



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: ST-JDC-582/2021

PARTE ACTORA: ERIKE OMAR
MONROY PICHARDO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: JUAN
CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIO: ANDRÉS GARCÍA
HERNÁNDEZ

Toluca de Lerdo, Estado de México, a trece de agosto de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** la sentencia dictada el pasado dieciséis de junio, por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el expediente identificado con la clave JDCL/381/2021 que, por una parte, determinó sobreseer el medio de impugnación respecto de los argumentos planteados por el actor, referentes a su derecho a prestaciones de seguridad social, así como el reembolso de las erogaciones efectuadas por gastos médicos, por el desempeño de su cargo, puesto que, a juicio de la referida autoridad responsable, rebasan el ámbito de la competencia electoral y, por la otra, confirmó el oficio SMA/PM/0118/2021, relativo a la negativa de otorgarle un salario, porque el desempeño de su encargo es honorífico.

A N T E C E D E N T E S

I. De la narración de los hechos que expone la parte actora en su demanda, así como de las constancias que obran en el expediente del juicio que se resuelve, se advierte lo siguiente:

1. Elección de Delegados. El diecisiete de marzo de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la elección de delegados en el Barrio de San Juan, en el municipio de San Mateo Atenco, Estado de México, en la que resultó electo el ciudadano Erike Omar Monroy Pichardo como primer delegado propietario.

2. Entrega de nombramiento. El doce de abril de dos mil diecinueve, el ciudadano Erike Omar Monroy Pichardo recibió su nombramiento como delegado propietario en el Barrio de San Juan, en el municipio de San Mateo Atenco, Estado de México.

3. Escrito de solicitud. El seis de mayo de dos mil veintiuno,¹ mediante un escrito dirigido al Presidente Municipal de San Mateo Atenco, Estado de México, el actor solicitó el pago del sueldo por el cargo que desempeña; así como las prestaciones de seguridad social y, por último, el reembolso de la cantidad de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 m.n.) por gastos médicos.

4. Acuerdo de respuesta a la solicitud. El veintiséis de mayo, mediante el oficio SMA/PM/0118/2021, suscrito por el Presidente Municipal del ayuntamiento de San Mateo Atenco, Estado de México, le fue notificado al enjuiciante el acuerdo por el que se le da respuesta al escrito de solicitud referido en el numeral que antecede, en el que, medularmente, se le informa la improcedencia de su pretensión, sobre la base de que el cargo que desempeña es de carácter honorífico.

¹ A partir de este momento, las fechas se referirá a dos mil veintiuno, salvo disposición en contrario.



5. Medio de impugnación. En contra de esa negativa, el treinta de mayo, el ciudadano Erike Omar Monroy Pichardo presentó, ante la oficialía de partes del Tribunal Electoral del Estado de México, su demanda de juicio ciudadano local, el cual se registró con la clave de expediente JDCL/381/2021.

6. Sentencia impugnada. El dieciséis de junio,² el pleno del referido tribunal electoral responsable dictó la sentencia en el juicio ciudadano local JDCL/381/2021, en la que, por una parte, determinó sobreseer el medio de impugnación respecto de los argumentos planteados por el actor, referentes a su derecho a prestaciones de seguridad social, así como el reembolso de las erogaciones efectuadas por gastos médicos, por el desempeño de su cargo, puesto que, a juicio de la referida autoridad responsable, rebasan el ámbito de la competencia electoral y, por la otra, confirmó el oficio SMA/PM/0118/2021, relativo a la negativa de otorgarle un salario, porque consideró que el desempeño de su encargo es honorífico.

II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El veintiuno de junio, el ciudadano Erike Omar Monroy Pichardo promovió, ante la oficialía de partes del Tribunal Electoral del Estado de México, su demanda de juicio ciudadano, a fin de controvertir la determinación precisada en el numeral que antecede.

III. Recepción de constancias, integración del expediente y turno a ponencia. El veinticinco de junio, se recibieron, en esta Sala Regional, las constancias que integran el expediente; en consecuencia, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional ordenó la integración del expediente ST-JDC-

² Cabe precisar que, en el acto impugnado, se advierte que éste se emitió en dos mil veinte, sin embargo, de las constancias que integran los autos, se advierte un *lapsus calami* por parte de la autoridad responsable y la fecha correcta deberá corresponder a dos mil veintiuno.

582/2021, así como el turno a la ponencia del magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Radicación y admisión. El dos de julio, el magistrado instructor radicó en su ponencia el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y admitió a trámite la demanda.

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

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, mediante el cual se controvierte una sentencia dictada por un tribunal electoral local que corresponde a una de las entidades federativas (Estado de México) perteneciente a la quinta circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce su jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, párrafo primero; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, fracción II; 164; 165; 166, fracción III, inciso c); 173, y 176, párrafo primero, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3°, párrafos 1 y 2, inciso c); 4°; 6°; 79,



párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial. El uno de octubre de dos mil veinte, la Sala Superior de este Tribunal Electoral emitió el acuerdo General 8/2020, por el cual, aun cuando reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de ese órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del presente juicio de manera no presencial.

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

a) Forma. En la demanda consta el nombre del actor; el lugar para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la demanda, los agravios que le causa el acto controvertido y los preceptos, presuntamente, vulnerados; asimismo, se hace constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

b) Oportunidad. Se cumple este requisito porque la sentencia impugnada fue emitida por la autoridad responsable el dieciséis de junio de dos mil veintiuno, y se notificó a la parte actora en la misma fecha, en cumplimiento a lo ordenado en la resolución,³

³ Según se desprende de la cédula de notificación que obra a foja 216 del cuaderno accesorio del expediente.

por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del dieciocho al veintitrés de junio del año en curso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8°, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo previsto en el precepto jurídico 430 del Código Electoral del Estado de México.

Por tanto, si la demanda fue presentada el veintiuno de junio del año en curso, como se aprecia en el sello y acuse de recibo correspondientes, es evidente que ello sucedió dentro del plazo establecido para tal efecto.

c) Legitimación e interés jurídico. Se cumplen ambos requisitos, toda vez que el presente juicio fue promovido por el ciudadano Erike Omar Monroy Pichardo, por su propio derecho, en contra de la sentencia de dieciséis de junio del año en curso, recaída al juicio ciudadano local promovido por el ahora actor, la cual considera contraria a sus intereses.

d) Definitividad y firmeza. Se cumplen tales exigencias, toda vez que, para controvertir la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, no está previsto otro medio de impugnación en la legislación electoral de dicha entidad federativa, ni existe disposición o principio jurídico de donde se desprenda la atribución de alguna autoridad local para revisar y, en su caso, revocar, modificar o anular, oficiosamente, el acto impugnado, es decir, no existe un medio de impugnación previo y distinto, a través del cual pueda controvertir la decisión emitida por la responsable.

Al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia del presente medio de impugnación, se analizará la controversia planteada.



CUARTO. Existencia del acto impugnado. El presente juicio se promueve en contra de la sentencia aprobada por votación unánime de los magistrados integrantes del pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en su sesión de dieciséis de junio de dos mil veintiuno.

De la revisión del acto impugnado se concluye que la determinación fue aprobada en ejercicio de las facultades del órgano, establecidas en el marco jurídico aplicable, y por la totalidad de los integrantes de su colegiado.

De ahí que, resulte válido concluir que el acto impugnado existe y surte efectos jurídicos, en tanto que esta autoridad revisora no determine lo contrario, sobre la base de los agravios planteados por la parte actora.

QUINTO. Consideraciones esenciales de la sentencia impugnada. En primer lugar, es importante tener presentes las razones que tuvo el tribunal responsable para concluir que debía sobreseerse el juicio ciudadano, respecto de los argumentos planteados por el actor referentes a tener derecho a prestaciones de seguridad social, así como el reembolso de erogaciones efectuadas por gastos médicos, por el desempeño de su cargo, por no ser del ámbito de competencia electoral.

Respecto al análisis de fondo del asunto, también se expresarán los motivos por los que determinó confirmar el oficio SMA/PM/0118/2021.

Para ello, se realiza la siguiente síntesis de las consideraciones de la sentencia:

- En primer término, la autoridad responsable señaló que, los derechos que derivan del régimen de seguridad social en favor de los servidores del Estado y municipios, así como la

eventualidad de solicitar el reembolso de los gastos efectuados ante la imposibilidad de acudir a los servicios de salud que presta el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, son regulados por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, por lo que, concluyó, dichos aspectos constituyen un ámbito de competencia ajeno a esa autoridad responsable y en consecuencia, fue que sobreseyó esa temática de estudio en el juicio ciudadano local;

- Respecto al análisis del fondo del asunto, desarrolló la legislación que regula al servidor público, tanto a nivel federal como estatal, en la que concluyó que, en el Estado de México, el servidor público se establece con la finalidad de limitar el ejercicio abusivo de la autoridad inherente a los actos desplegados por los miembros de los órganos estatales de alguno de los poderes o autónomos, para efectos de ser investigados, y en su caso, sancionados, bajo el sistema de responsabilidades administrativas establecidos constitucional y legalmente;
- Posteriormente, indicó lo que la legislación de esa entidad federativa establece para los delegados y subdelegados municipales, en la que afirmó lo siguiente: las atribuciones que, expresamente, se les han asignado a esos órganos auxiliares no llevan implícito un despliegue de autoridad, es decir, todo aquello que puede hacer son acciones de coadyuvancia con el ayuntamiento, así como con la comunidad de la que ha sido nombrado autoridad auxiliar;
- Esto es, a consideración del tribunal local, las acciones desplegadas por la delegación y la subdelegación municipal no pueden interpretarse como funciones inherentes a la estructura municipal, sino de un instrumento de participación ciudadana



para la coadyuvancia y la supervisión de los servidores públicos municipales en beneficio de los habitantes de la comunidad;

- También enfatizó que, aun y cuando el nombramiento de delegados derive de un proceso que involucre el voto ciudadano, el cargo no pierde su naturaleza originaria – esto es, de autoridad auxiliar, y no de servidor público-, porque como debe clasificarse, el método de elección atendió a una facultad otorgada a los ayuntamientos en la Ley Orgánica Municipal, de considerar entre una designación directa o una abierta en la que participe la ciudadanía;
- Por ende, la autoridad responsable determinó que no resulta viable considerar que la negativa en asignarle una remuneración resulta violatoria de los derechos político-electorales del actor, dado que no se encuentra alguna disposición en el ordenamiento estatal y municipal que sustente dicha exigencia, sino por el contrario, se sustenta en el proceder de la autoridad municipal;
- Por otra parte, el tribunal responsable refirió que, en la “Convocatoria para la elección de delegados y subdelegados Municipales de San Mateo Atenco, Estado de México para el periodo 2019-2022 se estableció, expresamente, que los cargos de delegados serían sin remuneración alguna por ser honoríficos, lo que resulta consistente con las disposiciones contenidas en los artículos 69 y 70 del Bando Municipal de Policía y Gobierno de San Mateo Atenco, Estado de México;
- En tal sentido, el órgano jurisdiccional local consideró que era claro que el promovente sabía que el cargo por el que contendía y del que resultó vencedor, no era un cargo que conllevara remuneración.

ST-JDC-582/2021

- Además, precisó que dicha circunstancia fue del conocimiento del actor, desde el momento en el que participó en el procedimiento respectivo, al ser una disposición establecida en la convocatoria referida, por lo que, con ello, se actualizaban los supuestos de la teoría de los actos consentidos;
- Al respecto, señaló que no existió impugnación alguna en contra de la citada convocatoria por la oferta de los cargos de autoridades auxiliares, carentes de una calidad de servidores públicos y de remuneración correspondiente;
- Por otra parte, el tribunal local manifestó que, si bien en el artículo 127 de la Constitución federal se prevé el derecho a la remuneración, ello no genera *per se* (por sí mismo) que la impugnación al bando municipal y/o a la convocatoria respectiva, por inconstitucional, no esté limitada a los plazos para impugnar una norma hetero-aplicativa, ya que, en todo caso, la falta de impugnación oportuna genera el consentimiento de la norma tildada de inconstitucional;
- En ese sentido, concluyó que, toda vez que el electorado del Barrio de San Juan, en el municipio de San Mateo Atenco, Estado de México, eligió al actor para el cargo de delegado municipal sobre la base de que el desempeño del cargo en mención se realiza sin remuneración económica; el hecho de ordenar el pago de un salario implicaría la modificación retroactiva de las condiciones bajo las cuales se expresó la voluntad del electorado y, por tanto, se afectaría el derecho al sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía;
- Asimismo, el tribunal responsable refirió que los artículos 36, fracción IV, 108, 127, 128 y 147 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se violentan con el hecho de que el artículo 70 del Bando Municipal de Policía y Gobierno de



San Mateo Atenco, Estado de México, establezca que los delegados municipales ejercerán el cargo conferido por la ciudadanía con el carácter de honorífico, ya que no se está en presencia de servidores públicos, sino, únicamente, de instrumentos de participación ciudadana que no forman parte de la administración pública municipal, y

- Por lo anterior, el Tribunal Electoral del Estado de México determinó que se encuentra apegada a derecho la respuesta dada por la autoridad responsable al escrito por medio del cual el actor solicitó el pago de un sueldo por el desempeño de su cargo como delegado municipal y, por lo tanto, que no resultaba procedente otorgarle una remuneración económica por la actividad que realiza.

SEXTO. Pretensión de la parte actora. Ante esta instancia jurisdiccional federal, el enjuiciante pretende que se revoque la sentencia impugnada y, en consecuencia, se le otorgue el pago de un salario por su desempeño como Delegado Municipal del Barrio de San Juan, en el municipio de San Mateo Atenco, Estado de México, así como el reembolso de la cantidad de \$100,00.00 (cien mil pesos 00/100 MN), por concepto de gastos médicos.

SÉPTIMO. Síntesis de agravios. Para ello, la parte actora señala los siguientes motivos de inconformidad que le ocasiona el acto impugnado:

- La sentencia es incongruente, dado que, por una parte, sobresee sobre la base de que no es competencia del Tribunal Electoral del Estado de México analizar los derechos que derivan del régimen de seguridad social en favor de los servidores del Estado y municipios que presta el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, los cuales son regulados por

la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, conforme a sus artículos 1 y 47 de dicha ley y, por el otro, le niega la categoría de servidor público, por lo que, en todo caso, tampoco podría acudir ante dicha instancia;

- Que acorde a los artículos 56, 59 y 73 del Bando Municipal de Policía y de Gobierno del ayuntamiento de San Mateo Atenco, Estado de México, se infiere que se pretende delimitar atribuciones, funciones, obligaciones de deberes, subordinación por rango de niveles con la presidencia municipal, así como la coadyuvancia como autoridad auxiliar; por lo que, no es aplicable el diverso 70 del bando en cuestión al establecer que su función es honorífica;

- En ese sentido, un reglamento no podría contravenir lo regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que, en el artículo 5º, párrafos 3 y 4, de dicho reglamento, se establece el derecho a obtener un salario sobre el cual se otorga al personal subordinado, mediante un salario igual al de los demás, con jornada laboral específica y horario de atención a la ciudadanía; ello, en relación con el artículo 123, apartado A, fracción X, y apartado B, fracción V, de la Constitución federal;

- Aunado a que, acorde con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución federal, el concepto de autoridad, para los efectos del juicio de amparo, se ha ampliado, considerablemente, debiéndose entender por éste a todo aquel servidor público que, por circunstancias de hecho o derecho, pueda contravenir una garantía individual, ya sea porque tenga la posibilidad legal o fáctica de desplegar una conducta positiva, restrictiva de derechos públicos subjetivos, o porque tenga la posibilidad legal



o fáctica de abstenerse de actuar, actualizando dicha abstención una violación a una garantía individual, o el simple incumplimiento de una actitud, legalmente, necesaria, para la satisfacción de un derecho público subjetivo;

- En concordancia con lo anterior, en términos de los artículos 2° y 3° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, se otorga a diversas autoridades públicas atribuciones y obligaciones tendentes a hacer efectivo el multicitado derecho a la protección del trabajo, salario y prestaciones de seguridad social, razón por la cual, el ejercicio de tales atribuciones, así como el incumplimiento de dichas obligaciones, necesariamente, implica que dichos servidores públicos tengan que ser considerados como autoridades, para efectos del juicio de amparo;

- Por ende, en términos de los preceptos jurídicos citados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, el actor asevera que los derechos humanos laborales se encuentran, íntimamente, ligados a la seguridad social, al derecho de permanencia en un empleo, al derecho a ser indemnizado en caso de despido, sin justa o legal causa; a un salario, a una vivienda, a la capacitación y el adiestramiento, a una jornada máxima laboral, a la seguridad social, al reparto de utilidades y al derecho a la asociación profesional, entre otros;

- Además, acorde con el promovente, en el artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se señala que el trabajo debe ser digno y con base en el artículo 7° del mismo Pacto, al trabajador se le debe de

otorgar una remuneración que permita a sus trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias;

- Debido a ello, el actor considera que el acto reclamado debe de revocarse, de manera lisa y llana, ya que, al encontrarse, indebidamente, fundado y motivado, si se revocara “para efectos”, entonces, se le daría otra oportunidad a la autoridad responsable administrativa de perfeccionar su acto, sin embargo, la negativa de otorgarle un salario y prestaciones de seguridad social subsistiría; circunstancia que, desde la perspectiva del promovente, vulnera el artículo 1° de la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipio;
- Además de que, devolverle el asunto al Tribunal Electoral del Estado de México por haber emitido una sentencia incongruente, sería en detrimento de la justicia pronta y expedita, tal y como se establece en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Puntualiza el actor que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el derecho a la protección del trabajo, salario, así como de las prestaciones de seguridad social se traduce en la obligación de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas obtengan una retribución digna de acuerdo con el ejercicio de sus funciones, considerando, para tal efecto, al sector social de trabajadores como el más desprotegido, y
- Por ende, entendiendo la gran protección constitucional y de tratados internacionales en los que México es parte, el actor menciona que se deberá advertir lo inconstitucional, ilegal y arbitrario del acto del H. Ayuntamiento de San Mateo Atenco, Estado de México, al ser omiso en otorgarle un salario digno en



el ejercicio de las funciones como autoridad auxiliar en la modalidad de Delegado Municipal.

OCTAVO. Estudio de fondo

A. Decisión de esta Sala Regional

Los agravios son fundados y suficientes para revocar el acto impugnado.

B. Tesis

En primer término, se establece que la autoridad responsable no debió sobreseer una parte del estudio, sin antes advertir si era procedente o no la pretensión principal de la parte actora, consistente en el otorgamiento de un salario y, en consecuencia, la solicitud accesoria, relativa al pago de prestaciones de seguridad social, así como el reembolso por concepto de gastos médicos ocasionados en el desempeño de sus funciones.

Por ende, al resultar fundado el agravio de índole procesal, lo conducente sería remitir el presente medio de impugnación a la autoridad responsable, sin embargo, al haber efectuado el órgano jurisdiccional estatal el estudio de la materia principal del juicio ciudadano local, consistente en la negativa del otorgamiento de un salario por parte del Presidente Municipal del ayuntamiento de San Mateo Atenco, Estado de México, y que le fuera notificado a la parte actora mediante el oficio SMA/PM/0118/2021 en el que determinó confirmar tal circunstancia, es que, en plenitud de jurisdicción, con el objeto de administrar justicia de manera expedita, pronta y completa, esta Sala Regional resolverá, en forma definitiva, ambas pretensiones, tanto la principal como la accesoria.

Por cuanto hace al análisis de la pretensión principal, se declara, en el caso concreto, la invalidez por inconstitucional de la porción que establece que la función de las autoridades municipales del Estado de México será honorífica, prevista en el artículo 70 del Bando Municipal de San Mateo Atenco 2021.

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

Lo anterior, tomando en consideración la naturaleza del cargo de delegado municipal, sus funciones y atribuciones, válidamente, se llega a la convicción que es un servidor público, por lo que, cuenta con el derecho a una remuneración proporcional a sus atribuciones, tal y como se expondrá en el siguiente apartado.

Sin embargo, debido a la naturaleza jurídica de la remuneración que debe percibir el enjuiciante, la cual no es similar a un salario o sueldo, es improcedente el pago de las prestaciones jurídicas reclamadas, en tanto, en principio, el ayuntamiento no se encuentra obligado a proporcionárselas, salvo acuerdo expreso del Cabildo, por lo que, tampoco se le podría otorgar el reembolso solicitado.

C. Justificación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Carta Democrática Interamericana, son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio



universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Asimismo, acorde a lo establecido en el artículo 6° de la Carta Interamericana Democrática, la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad.

Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

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

Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano.”⁴

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

En los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se reconoce y se ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el

⁴ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 141.

derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública.

Cualquiera que sea la forma de constitución o gobierno que adopte un Estado, en el mismo Pacto (artículo 2º, párrafo 2) y la Convención citada (artículo 2º) se impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ahí se prevén.

Al respecto, en la Observación General número 25 de las Naciones Unidas, se establece que, para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad, los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución deben ser razonables y objetivos. Podrán adoptarse medidas positivas para promover la igualdad de oportunidades en los casos apropiados a fin de que todos los ciudadanos tengan igual acceso.

Si el acceso a la administración pública se basa en los méritos y en la igualdad de oportunidades, y si se asegura la estabilidad en el cargo, se garantizará su libertad de toda injerencia o presión política.

Reviste especial importancia garantizar que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de los derechos que les corresponden conforme al apartado c) del artículo 25 por cualquiera de los motivos especificados en el párrafo 1 del artículo 2º.⁵

⁵ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25, Artículo 25: La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho de Voto*, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7, 12 de julio de 1996, párr. 23.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que resulta indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.⁶

Agrega la Corte Interamericana que (énfasis añadido):

El derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación.⁷

[...]

... de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino **requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio**, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.⁸

Por ende, no contar con remuneración adecuada para el desempeño de un determinado cargo público, máxime cuando éste ha sido electo popularmente, puede llegar a hacer nugatorio el ejercicio político electoral para el cual ha sido votado un ciudadano.

⁶ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 195.

⁷ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 200.

⁸ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 201, y *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párrafo 106.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en señalar lo siguiente:

...el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.⁹

El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23, de la Convención no solo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.¹⁰

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

Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

¹⁰ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 145, y *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 111.



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

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

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

En la actualidad, es común el término funcionario público, a pesar de que fue sustituido por servidor público¹².

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

¹² Reforma de 28 de diciembre de 1982, al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, la palabra funcionario proviene de la “voz función, que se entiende, como una acción y ejercicio de un empleo, facultad y oficio, entre otras acepciones, por lo que, el funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia”¹³.

De Pina Vara señala que, por funcionario también puede entenderse como: “una persona que afecta, con carácter de permanente, como profesional a un servicio del Estado, del Municipio o de cualquier corporación de carácter público”¹⁴.

Olga Hernández y Enrique Quiroz expresan, que funcionarios públicos son: “aquellos individuos que, encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la administración pública...”¹⁵.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que, por funcionario público debe entenderse toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad.¹⁶

En cambio, el término de servidor público es la calidad que se otorga a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado.¹⁷

¹³ Hernández Espíndola, Olga y Quiroz Acosta, “Funcionarios Públicos”, Enciclopedia Jurídica Mexicana, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/Ed. Porrúa, Tomo IV, 2002, p. 169.

¹⁴ De Piña Vara, Rafael, Diccionario de Derecho, México, Porrúa, 15ª ed., 1998, p.280.

¹⁵ Hernández Espíndola, Olga... Loc cit.

¹⁶ Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XIX, p. 1038, de rubro: “Funcionario Público”.*

¹⁷ *Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Porrúa, 2001, pp. 85-86.*



Conforme con la normativa aplicable, son servidores públicos municipales del Estado de México los integrantes del ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquéllos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la administración pública municipal. Los servidores públicos municipales serán responsables por los delitos y faltas administrativas que cometan durante su encargo (artículo 168, de la Ley Orgánica Municipal).

También, como criterio orientador se cita la tesis de rubro ABUSO DE AUTORIDAD. ES APLICABLE EL ARTICULO 139 DEL CODIGO PENAL A UN DELEGADO MUNICIPAL. (LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO),¹⁸ emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, en la que expresó que el delegado municipal es un servidor público. Según lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y ello basta para apreciar que, si se le imputa un hecho arbitrario o indebido debido a su función y excediéndose en su ejercicio, le es aplicable el artículo 139 del Código Penal de la entidad, pues en el tipo de referencia no se exige que el sujeto activo sea una autoridad sino un servidor público.

En ese sentido, por mandato de la Constitución federal, los Congresos locales deben precisar, en las Constituciones de las entidades federativas, quiénes tienen el carácter de servidores públicos por desempeñar algún empleo, cargo o comisión en los municipios, para los efectos de sus responsabilidades, incluida, en su caso, la responsabilidad por el manejo indebido de los

¹⁸ Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII, Julio de 1993, página 134. Visible en la página de internet <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/215790> (consultada el veinticinco de julio de dos mil veintiuno).

ST-JDC-582/2021

recursos públicos y de la deuda pública (artículo 108, párrafo cuarto, de la Constitución federal).

Para efectos de la determinación de las responsabilidades públicas, en el Estado de México, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, entre otros, en los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos.

En el caso de las personas trabajadoras del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

Por otro lado, cabe destacar que, el concepto de servidor público se desprende de la conjunción de estos elementos: desde el nombramiento y la protesta (artículo 128 constitucional), pasando por el derecho de recibir una remuneración proporcional a sus responsabilidades, adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, fijada en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida (artículo 127 constitucional).¹⁹

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

¹⁹ *Cfr.*: Palabras del Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la sesión pública celebrada el veintitrés de junio de dos mil quince, durante la discusión del amparo en revisión 295/2014, en: “CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 23 DE JUNIO DE 2015”, p. 5



prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

En tal mandato constitucional se plasmó la conveniencia de que la aspiración del Estado de derecho consistente en lograr la vigencia real de sus ordenamientos jurídicos cuyo fundamento es la propia Constitución, obligar a los depositarios del poder público a comprometerse formalmente a cumplir su contenido, así como el de las leyes que de ella emanaran; siendo necesario, para la aplicación de tal exigencia, que los funcionarios públicos se encuentren investidos del cargo respecto del cual otorgan la protesta, toda vez que ésta da valor legal al nombramiento para que pueda ejercerse la función, ya que equivale a la aceptación del mismo²⁰.

En armonía con el mandato federal, en el artículo 144 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se señala: “Los servidores públicos del Estado y de los municipios por nombramiento o designación, al entrar a desempeñar sus cargos, rendirán protesta formal de cumplir con la Constitución General de la República, la particular del Estado y todas las leyes que de ambas emanen.”

De ese modo, en la “Convocatoria para la elección de delegados y subdelegados Municipales de San Mateo Atenco, Estado de México para el periodo 2019-2022”²¹ en la base denominada “de los actos de toma de protesta” refiere de forma textual lo siguiente:

DE LOS ACTOS DE TOMA DE PROTESTA

VIGÉSIMA. La Comisión para la Elección de Autoridades Auxiliares y Consejo de Participación Ciudadana, coordinará y

²⁰ Cfr: Tesis: 1a. XIV/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIII, Marzo de 2001, p. 11, con el título PROTESTA DE GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 128 DE LA LEY FUNDAMENTAL.

²¹ Visible a foja 126 del cuaderno accesorio único.

establecerá los mecanismos pertinentes para convocar a los ciudadanos y ciudadanas electos para integrar las Delegaciones y Subdelegaciones Municipales para el periodo 2019-2022, al acto en el cual deberán rendir Protesta de Ley ante el Presidente Municipal, la Síndica, Regidores y la Secretaria del Ayuntamiento el día 15 de abril de 2019.

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

Por tanto, es innegable que, a partir del diseño constitucional y legal, los delegados municipales tienen la calidad de servidores públicos.²²

En ese sentido, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha determinado que los delegados y subdelegados del Estado de México tienen la calidad de representantes populares al ser electos a través del voto popular de los vecinos de la comunidad.

La anterior, en términos de lo establecido en los artículos 31, 56, 57 y 59 de la Ley Orgánica Municipal en el Estado de México; así como de lo regulado en los diversos 69 al 74 del Bando Municipal 2021 de San Mateo Atenco, Estado de México.

Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

...

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

...

CAPÍTULO CUARTO DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES

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

Artículo 57.- Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los

²² SUP-JIN-12/2012.



vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

I. Corresponde a los delegados y subdelegados:

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

..."

Bando Municipal 2021 de San Mateo Atenco, Estado de México

**CAPÍTULO III
DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES**

Artículo 69. En el Municipio de San Mateo Atenco, son autoridades auxiliares municipales las siguientes:

I. Delegados;

II. Subdelegados;

Artículo 70. Las autoridades auxiliares municipales ejercerán sus funciones, en sus respectivas comunidades, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de las vecinas, los vecinos y habitantes, actuando siempre con integridad, honradez, imparcialidad y justicia, procurando en todo momento por el bienestar social. Siendo su función honorífica, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica, el Bando y demás disposiciones reglamentarias aplicables.

Artículo 71. La elección de Delegados y Subdelegados, se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento. Por cada Delegado y Subdelegado deberá elegirse a un suplente.

En la elección de Autoridades Auxiliares y Municipales, el Instituto Electoral del Estado de México podrá coadyuvar y en su caso llevar a cabo la organización, desarrollo y vigilancia, con cargo al Ayuntamiento, previa suscripción del convenio correspondiente.

La elección de las Delegados y de Subdelegados, se realizará en la fecha señalada en la convocatoria, entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del primer año de gobierno del Ayuntamiento. La convocatoria deberá expedirse cuando menos diez días antes de la elección.

Sus nombramientos serán firmados por la o el Presidente Municipal y la o el Secretario del Ayuntamiento, entregándose a las personas electas a más tardar el día en que entren en funciones, que será el 15 de abril del mismo año.

Artículo 72. Para ser Delegado o Subdelegado Municipal, se requiere:

I. Ser ciudadana mexicana o ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Ser vecina o vecino, en términos de este Bando, de la Delegación, Subdelegación municipal; y

III. Contar con reconocida probidad.



Artículo 73. En cada localidad, en la que se divide el territorio municipal, habrá un Delegado y un Subdelegado con sus respectivos suplentes, su elección, organización, funcionamiento y facultades, son las que determinan la Ley Orgánica, el Código Electoral del Estado de México, el presente Bando, los reglamentos municipales, acuerdos, circulares de observancia general y disposiciones administrativas que determine el Ayuntamiento, conforme a las siguientes:

I. Los Delegados y Subdelegados en la localidad que les corresponda tendrán las atribuciones siguientes:

a) Vigilar el cumplimiento del Bando Municipal, así como las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento;

b) Reportar las infracciones o incumplimiento a lo establecido por el Bando Municipal y disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento, a la dependencia administrativa que corresponda;

c) Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal de San Mateo Atenco y los programas que de él se deriven;

d) Auxiliar al Secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir constancias;

e) Informar anualmente a sus vecinos y al Ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados y el estado que guardan los asuntos a su cargo,

f) Elaborar los programas de trabajo para las Delegaciones y Subdelegaciones, con la asesoría del Ayuntamiento;

g) Emitir, dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquel en que le sea solicitada, opinión motivada no vinculante, referente a la autorización de la instalación de nuevos establecimientos comerciales, licencias de construcción y cambios de uso de suelo en sus comunidades. La autoridad municipal deberá requerir la emisión de la opinión motivada, debiendo ser emitida en el término señalado. Su omisión no será condicionante a la procedencia del trámite solicitado y en su caso, dará inicio para que la autoridad de oficio formule la queja correspondiente; y

h) Las que determine el presente Bando y demás disposiciones legales o reglamentarias aplicables.

II. Queda prohibido a los Delegados y Subdelegados Municipales, lo siguiente:

a) Cobrar contribuciones municipales o cuotas, en su caso;

b) Autorizar cualquier tipo de permiso o licencia de construcción, alineamiento, para la apertura de unidades económicas, mercados, tianguis, puestos fijos o semifijos, utilización de la vía pública y cierre de calle, instalación o ejecución de espectáculos públicos tales como ferias, palenques, circos, bailes populares

o cualquier otro de similar índole, eventos públicos o privados;

c) Mantener detenidas a personas por faltas a las disposiciones del Bando, Reglamentos o cualquier otra disposición legal;

d) Poner en libertad a las personas detenidas en flagrancia, por delito del fuero común o federal;

e) Autorizar inhumaciones y exhumaciones;

f) Usufructuar, arrendar o transmitir por cualquier medio la posesión, u obtener un pago por el uso de bienes de dominio público;

g) Destituir o sustituir de propia autoridad a cualquier autoridad auxiliar o integrante del Consejo de Participación Ciudadana;

h) Solicitar o aceptar prestación alguna, pago, aportación, donación o realizar conductas que retrasen, afecten o condicionen, la emisión de la opinión motivada, no vinculante, y

i) Las demás que le señalen otras disposiciones legales o reglamentos aplicables.

El incumplimiento de lo anterior dará lugar a la remoción, en términos de lo establecido por la Ley Orgánica y demás disposiciones legales o reglamentarias aplicables.

Artículo 74. La renuncia, sustitución o remoción de los integrantes de las autoridades auxiliares, estará sujeta a lo que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias municipales aplicables.

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

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

Corresponde a los ayuntamientos convocar a la elección de delegados y subdelegados municipales, la cual se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto



expida el ayuntamiento; además, por cada delegado y subdelegado deberá elegirse un suplente.

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

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

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

Aunado a lo anterior, en el ejercicio de sus funciones se les encomienda vigilar la observancia del bando municipal y los reglamentos aplicables, adoptar las medidas que se requieran para mantener la tranquilidad y seguridad de los habitantes de

ST-JDC-582/2021

las congregaciones, así como corregir cualquier alteración al orden público.

Incluso, actúan por delegación en el ejercicio de las funciones, comisiones o encargos que el Ayuntamiento le encomiende y en ese aspecto, tienen la obligación de coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los Programas que de él se deriven; fungen como auxiliares del secretario del Ayuntamiento para recabar la información que requiera para expedir certificaciones; e incluso, cuentan con la facultad de elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones.

Ante el cúmulo de funciones precisadas, la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-19/2006 y acumulado, así como por esta Sala Regional Toluca en el juicio de inconformidad ST-JIN-12/2012 y el juicio ciudadano ST-JDC-743/2018, han sostenido que los delegados y subdelegados municipales en el Estado de México son electos a través del voto popular de los vecinos de la comunidad y, por tanto, son servidores públicos con facultades de autoridad.

Tal criterio deriva de la interpretación de los artículos 31, 56, 57, 59 y 60, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

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

De ahí que, teniendo en cuenta la naturaleza del cargo de delegado y las atribuciones que se les confiere en la ley, se llega a la convicción que los delegados municipales en el Estado de México tienen el carácter de servidores públicos, con facultades



de autoridad, en las respectivas comunidades en las que resulten electos.

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

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

Al respecto, se hace notar que, en la respectiva “Convocatoria para la elección de delegados y subdelegados Municipales de San Mateo Atenco, Estado de México para el periodo 2019-2022”, en lo que interesa, se asentó que dicho llamado se encontraba dirigido a todos los ciudadanos que en su calidad de vecinos habitaran en alguna de las diferentes localidades que integran el municipio de San Mateo Atenco, Estado de México.

En ese sentido, cualquier persona que cumpliera con esos requisitos podía participar en el proceso de elección e integración de las delegaciones y subdelegaciones municipales para el periodo de dos mil diecinueve a dos mil veintidós.

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



"2019, Año del Centésimo Aniversario Lactucoso de Emiliano Zapata Salazar, el Caudillo del Sur"

De conformidad con los artículos 48 fracción XIV, 59 y 91 fracción V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se otorga el presente:

NOMBRAMIENTO

a: ERIKE OMAR MONROY PICHARDO

COMO DELEGADO MUNICIPAL PROPIETARIO EN EL BARRIO DE SAN JUAN, SAN MATEO ATENCO ESTADO DE MÉXICO, PARA EL PERIODO 2019-2022

EXHORTÁNDOLO A EJERCER EN SU RESPECTIVA JURISDICCIÓN LAS ATRIBUCIONES QUE LE OTORGAN LOS ARTICULOS 57 FRACCIÓN I, 58 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE IGUAL MANERA LAS QUE DELEGE EL AYUNTAMIENTO EN EL BANDO MUNICIPAL DE POLICÍA Y GOBIERNO; ASÍ MISMO, A MANTENER EL ORDEN, LA TRANQUILIDAD, LA PAZ SOCIAL, LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS VECINOS DE SU COMUNIDAD, CONDUCIÉNDOSE CON LEALTAD, HONESTIDAD Y COMPROMISO EN BENEFICIO DE LA POBLACION

Handwritten signature of Lucía González Ordoñez. Below the signature line: Lucía González Ordoñez, Secretaria del Ayuntamiento.

San Mateo Atenco, Estado de México; 12 de abril de 2019.

Handwritten signature of Julio César Serrano González. Above the signature: Resvi consta, Diputado Hombrosi, Erike Omar M. Pichardo. Below the signature line: Julio César Serrano González, Presidente Municipal Constitucional. To the right of the signature: 72216.

De lo anterior, se tiene que el ciudadano Erike Omar Monroy Pichardo fue electo Delegado Municipal propietario en el Barrio de San Juan, del municipio de San Mateo Atenco, Estado de México, para el periodo comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veintiuno, desempeñándose como tal en su respectiva demarcación, como auxiliar del ayuntamiento que le expidió la constancia de mayoría respectiva.

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

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

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la

²³ Visible a foja 125 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.



Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por su parte, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se dispone que:

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

Como se advierte, el régimen de responsabilidades que deriva de los actos u omisiones en que se incurra en el desempeño de la función pública, permea sobre los actos que como Delegado Municipal realice, debido a que la función desempeñada, como “auxiliar del Ayuntamiento”, le fue conferida en un “procedimiento de elección popular”, mediante el sufragio de las personas ciudadanas vecinas de la citada demarcación territorial.

Por ende, es válido concluir que, la parte actora, en su calidad de Delegado Municipal, es un servidor público que fue electo, popularmente, en ejercicio de su derecho a ser votado, previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución federal y 29, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por lo que, le es, plenamente, aplicable la jurisprudencia 21/2011, de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA

REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).²⁴

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

En suma, contrario a lo afirmado por el Tribunal Electoral del Estado de México, queda evidenciado que el ciudadano Erike Omar Monroy Pichardo, en su calidad de Delegado Municipal, realmente, reviste la características esenciales de servidor público con motivo del desempeño de funciones de autoridad auxiliar por delegación o comisión del ayuntamiento de San Mateo Atenco, de manera que, por la naturaleza del cargo y el alcance de las atribuciones que se le confieren en la normativa aplicable, se satisfacen los parámetros constitucionales y legales para ser considerado como tal en los términos explicitados.

- **La remuneración de los delegados municipales**

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

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]

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

²⁴ <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el veinticinco de julio de dos mil veintiuno).



[...].”

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

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

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

En este contexto, al haber quedado demostrado que el ciudadano Erike Omar Monroy Pichardo se desempeña como Delegado Municipal del Barrio de San Juan, perteneciente al municipio de San Mateo Atenco, Estado de México, de ello se sigue que, bajo el resguardo del andamiaje constitucional federal y local invocado, tiene derecho a recibir una remuneración por el desempeño de una función que, por sí misma, conlleva a reconocerle el carácter de servidor público.

En ese sentido, en atención a la normativa convencional y constitucional analizada, el establecimiento de cargos de elección popular de carácter honorífico, sin derecho a una remuneración adecuada a sus funciones y proporcional a sus

ST-JDC-582/2021

responsabilidades, resulta desigual y discriminatorio, con independencia de que se trate de autoridades municipales de índole auxiliar, ya que tal circunstancia les impide a las personas el goce real y efectivo de la contraprestación inherente para el desempeño de dicho cargo, además, de que se le priva de las mejores condiciones para asegurar la imparcialidad y autonomía en su actuar.

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

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

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

Consecuentemente, es inconstitucional que, en el bando municipal de San Mateo Atenco 2021 (artículo 70), se disponga que la actuación de los delegados municipales es de carácter honorífico, sin derecho a remuneración (circunstancia replicada en la convocatoria respectiva), en tanto se trata de servidores



públicos auxiliares, electos, popularmente, que ejercen atribuciones de índole pública que, original y exclusivamente, le corresponden al municipio por conducto de su ayuntamiento.

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

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

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

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

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

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

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

En efecto, para el debido goce y ejercicio del derecho fundamental a ser votado, se encuentra como requisito indispensable el desempeño del cargo por el que la persona ha sido electa y designada.

La tutela de esa libertad también incluye la vertiente del desempeño del cargo, entendiéndose como la protección de las funciones inherentes durante el periodo para el cual fue votada por la ciudadanía, de forma que la limitación de alguna de ellas



implique una restricción al derecho e impida el libre ejercicio de éste.

En este punto, resulta aplicable la jurisprudencia 20/2010 de rubro DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.²⁵

En las relatadas circunstancias, esta Sala Regional Toluca concluye que, Erike Omar Monroy Pichardo, en su calidad de Delegado Municipal del Barrio de San Juan, perteneciente al municipio de San Mateo, Estado de México; tiene derecho a recibir una remuneración por ser servidor público.

Por tanto, en el caso en concreto, esto es, respecto al Delegado Municipal del Barrio de San Juan, perteneciente al municipio de San Mateo, Estado de México, se declara la invalidez, por inconstitucional, de la porción que establece que la función de las autoridades municipales del Estado de México será honorífica prevista en el artículo 70 del Bando Municipal de San Mateo Atenco 2021, la cual es del tenor siguiente:

Artículo 70. Las autoridades auxiliares municipales ejercerán sus funciones, en sus respectivas comunidades, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de las vecinas, los vecinos y habitantes, actuando siempre con integridad, honradez, imparcialidad y justicia, procurando en todo momento por el bienestar social. **Siendo su función honorífica**, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica, el Bando y demás disposiciones reglamentarias aplicables.

Ello, por haber resultado contraria a lo dispuesto en los artículos 127, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del diverso 147, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de México, que reconocen el

²⁵ <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el veinticinco de julio de dos mil veintiuno).

derecho de todo servidor público a recibir una remuneración irrenunciable por el desempeño de su empleo cargo o comisión.

No es obstáculo para lo anterior el hecho de que, el actor en su escrito de demanda que dio origen al presente juicio ciudadano federal haya expresado que el artículo 70 del Bando Municipal de San Mateo Atenco 2021 sea contrario a los artículo 5 y 123 de la Constitución federal y que en la presente determinación se advirtiera que ese precepto sea contrario a otro (127, primer párrafo).

Ello, sobre la base de que, cuando se habla del control *ex officio* (de oficio) debe tenerse presente que dicha expresión significa que ese tipo de examen pueden hacerlo, por virtud de su cargo de órgano jurisdiccional constitucional, aun cuando no exista una solicitud expresa de las partes, pues en la Constitución federal se les faculta a inaplicar una norma cuando adviertan que viola derechos humanos, de manera que el control difuso no constituye un proceso constitucional sino sólo una técnica al alcance de dicho ente para que pueda ejercer un control de constitucionalidad en un proceso.²⁶

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

²⁶ Al respecto, véase la tesis P. IX/2015 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EX OFFICIO. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN EJERCERLO SÓLO EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA. Ubicada en la página de internet <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2009816> (consultada el veinticinco de julio de dos mil veintiuno).



Lo anterior, sin que pueda estimarse que se trata de actos consentidos, porque en lo tocante a la convocatoria, por más que se hubiera señalado que se trataba de un cargo honorífico, la circunstancia de que el actor hubiera participado sin inconformarse contra tal aspecto, no puede irrogarle ahora un perjuicio que tenga que soportar, ya que, en ese momento, carecía de interés jurídico para combatir tal porción normativa, en virtud, de que no había sido electo todavía, de ahí que la emisión de la convocatoria y su sujeción a la misma no le irrogaba todavía un perjuicio jurídico.

Ahora, la circunstancia de que hubiese iniciado el cargo sin combatir la disposición del Bando Municipal en que se establece que se trata de un cargo honorífico, tampoco se erige en un impedimento jurídico para que pueda ahora combatir tal disposición, teniendo en consideración que la remuneración que le corresponde por las funciones que desempeña son irrenunciables; de ahí que pueda ahora hacerse valer, máxime que, acorde con la jurisprudencia 35/2013 emitida por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN,²⁷ la inconstitucionalidad de una norma puede hacerse valer en cada acto de aplicación.

Similar consideración se emitió por este órgano jurisdiccional federal en el expediente ST-JDC-35/2020.

- **Improcedencia de las prestaciones de seguridad social**

Cabe precisar que, en el caso, dado que el actor como Delegado Municipal desempeña funciones por delegación o comisión del

²⁷ <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (consultada el veinticinco de julio de dos mil veintiuno).

ayuntamiento respectivo, el pago que le corresponde no podría constituir, propiamente, un sueldo o salario, sino más bien una dieta adecuada que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, conforme la determine el cabildo del ayuntamiento de San Mateo Atenco, Estado de México, mediante una evaluación objetiva en la que se deberá tener en cuenta las actividades que debe desplegar y el tiempo que se requiere para su cabal cumplimiento, sin demérito de otros elementos que estime pertinente dimensionar el propio cabildo.

Esto es, el pago de la referida dieta, apoyo o subvención no implica que el accionante se le reconozca la calidad de empleado o trabajador del ayuntamiento y que, por ende, deba ser considerada con derecho a recibir un salario, así como las prestaciones inherentes a éste, a las que sí podrían acceder los trabajadores subordinados del ayuntamiento, como las prestaciones obligatorias de interés social o médicas (artículo 11, primer párrafo, fracciones I, II y III, de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios).

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

En ese contexto, la dieta correspondiente deberá cubrirse, retroactivamente, a partir del uno de enero del año en curso, atendiendo al principio de anualidad presupuestaria,²⁸ debiéndose hacer los ajustes pertinentes al presupuesto dos mil

²⁸ De manera similar se resolvió en los expedientes ST-JDC-35/2020 y ST-JDC-561/2021.



veintiuno y en su caso, las gestiones pertinentes ante las instancias correspondientes para tal fin.

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

Similares consideraciones se emitieron por este órgano jurisdiccional federal en los expedientes ST-JDC-35/2020 y ST-JDC-561/2021.

Derivado de lo aquí desarrollado, se advierte que el delegado municipal, al ser un funcionario designado mediante elección popular directa y que, por ende, tiene la representación de la demarcación territorial por el término de cuatro años (2019-2022), resultando sus cargos obligatorios más no gratuitos implica que se le debe de otorgar una remuneración, la cual, se le identifica como dieta.

Bajo esa perspectiva jurídica, las dietas que le corresponden servidores públicos que son electos, popularmente, no son salarios, por lo que, obedecen a otras reglas que no corresponden a las que derivan de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, en términos de lo prescrito en la Constitución federal.

Es decir, en principio, no son aplicables las reglas que se emiten en términos de lo dispuesto en los artículos 115, Base VIII, párrafo segundo; 116, fracción VI, y 123, apartados A y B), todos

ST-JDC-582/2021

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en consecuencia, al ser el delegado municipal del Estado de México electo, popularmente, no es considerado como trabajador del mismo, por tanto, no recibe un salario en términos de lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México, sino que éstos se sujetan a lo dispuesto en los artículos 115, párrafo primero, Base IV, penúltimo párrafo, así como del diverso 127, párrafos primero y segundo, ambos de la Constitución federal, en los que, se prevén 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 constitucional, primer párrafo (en el entendido de que servidores públicos, entre otros, son los representantes de elección popular, según se prevé en el artículo 108, párrafo primero, de la Constitución federal, tal y como se desarrolló en este apartado).

Dicha conclusión es similar a la arribada por esta Sala Regional en el juicio ciudadano ST-JDC-71/2021.

Por ende, al no otorgársele a la parte actora un salario por el encargo de Delegado Municipal, sino una remuneración denominada dieta, es que resulta improcedente el pago de las prestaciones de seguridad social, así como el reembolso solicitado por la cantidad de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 MN), derivado de gastos médicos ocasionados en el desempeño de sus funciones.

En consecuencia, lo conducente es **revocar** la sentencia controvertida, para el efecto de lo que a continuación se indica.



NOVENO. Efectos. Derivado de la circunstancia de que el ciudadano Erike Omar Monroy Pichardo -en su carácter de delegado municipal del Barrio de San Juan, del municipio de San Mateo Atenco, Estado de México- es un servidor público y, como consecuencia, tiene el derecho a recibir una remuneración (dieta) por el desempeño de las funciones que desempeña, ha lugar a ordenar al ayuntamiento del referido municipio, le otorgue la cantidad quincenal que corresponda, para lo cual, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

1. En pleno respeto a su autonomía y en colaboración con la Tesorería Municipal, de acuerdo a su organización y recursos con que cuente, emprenda un análisis a la disposición presupuestal que permita formular ante el cabildo la propuesta de modificación al presupuesto de egresos programado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, con la finalidad de cubrir el pago de la dieta correspondiente al delegado municipal Erike Omar Monroy Pichardo, que deberá de cubrirse a partir del uno de enero de dos mil veintiuno, atendiendo al principio de anualidad presupuestaria.

2. Para fijar el monto de la dieta que se deberá otorgar al referido ciudadano -en su carácter de servidor público- deben tomarse en cuenta, entre otros, los parámetros siguientes:

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

3. Para cumplir con lo anterior, el cabildo del ayuntamiento de San Mateo Atenco, Estado de México, dentro del plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al de la notificación

de la presente sentencia, deberá sesionar para determinar la dieta y las previsiones presupuestales correspondientes tanto para el pago retroactivo como para los sucesivos, debiendo informar de ello a Sala Regional Toluca, dentro del día siguiente hábil de que ello suceda, acompañando al efecto la documentación correspondiente.

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

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

6. Se vincula a la contraloría interna del mencionado ayuntamiento, a fin de que requiera y vigile el cumplimiento de las declaraciones, como podrán ser, entre otras, la de incompatibilidades y de conflicto de intereses que, en su caso, deberá presentar el ciudadano Erike Omar Monroy Pichardo, en su carácter de servidor público, con motivo del desempeño del cargo de delegado.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

SEGUNDO. En plenitud de jurisdicción, se **revoca** el acuerdo por



el que se le da respuesta al escrito de solicitud de la parte actora, en el que, medularmente, se le informa de la improcedencia de su pretensión, sobre la base de que el cargo que desempeña es de carácter honorífico y que le fuera notificado al promovente mediante el oficio SMA/PM/0118/2021, para los efectos señalados en el considerando noveno de esta sentencia.

TERCERO. Se **invalida** al caso concreto la porción normativa del artículo 70 del Bando Municipal emitido por el Ayuntamiento de San Mateo Atenco, Estado de México, exclusivamente en cuanto refiere **el carácter honorífico** de la actuación de las autoridades auxiliares municipales.

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

QUINTO. Se **ordena** al ayuntamiento de San Mateo Atenco, Estado de México, que proceda en los términos que se indican en el considerando de efectos de la presente resolución.

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

SÉPTIMO. Se **vincula** a la contraloría interna del mencionado ayuntamiento, a fin de que requiera y vigile el cumplimiento de las declaraciones, como podrán ser, entre otras, la de incompatibilidades y de conflicto de intereses que, en su caso, deberá presentar el ciudadano Erike Omar Monroy Pichardo, en su carácter de servidor público, con motivo del desempeño del cargo de delegado municipal del Barrio de San Juan, del

municipio de San Mateo Atenco, Estado de México.

OCTAVO. Es improcedente el pago de las prestaciones de seguridad social, así como el reembolso solicitado, por concepto de gastos médicos ocasionados en el desempeño de sus funciones.

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

De ser el caso, devuélvanse las constancias atinentes y en su oportunidad, remítase el expediente al archivo jurisdiccional de esta Sala Regional, como asunto concluido.

Asimismo, hágase del conocimiento público la presente resolución en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

Así, por **mayoría** de votos, con el voto en contra del Magistrado Alejandro David Avante Juárez, quien formula **voto particular**, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que



integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ AL NO COINCIDIR CON EL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN MAYORITARIA RECAÍDA AL JUICIO CIUDADANO ST-JDC-582/2021.

Con el debido respeto disiento de la decisión mayoritaria que revoca la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México en el juicio ciudadano JDCL/381/2021, cuya temática refiere a la solicitud de pago realizada al Presidente Municipal de San Mateo Atenco, por Erike Omar Monroy Pichardo en su carácter de Delegado Municipal propietario en el Barrio de San Juan, en el citado municipio. Al respecto, la mayoría resolvió:

- En plenitud de jurisdicción, revocar el oficio por el que se le da respuesta al escrito de solicitud de la parte actora, en el que se le informa de la improcedencia de su pretensión de pago.
- Invalidar al caso concreto la porción normativa del artículo 70 del Bando Municipal emitido por el Ayuntamiento de San Mateo Atenco, Estado de México, exclusivamente en cuanto refiere el carácter honorífico de la actuación de las autoridades auxiliares municipales.
- Al corresponderle el pago de una remuneración denominada dieta y no un salario, resulta improcedente el pago de las prestaciones de seguridad social, así como el reembolso solicitado por la cantidad de \$100,000.00 (cien

mil pesos 00/100 MN), derivado de gastos médicos ocasionados en el desempeño de sus funciones.

a. Contexto del asunto.

La pretensión del actor consiste en que se revoque la resolución de dieciséis de junio de dos mil veintiuno, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México y, en consecuencia, se le reconozca la calidad de servidor público y se otorgue una remuneración económica por el desempeño de su cargo como delegado municipal, así como el reconocimiento de su derecho a recibir prestaciones de seguridad social, y el reembolso de las erogaciones realizadas por gastos médicos.

Para controvertir las razones dadas por el tribunal responsable, el actor alegó, en esencia, lo siguiente:

- La sentencia es incongruente, dado que, por una parte, sobresee sobre la base de que no es competencia del Tribunal analizar los derechos que derivan del régimen de seguridad social en favor de los servidores del Estado y municipios que presta el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, los cuales son regulados por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, y, por el otro, le niega la categoría de servidor público, por lo que, en todo caso, tampoco podría acudir ante dicha instancia;
- Que el bando municipal pretende delimitar atribuciones y funciones, por lo que no es aplicable el artículo 70 al establecer que la función del delegado es honorífica;

- Señala que un Reglamento no puede contravenir la Constitución respecto al derecho a obtener un salario; y
- Que los derechos humanos laborales se encuentran ligados a la seguridad social, al de permanencia en el empleo, y a la seguridad social, entre otros.

b. Decisión mayoritaria

La mayoría decide revocar la determinación del tribunal local, a partir de considerar fundados los agravios, y en plenitud resuelve sobre la controversia planteada para concluir que el actor es servidor público y, por ende, cuenta con el derecho a una remuneración proporcional a sus atribuciones.

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

Señalan que, una de las formas de participación y representación política que se estableció en el Estado de México, fue la de la figura de los delegados en los ayuntamientos municipales, que

son electos a través del sufragio libre y directo de los ciudadanos de la propia comunidad a la que representan.

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

Tratándose de los delegados municipales se concluye que realizan funciones de autoridad, de ahí que, teniendo en cuenta la naturaleza del cargo, y las atribuciones que les confiere la ley existe convicción sobre su carácter de servidores públicos con facultades de autoridad.

En atención a la normativa convencional y constitucional se señala que el establecimiento de cargos de elección popular de carácter honorífico sin derecho a remuneración resulta discriminatorio.

Por ello, se concluye la invalidez por inconstitucional del artículo 70 del Bando Municipal, que establece que la función del delegado municipal será de carácter honorífica, sin derecho a remuneración (circunstancia replicada en la convocatoria respectiva), en tanto se trata de servidores públicos auxiliares, electos, popularmente, que ejercen atribuciones de índole pública que, original y exclusivamente, le corresponden al municipio por conducto de su ayuntamiento.



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

En cuanto a las prestaciones de seguridad social y reembolso por gastos médicos se declara improcedente al concluir que no se trata de un salario sino de una dieta.

Como parte de los efectos se ordena el pago de una remuneración al actor a partir de enero de 2021, y se vincula a la Contraloría para que vigile el cumplimiento de las declaraciones relativas al ejercicio del cargo.

C. Razones de disenso.

No comparto las consideraciones que soportan la decisión mayoritaria. En mi opinión, no le asiste la razón al promovente. Lo anterior, pues tal y como he sostenido en asuntos previos, discutidos y resueltos por quienes integramos esta Sala Regional, como los juicios ciudadanos 35/2020 y 561/2021, juicios en los que se ha analizado la temática relacionada con el pago de una “dieta” a los delegados municipales, por la naturaleza del cargo, no les corresponde un pago por su desempeño.

En la misma lógica de los disensos señalados, considero que fue correcto lo resuelto por el tribunal local, pues contrariamente a lo que afirma el actor, el cargo que ostenta como delegado municipal, lo obtuvo a partir de un proceso de elección que fue convocado por el Ayuntamiento para desempeñar un cargo

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

Ello de conformidad con siguientes preceptos:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 125.

...

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

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

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



en el Presupuesto de Egresos correspondiente bajo las bases siguientes:

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

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

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

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

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

Ley Orgánica Municipal del Estado de México

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

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

I. Corresponde a los delegados y subdelegados:

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

V. Autorizar inhumaciones y exhumaciones;

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

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

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

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



Bando Municipal 2021 de San Mateo Atenco, Estado de México

CAPÍTULO III DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES

Artículo 69. En el Municipio de San Mateo Atenco, son autoridades auxiliares municipales las siguientes:

I. Delegados;

II. Subdelegados;

Artículo 70. Las autoridades auxiliares municipales ejercerán sus funciones, en sus respectivas comunidades, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de las vecinas, los vecinos y habitantes, actuando siempre con integridad, honradez, imparcialidad y justicia, procurando en todo momento por el bienestar social. **Siendo su función honorífica, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica, el Bando y demás disposiciones reglamentarias aplicables.**

Artículo 71. La elección de Delegados y Subdelegados, se sujetará al procedimiento establecido en la convocatoria que al efecto expida el Ayuntamiento. Por cada Delegado y Subdelegado deberá elegirse a un suplente.

En la elección de Autoridades Auxiliares y Municipales, el Instituto Electoral del Estado de México podrá coadyuvar y en su caso llevar a cabo la organización, desarrollo y vigilancia, con cargo al Ayuntamiento, previa suscripción del convenio correspondiente.

La elección de las Delegados y de Subdelegados, se realizará en la fecha señalada en la convocatoria, entre el segundo domingo de marzo y el 30 de ese mes del primer año de gobierno del Ayuntamiento. La convocatoria deberá expedirse cuando menos diez días antes de la elección.

Sus nombramientos serán firmados por la o el Presidente Municipal y la o el Secretario del Ayuntamiento, entregándose a las personas electas a más tardar el día en que entren en funciones, que será el 15 de abril del mismo año.

ST-JDC-582/2021

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

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

En el caso, del contenido de la *“Convocatoria para la elección de delegados y subdelegados Municipales de San Mateo Atenco, Estado de México para el periodo 2019-2022”*, que obra en el expediente, **se estableció, expresamente, que los cargos de delegados serían sin remuneración alguna por ser honoríficos**, lo que resulta consistente con las disposiciones contenidas en los artículos 69 y 70 del Bando Municipal de Policía y Gobierno de San Mateo Atenco, Estado de México.

En atención a lo anterior, en mi opinión, no es dable considerar la existencia de una omisión en cubrirle remuneración alguna, dado que no existe ordenamiento que sustente la exigencia del



actor, sino por el contrario, se justifica el proceder de la autoridad municipal.

De ahí que, lo que trata el actor es confrontar el contenido de la Convocatoria y del Bando Municipal por cuanto establecen al cargo de delegado municipal como honorífico, con lo dispuesto por la Constitución Federal y la local, lo que no resulta atendible porque, se trata de actos consentidos, habida cuenta que, de autos no se observa que el actor haya impugnado ni la Convocatoria ni el Bando Municipal, ni sus primeros actos de aplicación, consintiendo lo ahí establecido desde la fecha en la que participó y tomó protesta del cargo.

En mi concepto, la figura de delegado municipal tiene origen en la necesidad de que la solución a las demandas de la población cuente con participación ciudadana para respaldar las acciones del gobierno, tendentes a resolver las carencias que afectan al municipio, y para que exista coadyuvancia de las autoridades auxiliares para mantener el orden, tranquilidad, paz social, seguridad y protección de los vecinos, como fue expuesto en la Convocatoria de mérito.

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

Cabe señalar que, no existe un criterio de aplicación obligatoria para esta Sala, que haya sido emitido por la Sala Superior de este Tribunal, que curse por lo que ahora exige el actor, y por el contrario, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó un criterio en jurisprudencia en un **caso análogo** como el de los

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

Es apoyo de lo anterior la jurisprudencia de rubro: ***PARTICIPACIÓN CIUDADANA. LOS ARTÍCULOS 57 Y 87 DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, AL ESTABLECER QUE LOS CONTRALORES CIUDADANOS Y LOS INTEGRANTES DE LOS COMITÉS CIUDADANOS COLABORARÁN DE MANERA HONORÍFICA, NO VIOLAN LOS ARTÍCULOS 36, FRACCIÓN IV, 108 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.***

Siguiendo el criterio antes referido, es de concluirse que en el caso que nos ocupa, tampoco debe estimarse violatorio de derechos que las autoridades auxiliares municipales en el Estado de México se consideren con cargos honoríficos, sin derecho a



percibir una remuneración económica, atendiendo esencialmente a la naturaleza de las funciones que le son encomendadas.

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

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

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

realizarán su función de manera honorífica, en tanto que no son autoridades municipales sino que son órganos auxiliares de los mismos.

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

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

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

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



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

Así, los elementos configurativos o condiciones fundamentales para la aplicación de la doctrina de los actos propios son los siguientes²⁹:

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

En ese orden de ideas, si la premisa de una impugnación parte de la base de que le causa perjuicio un acto que el mismo impugnante provocó, como en el caso lo es la decisión de participar en la elección en comento, debe estimarse que tal situación no es aceptable, dado que, al momento de aceptar las

²⁹ Según explica Héctor Mairal, en la obra "La doctrina de los Propios Actos y la Administración Pública" (Depalma, 1994)

ST-JDC-582/2021

condiciones del acto, aceptó sus consecuencias, entre las cuales, destaca el carácter honorífico del cargo.

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

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

Lo anterior obedece a que la conducta desplegada por el actor, esto es su consentimiento de que el cargo para el cual participaba tenía el carácter de “honorífico” fue previo a la pretensión expresada en el juicio local que ahora impugna, respecto del mismo concepto.

La conducta previa resulta válida y determina claramente la voluntad del ahora actor, respecto de participar en el proceso de elección, sabedor de que se trataba de un cargo por el que no obtiene una remuneración económica al tratarse de un cargo honorífico, lo cual ahora considera indebido o contrario a derecho.

De ahí que se estime que la conducta del ciudadano actor no es una situación que él desconociera, por lo que no es posible argumentar o pretender adquirir un derecho, consistente en que



se le otorgue una remuneración por ejercer su cargo, que nunca ha existido.

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

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

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

ST-JDC-582/2021

se hizo referencia expresa a que el cargo se ejercería sin remuneración económica.

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

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

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

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



de ostentar tales cargos, le son aplicables los principios rectores de la función electoral, particularmente, el de certeza.

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

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

Así, la naturaleza y duración de los cargos de elección popular, así como los candidatos propuestos y las condiciones generales para el ejercicio del sufragio, son determinantes para el voto.

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

Por tanto, a fin de cumplir de forma irrestricta con el principio de certeza electoral, cualquier modificación a las condiciones de la contienda, debe realizarse de manera previa al inicio del proceso electoral, a efecto de que todos sus participantes ejerzan sus derechos en atención a un mismo entendimiento sobre los alcances del cargo y sobre el cual recaerá la expresión de la

voluntad libre del electorado, ello a partir de lo que dispone el párrafo penúltimo del artículo 105 de la Constitución, en su fracción II.

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

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

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

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

Lo anterior se afirma ya que, la comunidad que votó por el actor, para participar como delegado municipal, lo hizo considerando que el cargo es honorífico, sin remuneración económica, pues así se contempla en el Bando Municipal vigente y asimismo se estableció en la Convocatoria, en esa virtud, al ordenar el pago



de un salario, se estarían modificando sustancialmente las condiciones bajo las cuáles se llevó a cabo la elección, de forma posterior a ella.

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

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

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

En efecto, de reconocerse que el actor tiene la calidad de servidor público con derecho a goce de sueldo y diversas prestaciones, en su momento podría generar incertidumbre jurídica en cuanto al régimen laboral al que está sujeto, en el entendido de que no forma parte de la nómina contemplada en el respectivo presupuesto, en el que, por el contrario, aparecen quienes efectivamente son servidores públicos del ayuntamiento, y contemplados para los cargos que, de acuerdo a la plantilla, conforman los cargos “asalariados”³⁰.

Igualmente, debe considerarse que, al reconocerse la calidad de servidor público del actor y considerarse que debe

³⁰ En lo que interesa, aplica lo considerado en el voto concurrente que formulara el Ministro Eduardo Medina Mora, en la Acción de Inconstitucionalidad 3/2014.

ST-JDC-582/2021

corresponderle un salario por sus labores, debe entenderse que queda sujeto al régimen de responsabilidades de las diversas leyes en la materia, con las obligaciones administrativas y tributarias de mérito.

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

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

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

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ST-JDC-582/2021

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

MAGISTRADO

ALEJANDRO DAVID AVANTE JUÁREZ

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.