto, con independencia del municipio de que se trate, al ser la misma temática sobre la cual esta Sala Regional se ha pronunciado, es que se actualiza la figura de la eficacia refleja de la cosa juzgada, pues si bien la obligación de legislar originalmente fue un exhorto, posteriormente se convirtió en una vinculación con efectos de ordenar que se legisle sobre el tema, cuestión que ya quedó firme.

77. De ahí la **inoperancia** de los conceptos de agravio.

- **Violación al debido proceso en el juicio TEV-JDC-572/2021**

---

<sup>19</sup> Como ocurre en el caso de los ayuntamientos de Chinameca SX-JE-27/2021, y Alto Lucero Veracruz SX-JDC-1273/2021, entre otros.

### **Planteamiento**

78. El Congreso del Estado aduce que el Tribunal Electoral violó su garantía de audiencia y debido proceso en el juicio TEV-JDC-572/2021, pues la sentencia impugnada fue resuelta en la misma fecha en la que se presentó dicho medio impugnativo y aducen que no se cumplió con el trámite de ley.

### **Postura de esta Sala Regional**

79. En concepto de esta Sala Regional el agravio es **infundado** debido a lo siguiente.

80. En primer término, es impreciso que la sentencia *–de seis de diciembre–* se haya emitido en la misma fecha en la que se presentó la demanda porque el escrito inicial fue recibido en el TEV el dos de diciembre.<sup>20</sup>

81. El mismo dos de diciembre, se emitió el acuerdo de turno y requerimiento a la autoridad responsable la cual, en dicho caso, fue el Ayuntamiento de Naolinco, Veracruz, a quien se le ordenó realizar el trámite a que aluden los artículos 366 y 367 del Código Electoral local.<sup>21</sup>

82. El tres de diciembre siguiente se notificó dicho acuerdo al Congreso del Estado de Veracruz, incluso a pesar de que en la demanda no se le señala como autoridad responsable de los actos impugnados, pues estos, se le atribuyeron al Ayuntamiento de Naolinco.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Constancia visible en la foja 1 del Cuaderno Accesorio 4 del expediente en que se actúa.

<sup>21</sup> Constancia visible a fojas 032 del mismo Cuaderno Accesorio 4.

<sup>22</sup> Constancias de notificación consultables en las fojas 035 y 036 del Cuaderno accesorio 4.



83. El seis de diciembre posterior, mediante acuerdo de magistrada instructora se radicó el juicio en la ponencia, se tuvo como autoridad responsable al citado ayuntamiento, se admitió la demanda, pruebas y se declaró cerrada la instrucción, entre otras cuestiones.<sup>23</sup>

84. Por tanto, no le asiste razón al promovente cuando aduce que el Tribunal local vulneró el debido proceso al no haber agotado las instancias del juicio local TEV-JDC-572/2021.

- **Indebido apercibimiento**

### **Planteamiento**

85. Por otra parte, la representante del Congreso del Estado se inconforma con el apercibimiento por parte del Tribunal Electoral consistente en que, de no dar cumplimiento a la sentencia, se le impondría alguna medida de apremio a que alude el artículo 374 de Código Electoral del Estado.

86. Sostiene que no es válido imponerle dicha medida cautelar porque hasta el momento no se le había impuesto y solicita que se aplique el criterio emanado del juicio electoral SX-JE-125/2020 en el cual se revocó el apercibimiento.

### **Postura de esta Sala Regional**

87. El agravio es **inoperante** porque, si bien dicho ordenamiento señala que, para hacer cumplir sus determinaciones el Tribunal Electoral podrá hacer uso discrecionalmente de los medios de apremio; lo cierto es que, el apercibimiento decretado por el TEV fue en el sentido literal

---

<sup>23</sup> Visible en la foja 039 del citado Cuaderno Accesorio 4.

y gramatical de la palabra. Esto es, como un aviso preventivo ante el eventual incumplimiento y no como una sanción propiamente dicha.

88. Por tanto, al tener el sentido de un aviso o advertencia sobre la imposición de alguna de las medidas de apremio, en realidad no se genera ni causa perjuicio alguno a la parte actora.

89. Al respecto, es importante mencionar que el hecho de que el legislador veracruzano haya dispuesto que el *apercibimiento* sea la primera de las medidas de apremio de las que el Tribunal local puede disponer para hacer cumplir sus determinaciones, en el caso se concluye que su imposición no se inscribe como una sanción o castigo que le depare algún perjuicio, sino como un aviso de imposición futura de tales medidas ante el probable incumplimiento.

90. Por ende, sólo ante el incumplimiento se le impondrá al actor alguna de las medidas de apremio previstas en el Código Electoral. Por lo que esta Sala Regional considera que, hasta el momento, dicho acto no vulnera en ningún aspecto los derechos del promovente.

91. Ello, con independencia de que, como se indicó, la orden de legislar no es un acto nuevo respecto del cual existe una cadena variada de incumplimientos y desacatos a diversas órdenes jurisdiccionales, razón por la cual fue ordenada la ejecución conjunta en una sola vía incidental.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Al resolverse el juicio electoral de clave SX-JE-125/2020 el treinta de noviembre de dos mil veinte.





92. Por tanto, en función de todas las consideraciones apuntadas, lo procedente es **confirmar**, en lo que fue materia de controversia, la sentencia impugnada.

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

94. Por lo expuesto y fundado se

### RESUELVE

**ÚNICO.** Se **confirma**, en lo que fue materia de controversia, la sentencia impugnada.

**NOTIFÍQUESE; personalmente** al actor; **de manera electrónica u oficio** al Tribunal Electoral de Veracruz, y a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, en atención al Acuerdo General 3/2015; en ambos casos, con copia certificada de la presente sentencia; y por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, apartado 3, apartado 6, 27, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el juicio se agregue al expediente para su legal y debida

constancia.

En su oportunidad **devuélvase** las constancias atinentes y **archívese** este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Enrique Figueroa Ávila, Presidente, Eva Barrientos Zepeda y Adín Antonio de León Gálvez, ante el Secretario General de Acuerdos, José Francisco Delgado Estévez, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el numeral segundo 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, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.