



TRIBUNAL ELECTORAL

DEL ESTADO DE DURANGO

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

EXPEDIENTE: TE-JDC-012/2020

ACTORES: JULIA RAMOS
RODRÍGUEZ Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: H.
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE
TOPIA, DURANGO

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
MAGDALENA ALANÍS HERRERA

SECRETARIA: NORMA ALTAGRACIA
HERNÁNDEZ CARRERA

Victoria de Durango, Durango, a veintiocho de octubre de dos mil veinte.

El Tribunal Electoral del Estado de Durango dicta **SENTENCIA** en el juicio ciudadano indicado al rubro, en el sentido de declarar **infundada** la pretensión de los actores, atento a los razonamientos que se exponen en este fallo.

GLOSARIO	
<i>Ayuntamiento responsable:</i>	H. Ayuntamiento del Municipio de Topia, Durango
<i>Constitución federal:</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>Constitución local:</i>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango
<i>Ley de Medios de Impugnación local:</i>	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango
<i>Ley electoral local:</i>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango
<i>Primer Tribunal Colegiado:</i>	Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito con residencia en la Ciudad de Durango
<i>TEPJF:</i>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<i>Tribunal administrativo:</i>	Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Durango
<i>Tribunal laboral:</i>	Tribunal Laboral Burocrático del Poder Judicial del Estado de Durango



I. ANTECEDENTES

De las constancias que integran el presente sumario, y de las que conforman el diverso TE-AG-002/2018 del índice de este Tribunal, mismo que se invoca como un hecho público y notorio de conformidad con lo establecido en el artículo 16, párrafo 1 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, se desprende lo siguiente:

- 1. Presentación de demanda y declaración de incompetencia.** El seis de diciembre de dos mil dieciséis, el *Tribunal laboral* tuvo por recibida y radicada la demanda presentada por los aquí actores y dieciocho ciudadanos más, por conducto de sus apoderadas legales, en contra del *Ayuntamiento responsable*, de quien reclaman el pago de diversas “prestaciones laborales” derivadas del desempeño de los cargos que ocuparon durante la administración pública 2013-2016 en el Municipio de Topia, Durango. Dicha demanda fue radicada con el número de expediente TLB/4316/2016.¹

Mediante acuerdo de veintisiete de abril de dos mil dieciocho,² el *Tribunal laboral* se declaró incompetente para conocer del asunto –en lo que aquí interesa– respecto de Julia Ramos Rodríguez, Héctor Javier Robles Vizcarra y Gabriel Sarabia Astorga, bajo el argumento de que, si dichos ciudadanos se desempeñaron como **presidenta municipal y regidores** del citado Ayuntamiento, respectivamente, sus funciones no encuadran dentro de los supuestos de su competencia señalados en el artículo 53 C de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango.

En tal virtud, se ordenó la remisión del expediente a este Tribunal Electoral, a fin de que resolviera lo conducente.

- 2. Recepción del expediente y declaración de incompetencia.** El quince de junio del mismo año, esta autoridad jurisdiccional tuvo por recibido el expediente en

¹ La demanda es consultable a fojas 37-51 del presente sumario, mientras que el acuerdo de radicación obra a foja 56.

² Fojas 174 y 175.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

comento, y por acuerdo plenario de veintidós de junio siguiente,³ dictado en los autos del expediente TE-AG-002/2018, se declaró la incompetencia para conocer y resolver el litigio planteado, por considerar que ello correspondía al *Tribunal administrativo*, por lo que se ordenó la remisión de las constancias a dicho órgano estatal.

3. Planteamiento de conflicto competencial. Mediante resolución de siete de agosto de dos mil dieciocho (recaída al expediente TJA/JA/PS/199/2018), la Primera Sala del *Tribunal administrativo*, al estimar que igualmente carecía de competencia para resolver la controversia, planteó ante el Tribunal Colegiado en turno del Vigésimo Quinto Circuito con residencia en esta Ciudad, el conflicto competencial suscitado entre el *Tribunal laboral*, este Tribunal Electoral y el propio *Tribunal administrativo*,⁴ a fin de que la autoridad de justicia federal resolviera lo conducente.

4. Resolución de conflicto competencial. El cuatro de septiembre de dos mil veinte, el *Primer Tribunal Colegiado* resolvió el conflicto competencial administrativo identificado con el número **3/2020**, en el sentido de que corresponde a este órgano electoral conocer y resolver la controversia planteada por los actores.⁵

Así, mediante oficio 2316, de veintidós de septiembre posterior, se hizo la remisión de la resolución federal y del resto de las constancias atinentes.⁶

5. Recepción del expediente y turno. El veintidós de septiembre actual, se tuvieron por recibidas las constancias, por lo que la Magistrada Presidenta de este Tribunal ordenó la integración y turno del expediente **TE-AG-002/2020** a su Ponencia, para los efectos previstos en los artículos 10 y 20 de la *Ley de Medios de Impugnación local*.⁷

³ Fojas 26-33.

⁴ Fojas 181 y 182.

⁵ Fojas 2-21.

⁶ Foja 1.

⁷ Foja 203.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

6. Reencauzamiento. Por acuerdo plenario de veintiocho del mismo mes y año, esta Sala Colegiada determinó reencauzar a la vía de juicio ciudadano, la demanda promovida por los aquí actores, por ser la más idónea para el conocimiento de las pretensiones que en ella se formulan.

7. Admisión y cierre de instrucción. Una vez que el expediente al rubro citado quedó debidamente sustanciado, se admitió la demanda y, en su oportunidad, se declaró cerrada la instrucción.

II. COMPETENCIA

El Tribunal Electoral del Estado de Durango es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano mediante el cual los actores – quienes se desempeñaron como **presidenta municipal y regidores**, según el caso, durante la administración 2013-2016 en el Municipio de Topia, Durango–, aducen haber sido objeto de “despido injustificado” por parte del *Ayuntamiento responsable*, de quien reclaman el pago de diversas prestaciones a las que, según afirman, tienen derecho.

La anunciada competencia de este Tribunal se asume, fundamentalmente, en **estricto cumplimiento** a la ejecutoria dictada el cuatro de septiembre de la anualidad en curso por el *Primer Tribunal Colegiado*, en los autos del conflicto competencial administrativo 3/2020, en la cual se hicieron los razonamientos torales siguientes:

- Está acreditado que Julia Ramos Rodríguez, Héctor Javier Robles Vizcarra y Gabriel Sarabia Astorga tuvieron la calidad de presidenta municipal y regidores en el Municipio de Topia, respectivamente, durante la administración 2013-2016.
- Por tanto, se está en presencia de una relación entre miembros del Ayuntamiento, que tuvo su origen en una elección popular; por tanto, el pago de



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

las prestaciones de miembros de un ayuntamiento que ya terminaron su encargo, no constituye una relación jurídica de *supra* a subordinación.

- Las cuestiones relativas a la retribución que se ejerza por cargos de elección popular (en la especie, presidente y regidores), no pueden tener el carácter de prestaciones laborales, pues el vínculo jurídico que se establece entre el órgano político municipal con sus integrantes, no tiene como origen el establecimiento de un trabajo personal subordinado; aspecto que constituye el pilar de las relaciones entre trabajadores y patrones en términos de lo previsto en el artículo 123 constitucional.
- Luego, en atención al origen del cargo de las personas que se desempeñaron como presidente municipal o regidores, las prestaciones consistentes en el pago de los salarios devengados, aguinaldo, vacaciones y prima vacacional, a pesar de su denominación, no tienen el carácter de prestaciones laborales, sino de asignaciones presupuestarias respecto de las que, previamente, debe existir un acuerdo político-administrativo del (respectivo) Ayuntamiento para establecer su monto, periodicidad, contenido y alcance.
- Las prestaciones de índole político-administrativa constituyen un gasto relacionado con el desempeño de los órganos de decisión del Ayuntamiento, el cual no tiene la naturaleza jurídica de patrón respecto de sus integrantes.
- Como órgano de decisión del poder público municipal, los ediles adquieren una connotación distinta respecto de los trabajadores, cuya designación corresponde a un superior jerárquico o por cuestiones de índole colectiva o sindical.
- Así, la remuneración de los servidores públicos que desempeñan un cargo de elección popular, es un derecho inherente a su ejercicio y se configura como una garantía constitucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación, por lo que toda afectación indebida a dicha retribución, vulnera el derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

- Conforme a lo dispuesto en los numerales 56 y 57, fracciones VI y XIV de la *Ley de Medios de Impugnación local*, el Tribunal Electoral del Estado de Durango **tiene facultades** para conocer de violaciones al derecho de ser votado, por lo que, *“igualmente debe considerarse competente para conocer de las reclamaciones relacionadas con el acceso, permanencia y prestaciones derivadas de cargos de elección popular, que en su época tuvieron los actores, por estar relacionas con el indicado derecho”*.

III. PROCEDENCIA

En el presente medio de impugnación se satisfacen las reglas generales de procedencia del juicio ciudadano, previstas en los artículos 9, 10 y 14, así como las especiales establecidas en los artículos 56 y 57, todos de la *Ley de Medios de Impugnación local*, como se expone enseguida.

a) Forma. La demanda cumple con los requisitos previstos en el artículo 10, párrafo 1 del referido ordenamiento legal, pues se advierte que en ella consta el nombre de los actores, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado, la narración de hechos, la expresión de agravios, así como la firma autógrafa de quien promueve en representación de los accionantes.

b) Oportunidad. En principio, es pertinente recordar que por regla general, el plazo para la interposición de una demanda de juicio ciudadano, es de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con las normas aplicables, salvo las excepciones previstas expresamente en la ley, tal como lo dispone el artículo 9 de la *Ley de Medios de Impugnación local*.

No obstante, en el caso concreto, el requisito de oportunidad debe analizarse desde una perspectiva distinta, esto es, a la luz del criterio jurisprudencial **22/2014**, de rubro: *DIETAS Y RETRIBUCIONES. EL PLAZO DE UN AÑO CONTADO A PARTIR DE LA CONCLUSIÓN DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR, ES*



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

RAZONABLE PARA EXTINGUIR EL DERECHO DE ACCIÓN PARA RECLAMARLAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), cuya razón esencial determina que aquellos servidores públicos electos mediante el voto público, cuentan con el plazo de un año, contado a partir de la fecha de conclusión del periodo para el cual fueron electos, para demandar el pago de dietas y demás retribuciones inherentes al cargo.

Si bien es cierto que la citada jurisprudencia fue declarada no vigente por la Sala Superior del *TEPJF*, mediante el Acuerdo General 2/2018⁸ aprobado el diez de julio de dos mil dieciocho, también lo es que su vigencia era plena al momento en que se presentó la demanda, por tanto, el criterio jurídico que en ella se sostiene, resulta perfectamente aplicable al caso que aquí se resuelve.

Ahora, en el escrito de demanda (fojas 37 a 51) no se advierte la fecha exacta de su presentación ante el *Tribunal laboral*,⁹ y únicamente se observa que al calce del documento se asentó la fecha “27 de noviembre del 2016”, no obstante, lo relevante del tema es que la señalada autoridad laboral tuvo por recibida y radicada la promoción mediante acuerdo de seis de diciembre posterior (foja 56), lo que permite deducir válidamente que la demanda se presentó dentro del señalado lapso.

Luego, si los actores fueron electos como integrantes del Ayuntamiento de Topia, Durango, y en ese tenor, desempeñaron los cargos de presidenta municipal y regidores, según el caso, del uno de septiembre de dos mil trece, al treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis –como quedó precisado en el acuerdo plenario dictado por esta autoridad en los autos del expediente TE-AG-002/2018– entonces el plazo de un año para reclamar el pago de las retribuciones señaladas en su demanda, transcurrió del uno de septiembre de dos mil dieciséis al treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete.

⁸ Consultable en la página oficial de internet del *TEPJF*, en la liga electrónica [https://www.te.gob.mx/RepositorioJurisprudencia/IUS%20Electoral/ACUERDO%20GENERAL%202018%20\(Integrado\).pdf](https://www.te.gob.mx/RepositorioJurisprudencia/IUS%20Electoral/ACUERDO%20GENERAL%202018%20(Integrado).pdf)

⁹ El *Tribunal laboral* no proporcionó la fecha exacta en que se presentó la demanda, a pesar del requerimiento formulado durante la sustanciación del expediente.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

Y toda vez que la respectiva demanda se presentó entre el veintisiete de noviembre y el seis de diciembre de dos mil dieciséis, su presentación es evidentemente oportuna.

c) **Legitimación y personería.** Los ciudadanos Julia Ramos Rodríguez, Héctor Javier Robles Vizcarra y Gabriel Sarabia Astorga se encuentran legitimados para promover el presente medio impugnativo, por conducto de su representante legal, de acuerdo a lo previsto en los artículos 13, párrafos 1, fracción I, y 2; y 14, párrafo 1, fracción II de la *Ley de Medios de Impugnación local*, y en atención al criterio jurisprudencial **25/2012**, de rubro y texto son los siguientes, mediante el cual se admite la figura de la representación legal para la procedencia del juicio ciudadano, a efecto de ampliar los alcances del derecho fundamental de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva traducidos en los principios constitucionales pro persona y pro *actione*:

REPRESENTACIÓN. ES ADMISIBLE EN LA PRESENTACIÓN E INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.- Con fundamento en los artículos 1º y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas relativas a los derechos humanos, entre las cuales se encuentra el de acceso efectivo a la impartición de justicia a cargo de los tribunales, deben interpretarse de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. En consecuencia, no obstante que en el artículo 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establezca como regla común –aplicable en el rubro de legitimación y personería– que tratándose de ciudadanos y candidatos éstos deberán presentar e interponer los medios de impugnación por su propio derecho sin que sea admisible representación alguna, en términos del mencionado artículo 1º constitucional, a través del cual se prevé un nuevo paradigma de hermenéutica constitucional por el cual las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, se debe admitir la representación para su procedencia. De estimar lo contrario, es decir, de imponer la obligación a ciudadanos y candidatos de promover los medios de impugnación en materia electoral por sí mismos, prohibiéndoles la posibilidad de hacerlo a través de representante, se generaría una medida desproporcional e innecesaria, ajena a los fines de certeza y seguridad jurídica que se pretenden alcanzar en el citado artículo 17 constitucional bajo la frase “...en los plazos y términos que fijen las leyes...”, pues el requisito legal bajo estudio no tiene como objetivo la protección de ningún otro derecho fundamental o principio constitucional ni la salvaguarda de derechos de terceros. Por tanto, al permitir a ciudadanos y candidatos la posibilidad de promover medios de impugnación en materia electoral a través de representantes, se concede una



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

opción más para que dichas personas legitimadas puedan acudir ante la justicia, ampliando con ello, conforme al vigente marco constitucional, los alcances del derecho fundamental de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, traducidos en los principios constitucionales pro persona y pro actione.¹⁰

(Lo subrayado es de este Tribunal)

Por cuanto hace a la personería de las Licenciadas Joaquina Uriarte Ríos y Mercedes Pulido Araujo, cabe destacar que como anexo a la demanda, obra un escrito del cual se desprende que diversos ciudadanos, entre ellos, los hoy actores, otorgaron a las mencionadas profesionistas un *poder amplio, cumplido y bastante* para actuar en su representación en relación con la demanda que nos ocupa. De ahí que se tenga por satisfecho el requisito en comento.

De acuerdo con lo anterior, no asiste la razón a la responsable cuando aduce la falta de personería de los actores.

d) Interés jurídico. Por regla general, el interés jurídico procesal se surte si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y, a la vez, éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado.¹¹

Conforme a lo anterior, este resolutor estima que los actores tienen interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, por sí o por conducto de su representación, como ocurre en la especie, pues en su carácter de ex integrantes del *Ayuntamiento responsable* (presidenta municipal y regidores,

¹⁰ Consultable en la página oficial de internet del TEPJF, en la liga electrónica <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion#TEXTO%2025/2012>

¹¹ Jurisprudencia 7/2002. INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO. Consultable en la página oficial de internet del TEPJF: https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO_27_2011



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

respectivamente),¹² demandan el pago proporcional de aguinaldo por el periodo correspondiente del uno de enero, al treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, así como el pago de diversas prestaciones (vacaciones, prima vacacional, etcétera) a las que, en su concepto, tienen derecho derivado del ejercicio del cargo público que desempeñaron al seno del citado órgano municipal. Luego, es inexacto lo afirmado por la responsable en sentido contrario.

e) **Definitividad.** El requisito en comento se tiene por cumplido, pues atento a lo establecido en la *Ley de Medios de Impugnación local*, los accionantes no están obligados a agotar otra instancia diversa, antes de acudir a la presente.

Conforme a lo expuesto, esta Sala Colegiada estima procedente entrar al estudio del fondo de la cuestión planteada.

V. ESTUDIO DEL FONDO

A. Suplencia en la expresión de agravios

Como una cuestión previa al estudio del fondo, debe señalarse que en el presente asunto se atenderá a lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 1 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, el cual dispone que este Tribunal, al resolver los medios de impugnación de su competencia, debe suplir las deficiencias u omisiones en los motivos de desacuerdo expresados, cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos por quien promueve.

Asimismo, se observará el criterio establecido en la Jurisprudencia **04/99** de rubro: *MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR*,¹³ relativo a que, al resolver cualquier

¹²Carácter que se tiene por acreditado con base en la propia afirmación hecha por la responsable al rendir el informe circunstanciado.

¹³ Consultables en la página oficial de internet del TEPJF, en la liga <https://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm#TEXTO%2004/99>.



medio impugnativo en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente la demanda a efecto de que de su correcta comprensión advierta y atienda la real pretensión del promovente.

Lo anterior, a fin de garantizar plenamente el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional.

B. Resumen de agravios

Los actores alegan que fueron objeto de un “despido injustificado” por parte del *Ayuntamiento responsable*.

Señalan que fueron contratados de forma escrita por el órgano municipal, y que iniciaron sus labores el uno de septiembre de dos mil trece; además, refieren cuál era su horario de labores y el sueldo diario que cada uno percibía.

Los accionantes también exponen que el seis de octubre de dos mil dieciséis, siendo aproximadamente las diez horas, cuando se encontraban desarrollando sus labores en las instalaciones de su fuente de trabajo, fueron reunidos en la sala de juntas del inmueble que ocupa el órgano municipal en comento, a petición del presidente municipal y el secretario del mismo (se entiende que hacen clara referencia al presidente municipal y al secretario en funciones en esa temporalidad), quienes les manifestaron que, al ser una nueva administración ya no podían seguir laborando ahí, que le hicieran como quisieran y que se retiraran porque estaban despedidos, lo anterior, en la presencia de algunas personas que se encontraban en el lugar de los hechos.

Motivo por el cual, demandan el pago proporcional de aguinaldo correspondiente al periodo del uno de enero al treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, y otras diversas prestaciones a que tengan derecho, en relación al cargo que cada uno desempeñó durante la administración pública 2013-2016 en el Municipio de Topia.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

Es importante mencionar que los actores fundamentan sus pretensiones en las disposiciones de la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango, y los Títulos I, II, III, IV, XIV y demás relativos de la Ley Federal del Trabajo.

C. Pretensión y *litis*

Esta autoridad claramente advierte que la pretensión de los actores es que se mandate al *Ayuntamiento responsable*, a efectuar el pago de aguinaldo en la parte que corresponda al periodo laborado por los enjuiciantes durante el año dos mil dieciséis, y demás prestaciones a que tengan derecho, por haberse desempeñado como integrantes de dicha autoridad municipal.

De esta manera, la *litis* estriba en determinar si resulta legalmente procedente colmar la pretensión de los actores, consistente en ordenar al *Ayuntamiento responsable* que realice el pago de las prestaciones que reclaman o, por el contrario, si tal pretensión resulta infundada.

D. Decisión. Razones y fundamentos

A juicio de este órgano jurisdiccional, es **infundada** la pretensión hecha valer por los enjuiciantes, por lo que es dable eximir al *Ayuntamiento responsable* de cualquier pago relativo a las prestaciones reclamadas ante esta instancia, de conformidad con los fundamentos y razones que enseguida se exponen.

Marco jurídico

La *Constitución federal* prevé:

ARTÍCULO 35

Son derechos del ciudadano:



I. *Votar en las elecciones populares;*

II. *Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;*

(...)

(Lo subrayado es de esta autoridad)

Al respecto, cabe puntualizar que ha sido criterio del *TEPJF*, considerar que el derecho político electoral de ser votado, previsto en el artículo constitucional que ha quedado inserto, no solo se limita al derecho que tiene el ciudadano a ser propuesto como candidato a un cargo de elección popular para contender en la integración de los órganos de representación popular, sino que va más allá, pues comprende al derecho de acceder al cargo para el cual fue electo, el derecho a permanecer en éste, el de desempeñar las funciones que le corresponden y a ejercer los derechos inherentes al cargo.

Lo anterior, ha sido sustentado en la Jurisprudencia **20/2010**, cuyo rubro y contenido son los siguientes:¹⁴

DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO. *De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción II; 36, fracción IV; 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para controvertir actos y resoluciones que violen el derecho a ser votado, el cual comprende el derecho de ser postulado candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales, y a ocuparlo; por tanto, debe entenderse incluido el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.*

Asimismo, el *TEPJF* ha resuelto en diversas ejecutorias, que la retribución de carácter económico que reciben quienes fueron electos popularmente, es derivada directamente del ejercicio de sus funciones, por lo que ha considerado que la

¹⁴ Consultable en el siguiente link electrónico: <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion#TEXTO%2020/2010>



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

omisión o cancelación de la retribución que les corresponde, afecta el desempeño de su responsabilidad en la función pública, cayendo entonces dicha remuneración en el universo jurídico de la materia electoral, resultando procedente el llamado juicio ciudadano.

Con base a lo anterior, el citado órgano electoral ha estimado que, aun cuando hubiera finalizado el encargo del servidor público electo popularmente, no se está ante la imposibilidad jurídica de asegurar el pago de una retribución por el ejercicio de un cargo de elección popular, ya que, como se apuntó con anterioridad, con la conclusión del encargo no se actualiza la imposibilidad jurídica de garantizar el derecho a una justa reparación en la vía del juicio ciudadano.

En relación con lo anterior, es aplicable el criterio sostenido en la Jurisprudencia 21/2011,¹⁵ de título y contenido siguiente:

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA). De la interpretación de los artículos 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 138 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, se advierte 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.

Retomando lo establecido en la *Constitución federal*, dicho ordenamiento establece, en lo que aquí interesa, que:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

¹⁵ Consultable en la liga electrónica: <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion#TEXTO%2021/2011>.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

(...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

(...)

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

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.

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

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

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

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



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

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

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

VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

(El subrayado es nuestro)

De las disposiciones constitucionales transcritas, se desprende los aspectos esenciales siguientes:

- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, el cual será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley aplicable determine.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.
- Las legislaturas estatales aprobarán las leyes de ingresos de los municipios; revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la propia Constitución federal.

- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.
- Los servidores públicos de los municipios recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades, la cual deberá ser determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, considerándose como remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo aguinaldos.

En el caso concreto, los actores Julia Ramos Rodríguez, Héctor Javier Robles Vizcarra y Gabriel Sarabia Astorga, quienes se desempeñaron como presidenta municipal y regidores del citado Ayuntamiento, respectivamente, durante la administración municipal 2013-2016, solicitan el pago de la parte proporcional de aguinaldo correspondiente al periodo del uno de enero al treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, así como el pago de otras “prestaciones” a las que tuviesen derecho conforme a las disposiciones contenidas en la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Tres Poderes del Estado de Durango y en la Ley Federal del Trabajo, en relación al cargo que cada uno desempeñó.

Sin embargo, debe decirse que los impugnantes parten de una premisa equivocada cuando consideran que el pago de las prestaciones que reclaman encuentra fundamento legal en los ordenamientos que invocan en su escrito, lo que no es así, toda vez que dichas legislaciones regulan las relaciones laborales previstas en el artículo 123, apartados A y B de la *Constitución federal*, y tienen como finalidad reglamentar aspectos que deben ser tutelados para quienes llevan a cabo un



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

trabajo personal subordinado, supuesto en el cual no es jurídicamente posible ubicar a los actores, quienes fueron electos mediante el voto popular, no designados por un superior jerárquico.

Si bien es cierto que en el artículo 123, apartados A y B de la *Constitución federal* se abordan aspectos de índole laboral, y al efecto se disponen ciertas condiciones mínimas de trabajo como la duración de la jornada, vacaciones, salarios, antigüedad, permisos e incapacidades, así como diversos aspectos sindicales, también lo es que tales condiciones no son aplicables a quienes ostentan un cargo de elección popular que les permite acceder a los órganos de dirección en la administración pública, pues como ya se dijo, dichas personas no tienen una relación de subordinación con el órgano del cual forman parte.

Por ello, las remuneraciones o retribuciones de quienes ostentan la titularidad de una presidencia municipal, regiduría o sindicatura, se encuentran sometidas a un esquema diferenciado al establecido para las relaciones de trabajo previstas en el precepto constitucional en comento, en virtud de que este tipo de servidores públicos no mantienen una relación de subordinación frente al órgano, sino que forman parte íntegra del mismo.

Así, aun cuando es válido afirmar que quienes desempeñan un cargo de elección popular, como es el caso de los presidentes municipales y regidores, ostentan la calidad de servidores públicos en razón de la labor que prestan directamente al Estado, no son trabajadores, pues la calidad de trabajador estatal la tendrá únicamente aquella persona que mantenga un vínculo de subordinación, lo que nos conduce a concluir que todos los trabajadores al servicio del Estado son servidores públicos, pero no todos los servidores públicos son trabajadores.

De ahí que, al no existir un vínculo de subordinación entre cada uno de los ahora actores, con la autoridad señalada como responsable, no les resultan aplicables las disposiciones que regulan las relaciones de trabajo contempladas en el artículo 123, apartados A y B, de la *Constitución federal*.



Por otra parte, como ha sido precisado en líneas precedentes, en el artículo 127, párrafo primero de la propia Constitución, se dispone que los servidores públicos de los municipios recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, misma que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Al respecto, en el párrafo segundo, fracción I del mismo precepto constitucional, se considera como *remuneración* o *retribución*, toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

Asimismo, en el párrafo segundo del artículo 127 constitucional, se estatuye que dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, de lo que se deduce que, **ante la inexistencia jurídica de una determinación de tal naturaleza, no procede realizar ningún tipo de pago con cargo al erario público.**

Ciertamente, por mandato constitucional, la entrega de remuneraciones en términos del artículo 127, párrafo primero, fracción I de la *Constitución federal*, se encuentra sujeta en todo momento, a la existencia de un presupuesto debidamente aprobado y sancionado que así lo disponga expresamente; caso contrario, no será posible obligar al ente público de que se trate, a realizar una erogación de tal naturaleza.

Ahora, conforme al análisis de las constancias que integran el presente sumario, esta Sala Colegiada advierte que los actores no aportaron medio probatorio alguno mediante el cual fuera factible acreditar, como lo aducen, que tienen el derecho de recibir el pago proporcional de aguinaldo y de otro tipo de retribuciones correspondientes al año dos mil dieciséis, lo que implica una inobservancia al

mandato legal previsto en el artículo 16, párrafo 2 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, relativo a que “*el que afirma, está obligado a probar*”.

Es importante mencionar que si los ciudadanos Julia Ramos Rodríguez, Héctor Javier Robles Vizcarra y Gabriel Sarabia Astorga se desempeñaron como presidenta municipal y regidores del *Ayuntamiento responsable*, respectivamente, durante la administración 2013-2016, debía ser de su pleno conocimiento si en determinada sesión de cabildo, en pleno uso de sus atribuciones constitucionales y legales, aprobaron el pago de las remuneraciones que ahora exigen, y si ello se hizo constar en un acuerdo, acta u otro documento similar jurídicamente válido, o en el mejor de los casos, si dicho pago fue determinado en el presupuesto de egresos atinente. De ser así, era menester que en su demanda ofrecieran y, de ser posible, aportaran las constancias pertinentes, sin que ello ocurra en el caso.

En efecto, esta autoridad jurisdiccional advierte que los actores no aportaron ningún documento del que pueda desprenderse una determinación de pago por concepto de aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, antigüedad, etcétera, exigidas por los enjuiciantes.

Ante la falta de tales elementos probatorios, y a fin de no dejar a los actores en absoluto estado de indefensión (tomando en consideración la naturaleza del medio impugnativo incoado inicialmente ante una instancia jurisdiccional distinta a la electoral), la Magistrada Instructora consideró conveniente requerir al *Ayuntamiento responsable*, mediante proveídos de uno y quince de octubre de la presente anualidad, para que informara si a la fecha se ha realizado algún pago total o parcial a los actores respecto de las retribuciones que reclaman; si existe acta, acuerdo o documento similar del Cabildo Municipal de la administración pública 2013-2016, mediante el cual se hubiere aprobado el pago proporcional de aguinaldo y demás prestaciones aquí reclamadas, al titular de la presidencia municipal y a los regidores de dicho Ayuntamiento, o bien, si conforme al Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal 2016, se incluyó entre las diversas partidas presupuestarias, la atinente al pago de las retribuciones en comento.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

Al respecto, a través del oficio de fecha diecinueve de octubre –al cual se le otorga valor probatorio pleno, conforme a lo establecido en el artículo 15, párrafos 1, fracción I, y 5, fracción III, en relación con el numeral 17, párrafos 1 y 2 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, atendiendo a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia–, la responsable hizo constar que NO existen las constancias respectivas, en el sentido de que las administraciones de ese H. Ayuntamiento en gestiones anteriores, no tuvieron la prestancia para respaldar las acciones hechas en el cabildo, asimismo, de no totalizar los documentos respectivos para la integración del archivo correspondiente.

Con independencia de lo anterior, la carga de la prueba correspondía a los actores, en términos de lo dispuesto en el artículo 16, párrafo 2 de la ley de referencia.

En efecto, para que fuera procedente el pago proporcional de aguinaldo y demás retribuciones por el desempeño del cargo de elección popular que ostentaron los accionantes, correspondiente al periodo laborado en el año dos mil dieciséis, era indispensable, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo, fracción I del artículo 127 constitucional, que en autos quedara fehacientemente acreditado que dicho pago se contempló en el correspondiente presupuesto de egresos, o bien, que fue aprobado en sesión de Cabildo; circunstancias que no se actualizan en el presente caso.

En mérito de lo expuesto, al no contar en autos con algún elemento de prueba del cual pueda desprenderse que el pago de las retribuciones objeto de reclamo, hubiera sido incluido en el presupuesto de egresos del Municipio de Topia, Durango, correspondiente al año dos mil dieciséis, o bien, aprobado colegiadamente por acuerdo del propio Ayuntamiento, se declara **infundada** la pretensión de los accionantes y, consecuentemente, se exime a la responsable de realizar el pago de tales retribuciones.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

Similares consideraciones a las aquí expuestas, fueron sostenidas por este Tribunal Electoral al resolver el diverso juicio ciudadano TE-JDC-035/2018, en sesión pública celebrada el veinticinco de enero de dos mil diecinueve.

Por lo expuesto, y con fundamento en el artículo 61 de la *Ley de Medios de Impugnación local*, se

RESUELVE

PRIMERO. Es *infundada* la pretensión de los actores.

SEGUNDO. Remítase copia certificada de la presente sentencia, al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, con residencia en esta ciudad de Durango.

NOTIFÍQUESE, personalmente, a los actores, por conducto de su representación, en el domicilio señalado en su escrito de demanda; por **oficio**, al H. Ayuntamiento de Topia, Durango, acompañándole copia certificada de este fallo; y por **estrados**, a los demás interesados. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28, párrafo 3; 30 y 61, párrafo 2 de la *Ley de Medios de Impugnación local*.

En el cumplimiento de lo anterior, se deberán adoptar todas las medidas necesarias ante la actual contingencia sanitaria.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, **en sesión pública a distancia, a través de la plataforma de comunicación digital Zoom**, por **UNANIMIDAD** de votos, y firmaron la Magistrada



**TRIBUNAL
ELECTORAL**
DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JDC-012/2020

y los Magistrados integrantes de la Sala Colegiada del Tribunal Electoral del Estado de Durango, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da FE.

MARÍA MAGDALENA ALANIS HERRERA
MAGISTRADA PRESIDENTE

JAVIER MIER MIER
MAGISTRADO

FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ PÉREZ
MAGISTRADO

DAMIÁN CARMONA GRACIA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS