

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: JDC-41/2022

ACTORAS: VANESSA MORA DE LA
O Y YOLANDA CECILIA REYES
CASTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
FRACCIÓN EDILICIA DEL PARTIDO
MORENA DEL AYUNTAMIENTO DE
JUÁREZ, CHIHUAHUA

MAGISTRADO PONENTE: JULIO
CÉSAR MERINO ENRÍQUEZ

SECRETARIADO: SAMANTHA
DOMÍNGUEZ PROA Y ROBERTO
LUIS RASCÓN MALDONADO

**Chihuahua, Chihuahua, a dieciocho de noviembre de dos mil
veintidós.¹**

SENTENCIA DEFINITIVA que determina **desechar** por falta de competencia, el medio de impugnación presentado por las actoras en contra de la determinación de no integrarlas a la fracción edilicia del partido MORENA en el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua² y ordena **remitir** las constancias del expediente al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua por lo que hace a las conductas presuntamente constitutivas de violencia política a mujeres en razón de género.

1. ANTECEDENTES

1.1 Exclusión de las fracciones primigenias. En la Sesión de Cabildo Ordinaria Número 24, celebrada el catorce de septiembre, se hizo del conocimiento la que la Regidora Vanessa Mora de la O se excluyó de la fracción edilicia del partido Nueva Alianza, a partir del seis de septiembre y expresó su voluntad de adherirse a la fracción edilicia del partido Morena.

¹ Todas las fechas del presente proveído corresponden al año dos mil veintidós, salvo mención expresa en contrario.

² En adelante, Ayuntamiento de Juárez.

Al respecto, por lo que hace a la regidora Yolanda Cecilia Reyes Castro, en el Informe Circunstanciado se hace mención que la regidora presentó un escrito el catorce de septiembre en donde se señala su intención de separarse de la fracción edilicia del Partido del Trabajo, y expresa su voluntad de adherirse a la del partido Morena.

1.2 Negativa por parte de Morena. El trece de octubre, se presentó el oficio REG/ACEG/417/22 dirigido al Secretario de la Presidencia Municipal y del H. Ayuntamiento en donde se comunicó la decisión de no integrar a las actoras a su fracción.

1.3 Sesión de Cabildo. En esa misma fecha se llevó a cabo la Sesión de Cabildo Ordinaria Número 26, en donde integrantes de la fracción edilicia del partido Morena les informaron a las regidoras la decisión tomada.

1.4 Presentación del medio de impugnación. El dieciocho de octubre se presentó el medio de impugnación en contra de la determinación aludida.

1.5 Remisión del medio de impugnación. El diecinueve de octubre la Presidencia de este Tribunal remitió copia certificada del medio de impugnación a la fracción edilicia de Morena par que éste procediera conforme a la Ley Electoral.

1.6 Recepción del expediente. El primero de noviembre, se recibió en este Tribunal el informe circunstanciado, así como las demás actuaciones atinentes al expediente.

1.7 Formación del expediente, registro y turno. El tres de noviembre fue formado y registrado el expediente, así como turnado a la ponencia a mi cargo.

1.8 Recepción, circula y convoca. El dieciséis de noviembre se circuló y convocó al Pleno de este Tribunal para la aprobación del presente proyecto.

2. FALTA DE COMPETENCIA

Este Tribunal carece de competencia para conocer de las controversias relacionadas con el funcionamiento orgánico y administrativo del Ayuntamiento de Juárez, en virtud de que pertenecen de manera formal y material al ámbito del derecho municipal, regulado por el derecho administrativo, las cuales escapan de la tutela del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 161 y 163 del Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria de conformidad con el diverso 305, numeral 4 y, con relación al artículo 309, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado.

Al respecto, la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que deben analizar de oficio las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.³

Sobre el particular, es conveniente precisar que conforme al artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *"nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"*.

En el precepto citado se ubica el llamado principio de legalidad, el cual establece que las autoridades únicamente están facultadas para realizar lo que la ley expresamente les permite.

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ ha considerado que cualquier órgano del Estado, previo a emitir un acto de autoridad, debe verificar si tiene competencia

³ Véase la jurisprudencia 1/2013 de rubro "COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN". Consultable en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2013. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 212

⁴ Idem.

para ello, es decir, debe analizar las facultades que le concede la normativa aplicable, a efecto de cumplir el principio constitucional de debida fundamentación y motivación, el cual, entre otros aspectos, consiste en que el acto sea emitido por autoridad competente.

De ahí que, la competencia del órgano jurisdiccional constituye un presupuesto procesal esencial para la adecuada instauración de toda relación jurídico-procesal, de tal suerte que, si carece de competencia el órgano jurisdiccional, ante el cual se ejerce una acción para hacer valer una pretensión, el juzgador está impedido jurídicamente para conocer del juicio o recurso respectivo y para examinar y resolver el fondo de la litis.

Por lo anterior, una autoridad será competente cuando exista una disposición jurídica que le otorgue expresamente la atribución para emitir el acto correspondiente. Así, cuando un acto es emitido por órgano incompetente, estará viciado y no podrá afectar a su destinatario.

En relación con lo anterior, es importante precisar los siguientes puntos, a saber:

¿Qué es el Ayuntamiento?

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que 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:

Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por una o un Presidente Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que, en este caso, el Código Municipal determine, siempre de conformidad con el principio de paridad.

Además, los municipios están investidos de personalidad jurídica y los ayuntamientos tienen facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal, las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal.

Ahora bien, ¿Qué es el derecho municipal?

El derecho Municipal es el conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del Municipio; las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales, entre estos y otros órganos estatales o bien, con los particulares.⁵

Asimismo, es parte especializada del derecho administrativo, y se encuentra en constante evolución, adaptándose al proceso que se opera en la estructura social y que a su vez repercute en las instituciones del Estado.

¿Cómo se conforma el Ayuntamiento de Juárez?

El Ayuntamiento de Juárez se integra por una o un Presidente, un Síndico o Síndica, once Regidores electos por el principio de mayoría relativa y hasta nueve Regidores electos por el principio de representación proporcional, de acuerdo con las bases y procedimientos que para tal efecto establece la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.⁶

Todos los integrantes del Cabildo tienen derecho a voz y voto y gozan de las mismas prerrogativas, excepto el Síndico o Síndica quien no tiene derecho a voto.⁷

⁵ Según la obra "El Municipio" de Reynaldo Robles Martínez.

⁶ De conformidad con el artículo 7 del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez.

⁷ Ibidem.

Por cada miembro propietario del Ayuntamiento habrá un suplente que entrará en funciones en las hipótesis contempladas en la Constitución Estatal y el Código Municipal.⁸

Según el Reglamento Interior del Honorable Municipio de Juárez ¿Qué es un grupo edilicio?

Es conveniente señalar que se le llama así al grupo integrado por las y los regidores emanados de un mismo partido, planilla independiente, grupo o corriente política.⁹

Asimismo, es obligación de las y los regidores el presentar ante Cabildo, en un término de noventa días naturales contados a partir del momento en que queden integradas tales comisiones edilicias, a través de quien coordine la comisión que corresponda, una agenda mínima de trabajo que contendrá los días y horas en que sesionará la comisión y las actividades previstas para su funcionamiento.¹⁰

Cada grupo edilicio está conformado por un asesor por grupo, más un asesor por cada tres del correspondiente grupo edilicio, cuando sea conformado por menos de tres regidores, sólo tendrán derecho a contar con un asesor, y todos cuentan con una secretaria o un secretario auxiliar.¹¹

Las y los asesores adscritos serán empleados de la Administración, quienes únicamente podrán ser removidos por acuerdo del grupo edilicio correspondiente.¹²

De lo anteriormente expuesto, podemos observar que este Tribunal carece de competencia para conocer de la controversia planteada en el presente juicio de la ciudadanía, ya que el acto impugnado corresponde

⁸ Ibidem.

⁹ De conformidad con el artículo 5 del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez.

¹⁰ De conformidad con el artículo 41, fracción VI del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez.

¹¹ De conformidad con el artículo 43 del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez.

¹² Ibidem.

al ámbito administrativo, dado que la conformación de grupos edilicios forma parte de las funciones propias del Ayuntamiento, además de que regulan la vida interna de los ayuntamientos, las bases generales de la administración pública municipal, así como las formas y términos en que sus integrantes participan en sus órganos internos por tanto, escapan del control jurisdiccional en materia electoral.¹³

Al respecto, la esfera de competencia judicial de este Tribunal abarca un sistema de medios de impugnación que tiene por objeto someter a escrutinio las normas, actos y resoluciones para la tutela, esencialmente, de:¹⁴

a. El régimen democrático en sus vertientes directa –tratándose de figuras como plebiscito y referéndum, entre otras- e indirecta, mediante la elección de representantes populares.

b. Los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos, tales como el derecho al voto en ambas vertientes, el de asociación política (en materia electoral) y el de acceso y efectivo ejercicio del cargo, así como todos los derechos fundamentales que aun cuando su núcleo no sea estrictamente electoral, se encuentren vinculados con este campo del Derecho.

c. Los principios y reglas que norman la organización y la celebración de cada una de las etapas y actos jurídicos que se desarrollan en los procesos electorales, a fin de garantizar que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas.

Dicho sistema tiene por objeto someter a control de legalidad y constitucionalidad las normas, actos y resoluciones que puedan vulnerar alguno de los ámbitos mencionados, constituye uno de los principales objetivos de la justicia en materia electoral, puesto que con ello se

¹³ Similar criterio sostuvo la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de la ciudadanía identificado con la clave SG-JDC-3976/2018.

¹⁴ Con fundamento en los artículos 36, párrafo tercero y cuarto, y 37, párrafo cuarto de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; así como 303, numeral 1, 365 y 370 de la Ley Electoral.

salvaguardan las decisiones políticas y, coetáneamente, los principios jurídicos de máxima relevancia en el ordenamiento constitucional.

Sin embargo, cuando el o los objetos de control de ese modelo de escrutinio no están vinculados con los parámetros respectivos, **es inconcuso que se produce un obstáculo para que este Tribunal realice la revisión de actos que inciden en otra esfera competencial**, emanado del principio de distribución de poderes y en la estructura jurídico-administrativa en la que el constituyente confeccionó el ejercicio de la administración estatal.

Resulta relevante precisar que el principio de distribución de poderes tiene como consecuencia obvia que los órganos del estado –entre ellos, las y los juzgadores en materia electoral- deben respetar el ámbito de autonomía con que cuentan los congresos y ejecutivos en el marco de sus atribuciones, en este caso, los ayuntamientos que conforman nuestra entidad federativa.

Entonces, cuando los tópicos a dilucidar no se hallan en el espectro de los pactos políticos y principios constitucionales que son objeto de tutela por conducto de la justicia electoral local, por ser actos de un poder público en pleno ejercicio de sus atribuciones, que se encuentra desvinculado del aspecto estrictamente electoral, el Tribunal, en ejercicio del principio de autorestricción, debe ser cuidadoso al ejercer su competencia.¹⁵

Así, en el caso en concreto podemos inferir que la integración de las fracciones edilicias trasciende únicamente en la organización interna del Ayuntamiento, así como en la forma y términos en que las personas electas como regidoras participan en ellas, dado que la conformación y funcionamiento de dichas fracciones está sujeta a las regulaciones legales y en aquellas que expidan los ayuntamientos, pues forma parte de su vida interna, tal y como quedó plasmado líneas arriba.

¹⁵ Criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al juicio electoral de clave SUP-JE-27/2017 de veintitrés de mayo de dos mil diecisiete.

Sobre dicho tema se ha pronunciado la Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al sostener que el derecho de acceso a la justicia queda sustraído respecto de actos administrativos con motivo de la integración de un ayuntamiento, porque ello queda en el ámbito de su actividad interna, en otras palabras -sostiene la Sala Guadalajara- el derecho de acceso y ejercicio del cargo se refiere sólo a las funciones propias del cargo asumido, no a las actividades individuales y particulares que pueda desarrollar cada persona que ocupa una regiduría.¹⁶

De lo anterior, se concluye que el acto controvertido es **formalmente administrativo** porque fue emitido por una fracción edilicia de un municipio y es **materialmente administrativo** porque el contenido del acto impugnado tiene como fin regular la organización interna del Cabildo -en este caso de la integración de la fracción edilicia del partido Morena-, lo que trasciende dentro de ese órgano, pues forma parte de su vida interna.¹⁷

Con base en ello, el contenido de la negativa para que las actoras integren la fracción edilicia de Morena en el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, **no es electoral, ni versa sobre derechos políticos**, menos afecta este tipo de derechos, ya que -se insiste- regula el funcionamiento, por un lado, del Cabildo y, por otro, de la conformación de una fracción edilicia, lo que escapa de la protección del derecho de ser votado o votada en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

En este contexto, si bien el juicio para la protección de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía es el medio de impugnación idóneo para hacer valer presuntas violaciones a los derechos políticos de votar, ser votado y a la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado de acuerdo con lo establecido en el artículo 365 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, resulta cierto que la hipótesis de procedibilidad no se cumple en el caso concreto, toda vez

¹⁶ Criterio sostenido por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de la ciudadanía identificado con la clave SG-JDC-3976/2018.

¹⁷ Similar criterio sostuvo la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio de la ciudadanía identificado con la clave SG-JDC-84/2020.

que la integración de fracciones edilicias no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo de las regidoras, por tanto, en consecuencia, no genera violación alguna a tales derechos políticos-electorales.

En consecuencia, **lo procedente es desechar la demanda**, en virtud de que este Tribunal no es competente para conocer lo alegado por la parte actora en su demanda, a través del juicio de la ciudadanía u otro de los medios de impugnación, ya que no es materia electoral.

En similares términos fueron resueltos los juicios de la ciudadanía SUP-JE-27/2017 y SUP-JDC-1877/2019, mediante los cuales la Sala Superior determinó que los actos relacionados con la integración de las fracciones parlamentarias escapan de la órbita del derecho electoral.

Ahora bien, privilegiando el derecho de acceso a la justicia, se **dejan a salvo los derechos de la parte actora**, a fin de que esté en posibilidad de presentar su reclamo ante la autoridad que corresponda, para que conforme a sus atribuciones resuelva lo que en Derecho estime procedente, **en la vía que considere idónea**.

En el entendido de que lo anterior no entraña calificación o prejuzgamiento alguno por parte de este órgano jurisdiccional, dado que, ante la improcedencia advertida, existe la imposibilidad legal para hacer cualquier pronunciamiento acerca del escrito de mérito.

3. REMISIÓN DE LAS CONSTANCIAS AL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

En el presente asunto se advierte que la parte actora señala conductas que pudieran ser constitutivas de violencia política a mujeres en razón de género, tal y como lo menciona en su medio de impugnación.

Sobre el tema el agravio de la parte actora se divide en dos partes, a saber:

A. Por lo que hace a Yolanda Cecilia Reyes Castro

La regidora expresa que, al haberle sido incorrectamente dicho el orden de su nombre en Sesión Pública de Cabildo, sufrió una humillación frente a las demás personas que se encontraban en tal sesión, cuestión que, a su óptica, genera efectos diferenciados hacia las mujeres, ya que al género masculino siempre se le ha respetado su nombre y trabajo.

Además, alega que tal situación no pudo haber sido un error, ya que desde el año dos mil veintiuno ha compartido sesiones de cabildo con ellos, asimismo adiciona que ella cuenta con amplia trayectoria política y por consiguiente, su nombre es de dominio de la comunidad juarense.

B. Por lo que hace a Vanessa Mora de la O

La regidora se duele de que en la Sesión Ordinaria de Cabildo Número 26 le fue negado el uso de la voz después de la lectura del escrito presentado por la fracción del partido Morena, situación que a su óptica le generó una invisibilización, limitación del ejercicio efectivo de su derecho de ser votada y esto le generó que su imagen fuera denostada frente a las demás personas presentes, condición que aduce, agrava la discriminación histórica que han sufrido las servidoras públicas.

Desde la óptica de este Tribunal tal situación en particular puede ser analizada en un procedimiento especial sancionador instaurado por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, de conformidad con los artículos 286, numeral 1, inciso d); 287, numeral 3; y 287 BIS, numeral 1.

En consecuencia, se ordena a la Secretaría General de este Tribunal **remitir** copia certificada de las constancias que obran en el sumario al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua para proceder conforme a derecho y en su ámbito competencial al análisis de las conductas presuntamente constitutivas de violencia política a mujeres en razón de género.¹⁸

¹⁸ Lo anterior, no prejuzga sobre los presupuestos procesales y elementos de admisibilidad del procedimiento respectivo.

4. EFECTOS

1. **Se desecha de plano** la demanda del juicio al rubro indicado.
2. **Se ordena** a la Secretaría General de este Tribunal remitir en copia certificada, la totalidad de las constancias al Instituto Estatal Electoral para proceder conforme a derecho al análisis de las conductas presuntamente constitutivas de violencia política a mujeres en razón de género.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. Se **desecha** el presente medio de impugnación.

SEGUNDO. Se **ordena** remitir al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua las constancias señaladas en el presente fallo para que actúe conforme a su ámbito competencial.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

Devuélvanse las constancias que correspondan y en su oportunidad **ARCHÍVESE** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, con el voto en contra del Magistrado Hugo Molina Martínez, quien emite voto particular. El Secretario General da fe que la presente resolución se firma de manera autógrafa y electrónica.

**SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JACQUES ADRIÁN JÁCQUEZ
FLORES
MAGISTRADO**

**JULIO CÉSAR MERINO
ENRÍQUEZ
MAGISTRADO**

**HUGO MOLINA MARTÍNEZ
MAGISTRADO**

**CÉSAR LORENZO WONG
MERAZ
MAGISTRADO**

**GABRIEL HUMBERTO SEPÚLVEDA RAMÍREZ
SECRETARIO GENERAL**

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 del veintiuno de diciembre de dos mil veinte del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, por el que se implementa la firma electrónica certificada 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.

El suscrito con fundamento en los artículos 300, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y 32, fracción IV del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional electoral, hago constar y CERTIFICO, que la presente foja forma parte de la resolución dictada en el expediente **JDC-041/2022** por la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en sesión pública de Pleno, celebrada el viernes dieciocho de noviembre a las trece horas con treinta minutos. **Doy Fe.**