



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

SENTENCIA DEFINITIVA

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA
EXPEDIENTE: TEEP-JDC-246/2021

ACTORA: ELISA MOLINA RIVERA

AUTORIDADES RESPONSABLES:
PRESIDENTE MUNICIPAL DEL
AYUNTAMIENTO DE PUEBLA Y
OTROS

MAGISTRADO PONENTE: RICARDO
ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO

SECRETARIO INSTRUCTOR: LUIS
DAVID BENÍTEZ TABOADA

Heroica Puebla de Zaragoza a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.

Sentencia que **declara la incompetencia** de este Tribunal Electoral del Estado de Puebla para conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía interpuesto por la ciudadana Elisa Molina Rivera, en su carácter de Regidora del Ayuntamiento de Puebla, Puebla, en contra del Acuerdo por el que se autoriza al ciudadano Presidente Municipal Constitucional de Puebla, facultades para suscribir acuerdos, convenios o contratos y delegar estas facultades a los Titulares de la Administración Pública Municipal, aprobado por el Cabildo del Ayuntamiento de Puebla en Sesión Extraordinaria de quince de octubre de dos mil veintiuno.

GLOSARIO

Actora:	Elisa Molina Rivera
Acuerdo:	Acuerdo por el que se autoriza al ciudadano Presidente Municipal Constitucional de Puebla, facultades para suscribir acuerdos, convenios o contratos y delegar estas facultades a los Titulares de la Administración Pública Municipal, aprobado por el Cabildo del Ayuntamiento de Puebla en Sesión Extraordinaria de quince de octubre de dos mil veintiuno.
Ayuntamiento:	Ayuntamiento del Municipio de Puebla
Cabildo:	Cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Puebla
Código Local:	Código de Instituciones y Procesos Electorales para el Estado de Puebla
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica:	Ley Orgánica Municipal
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sesión:	Sesión Extraordinaria de Cabildo del Ayuntamiento de Puebla, celebrada el quince de octubre de dos mil veintiuno.

1. ANTECEDENTES

Los hechos narrados corresponden al año en curso, salvo mención expresa al respecto.

1.1. Entrega de Constancia. Refiere la *Actora* que el dieciséis de junio le fue otorgada la Constancia de Asignación de Regiduría por el principio de Representación Proporcional para el *Ayuntamiento* administración 2021-2024.

1.2. Sesión Extraordinaria de Cabildo. El quince de octubre, se celebró la *Sesión Extraordinaria*, de la que se desprende el acto reclamado.

1.3. Medio de Impugnación. El veintiuno de octubre, inconforme con el *Acuerdo*, la *Actora* presentó Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano Federal en salto de instancia -per saltum-.

2.1. Reencauzamiento. Mediante acuerdo plenario de nueve de noviembre dictado en el expediente SCM-JDC-2316/2021, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, reencauzó la demanda que dio origen al juicio, a este Tribunal, para su conocimiento y resolución.

2. INCOMPETENCIA

Este Tribunal procede a realizar el estudio para determinar si tiene o no competencia para conocer del presente asunto, toda vez que la *Actora* interpuso juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía en contra de la aprobación por parte del *Cabildo* del Acuerdo por el que se autoriza al ciudadano Presidente Municipal Constitucional de Puebla, facultades para suscribir acuerdos, convenios o contratos y delegar estas facultades a los Titulares de la Administración Pública Municipal, aprobado por el Cabildo del Ayuntamiento de Puebla en Sesión Extraordinaria de quince de octubre de dos mil veintiuno.

Como puede verse, el argumento central en que se sustenta el reclamo de la promovente está relacionado con una supuesta vulneración a su derecho a ser



votada, dado que, en su concepto, al aprobarse el Acuerdo hoy impugnado se obstaculiza el libre desempeño y ejercicio de las funciones del cargo para el que fue electa.

Lo anterior, sin embargo, a consideración de este Tribunal, constituye una cuestión que se encuentra inmersa en el ámbito organizativo interno de la autoridad administrativa municipal, por lo que de ninguna manera se le impide ejercer su cargo como regidora, tal como se explica a continuación.

2.1. La tutela judicial de los derechos político-electorales

En principio, debe mencionarse que el artículo 41, base VI, de la *Constitución Federal*, fija un sistema de medios de impugnación en materia electoral, para garantizar la protección a los derechos político-electorales de la ciudadanía, como:

- a) Votar;
- b) Ser votada en elecciones populares;
- c) Asociarse para tomar parte en asuntos políticos y,
- d) Afiliarse a los partidos políticos.

Dicho precepto constitucional establece literalmente lo siguiente:

Artículo 41.

[...]

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Mediante el ejercicio libre y auténtico de estos derechos, la ciudadanía encuentra un camino constitucionalmente trazado a fin de desempeñar un papel activo que es esencial para cualquier comunidad, pues se logra fortalecer el desarrollo democrático de la misma.

Incluso, con motivo de la intrínseca relación de estos derechos político-electorales con otros derechos también fundamentales, es que la gama de actividades que pueden desenvolverse bajo el amparo del ejercicio de los primeros es, en ocasiones, amplia.

Por ejemplo, las personas ciudadanas además de votar, ser votadas, afiliarse o asociarse, también tienen derechos inherentes a presentarse como

candidatas, a expresar opiniones propias, a apoyar a los partidos políticos y candidaturas de su agrado, a solicitar información a diversas instancias, a protestar pacíficamente, entre otros más.

Al respecto, la *Sala Superior* ha diseñado una clara línea interpretativa a través de la jurisprudencia 36/2002 de rubro “**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDECUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN.**”¹”

Acorde al criterio contenido en esta tesis de jurisprudencia, además de los derechos político-electorales antes enunciados, su protección puede tutelar más derechos fundamentales, tales como los derechos:

- a) De petición;
- b) De información,
- c) De reunión o
- d) De libre expresión y difusión de las ideas.

La protección a estos últimos derechos, a consideración de la *Sala Superior*, resulta indispensable para no hacer nugatorio cualquiera de los derechos político-electorales antes mencionados, lo que garantiza el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y la tutela judicial efectiva.

En ese sentido, como presupuesto fundamental para activar la función jurisdiccional en este caso, destaca de manera indispensable la existencia de un acto u omisión que afecte cualquiera de los derechos político-electorales de una persona o alguno de los derechos fundamentales vinculados a los mismos.

Ahora bien, este Tribunal Electoral ha desarrollado una línea interpretativa a través de la cual establece que existen diversos actos que son susceptibles de impugnarse y analizarse, cuando trasciendan al desempeño del cargo.

Con relación a ello, la tutela judicial electoral se ha desarrollado desde una perspectiva en la que, en principio, se consideran susceptibles de impugnación por una persona, aquellos actos que le impedirían:

- a) Contender a un cargo de elección popular;

¹ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 40 y 41.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

- b) Ser proclamada electa conforme a la votación emitida, y
- c) Acceder a dicho cargo público.

Adicionalmente, dentro de un esquema de protección amplia de los derechos político-electorales, también se ha establecido por la vía jurisprudencial, que el derecho político-electoral de una persona a ser votada a un cargo de elección popular, en su vertiente del libre acceso y desempeño del mismo, también comprende los derechos:

- a) A ocupar y desempeñar el cargo²;
- b) A una remuneración por el desempeño del cargo³ y
- c) A no ser objeto de acoso laboral⁴.

En el presente caso, por cuanto hace al primero de los derechos mencionados, esto es, el derecho a ocupar y desempeñar el cargo, cabe mencionar que el mismo no solo comprende el derecho de una persona a ser postulada candidata a un cargo de elección popular, sino a ocuparlo, lo que implica el derecho a ejercer las funciones inherentes al mismo.

Esto último conforme lo dispone la jurisprudencia 20/2010 de la Sala Superior, con el rubro siguiente: **“DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.”⁵**

No obstante, no todos los actos tienen una vinculación ni inciden directamente en el ejercicio de los derechos político-electorales de una persona ciudadana.

2.2. Análisis del caso concreto

En el presente asunto, el reclamo de la Actora esencialmente se funda en que, el Acuerdo impugnado limita su actuar como regidora del Ayuntamiento, ya que no se le permite ejercer facultades de observación y vigilancia de la

² Jurisprudencia 20/2010 de rubro **“DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.”**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 17 a 19.

³ Jurisprudencia 21/2011 de rubro **“CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).”**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 13 y 14.

⁴ Tesis LXXVI/2016 de rubro **“ACOSO LABORAL. CONSTITUYE UN IMPEDIMENTO PARA EL EJERCICIO DEL CARGO, CUANDO SE ACREDITA EN CONTRA DE ALGUN INTEGRANTE DE UN ÓRGANO ELECTORAL.”**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 54 y 55.

⁵ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 11 y 12.

administración municipal como integrante del ayuntamiento, facultad irrenunciable otorgada por la *Constitución Federal* así como por la *Ley Orgánica*.

Con respecto a lo anterior, la *Sala Superior* ha establecido una vertiente interpretativa conforme a la cual, considera que los actos relacionados con la organización interna de los ayuntamientos, en principio, no son susceptibles de tutela por la vía del juicio de la ciudadanía, al no afectar, en sí, los derechos político-electorales de las personas.

Esto, conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia **6/2011** de la propia *Sala Superior*, cuyo rubro es: **“AYUNTAMIENTOS. LOS ACTOS RELATIVOS A SU ORGANIZACIÓN NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.”⁶**

Esta jurisprudencia permite hacer valer medios de impugnación en materia electoral, actos que –aun cuando se encuentren inmersos en la organización de la autoridad administrativa municipal– pueden constituir un obstáculo para el ejercicio del cargo.

Lo anterior es relevante, pues lo que define a la materia electoral en el sistema de medios de impugnación, no es solo el medio o el entorno dentro del cual tiene lugar el acto impugnado, sino si este último representa verdaderamente un obstáculo injustificado para desempeñar y ejercer de forma libre las funciones públicas que a una persona le son conferidas con motivo del cargo al que fue electa.

Así, a consideración de este Tribunal, el reclamo inicial de la enjuiciante debe examinarse bajo una óptica que permita verificar si, se está en presencia de una afectación a su derecho al libre ejercicio y desempeño de su cargo como regidora, por la obstaculización injustificada a sus funciones, o si se trata de una cuestión que no afecta a las mismas.

Con relación a lo anterior, ha sido criterio de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que el derecho de una persona a ser votada no comprende otros aspectos que no sean connaturales al cargo, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas.⁷

⁶ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 11 y 12.

⁷ Tal como lo ha considerado al resolver los diversos juicios de la ciudadanía SCM-JDC-174/2019, SCM-JDC-1066/2019 y SCM-JDC-1170/2019.



Al respecto, de una lectura integral a la demanda presentada por el Actor, este Tribunal advierte que la materia de impugnación no se relaciona con aspectos que, por sí mismos, pudieran vulnerar alguno de sus derechos político-electorales, sino que, por el contrario, las cuestiones que se controvertieron atañen al ámbito del funcionamiento interno del órgano colegiado municipal del que forma parte como regidora, por lo que su revisión no es susceptible de tutela por este organismo jurisdiccional al no estar vinculada a la materia electoral.

Debe destacarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la *Constitución Federal*⁸, cada municipio de los estados es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por:

- Una presidencia municipal,
- Una sindicatura y
- Las regidurías que la ley determine.

Por su parte, la *Ley Orgánica*, preceptúa lo siguiente:

ARTÍCULO 46. Los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal, Regidores y Síndico, que por elección popular directa sean designados de acuerdo a la planilla que haya obtenido el mayor número de votos. El número de Regidores para cada Ayuntamiento se establecerá conforme a las bases siguientes:

I. En el Municipio Capital del Estado, con dieciséis Regidores de mayoría, además del Presidente Municipal;

[...]

ARTÍCULO 47. Los Ayuntamientos, de conformidad con la Ley de la materia, se complementarán:

I. En el Municipio Capital del Estado, hasta con siete Regidores, que serán acreditados conforme al principio de representación proporcional;

[...]

ARTÍCULO 92 Son facultades y obligaciones de los Regidores:

I. Ejercer la debida inspección y vigilancia, en los ramos a su cargo;

II. Asistir con puntualidad a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento;

⁸ Artículo 115. [...]

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. 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.
[...]

III. Ejercer las facultades de deliberación y decisión de los asuntos que le competen al Ayuntamiento, y colaborar en la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos del Municipio;

IV. Formar parte de las comisiones, para las que fueren designados por el Ayuntamiento;

V. Dictaminar e informar sobre los asuntos que les encomiende el Ayuntamiento;

VI. Solicitar los informes necesarios para el buen desarrollo de sus funciones, a los diversos titulares de la Administración Pública Municipal, quienes están obligados a proporcionar todos los datos e informes que se les pidieren en un término no mayor de veinte días hábiles;

VII. Formular al Ayuntamiento las propuestas de ordenamientos en asuntos municipales, y promover todo lo que crean conveniente al buen servicio público;

VIII. Concurrir a los actos oficiales para los cuales se les cite; y;

IX. Las que le determine el cabildo y las que le otorguen otras disposiciones aplicables.

De tal forma que el **Ayuntamiento** como máxima autoridad toma sus determinaciones mediante la deliberación y votación de los asuntos entre sus miembros presidente municipal, síndico y regidores.

Como forma de tomar sus decisiones, el ayuntamiento funciona a través de un cabildo, el cual realiza sesiones para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, las cuales pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.

En términos de lo dispuesto en el artículo 77 de la *Ley Orgánica*⁹, en estas sesiones, los acuerdos del ayuntamiento se toman por mayoría de votos de la persona presidenta municipal, las personas regidoras y la persona síndica y, solo en caso de empate, la primera tendrá voto de calidad.

Entre algunas de las funciones de quienes son regidores o regidoras del ayuntamiento, destacan las siguientes:

- Ejercer facultades de deliberación y decisión para los asuntos que le competen al ayuntamiento (artículo 92, fracción III, de la *Ley Orgánica*), y
- Formular al ayuntamiento propuestas de ordenamientos en asuntos municipales, y promover todo lo que crean conveniente para el buen servicio público (artículo 92, fracción VII, de la *Ley Orgánica*).

Las personas regidoras tienen un papel importante en la toma de decisiones del ayuntamiento, no solo porque tienen derecho a participar activamente en

⁹ **Artículo 77.** Los acuerdos de los Ayuntamientos se tomarán por mayoría de votos del Presidente Municipal, Regidores y Síndico, y en caso de empate, el Presidente Municipal tendrá voto de calidad.



su deliberación, sino porque además pueden formular propuestas y promover lo que crean conveniente para el buen servicio público.

Tal y como se mencionó oportunamente en los apartados 1.2. y 1.3. de Antecedentes, el *Cabildo* celebró *Sesión Extraordinaria* el quince de octubre, donde se aprobó por unanimidad de votos el *Acuerdo* hoy impugnado, contando con la participación de la *Actora* en la discusión de dicho punto del orden del día, tal y como se desprende del Acta de dicha *Sesión*.

En este contexto, este Tribunal considera que carece de competencia para conocer y resolver el medio de impugnación presentado por la *Actora*, ya que, si bien le asiste un derecho como regidora de votar las propuestas sometidas al Cabildo, la esencia del acto reclamado se desenvuelven en el ámbito de competencia organizativa del *Ayuntamiento*, pues encuadran en el marco de las atribuciones internas previstas para la propia autoridad municipal, tal y como lo señalan los artículos 115 de la *Constitución Federal* y 102 de la *Constitución local*.

Ello es así, porque la atribución del *Cabildo* de tomar acuerdos como el ahora impugnado, es un aspecto que se desarrolla en la autoorganización interna de la autoridad municipal, sin que pueda traducirse en un impedimento para que la *Actora* ejerza y desempeñe libremente su cargo como regidora, al menos, desde una perspectiva electoral, además de que la propio *Actora* participó en la sesión donde se aprobó el punto de acuerdo votando incluso en favor de la propuesta.

En efecto, no se advierte que el acto reclamado pudiera relacionarse de alguna manera con la materia electoral y, por tanto, no se configura la afectación al derecho político-electoral a ser votada de la *Actora*, en su vertiente del libre acceso y desempeño del cargo, porque, como se anticipó, la materia de dicho acto está vinculado al ejercicio de la autoorganización interna del *Ayuntamiento*.

Con respecto a ello, no pasa inadvertido que la jurisprudencia **20/2010** de la *Sala Superior* (anteriormente citada), establece que el derecho a ocupar y desempeñar el cargo de una persona incluye el derecho de ejercer las funciones inherentes al mismo.

Sin embargo, la razón esencial de dicha jurisprudencia implica un reconocimiento a los derechos vinculados al desempeño del cargo, para que sean tratados desde una perspectiva electoral cuando trasciendan a las funciones connaturales que despliegan las personas funcionarias públicas en el ejercicio de su cargo; lo que no acontece así cuando se está en presencia de un acto, cuya atribución se vincula a la organización del *Ayuntamiento*.

Por lo que resulta evidente que el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía interpuesto por la *Actora* no es el medio de impugnación idóneo para contravenir la autoorganización de las sesiones de cabildo del *Ayuntamiento*, al no existir afectación a la esfera de sus derechos político-electorales que como regidora detenta.

Es por lo anterior, que se declara la incompetencia de este Tribunal, dejando a salvo sus derechos para que los haga valer en la vía que considere pertinente.

3. RESOLUTIVO

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracciones I y III, 340 fracción II, 348 fracción II, 353 Bis y 354 párrafo segundo del *Código Local* se resuelve:

ÚNICO. Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla es **incompetente** para conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía en términos del numeral **2** rector de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE en términos de ley e **INFÓRMASE** a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinomial, con sede en la Ciudad de México, para que determine los procedente en el expediente SCM-JDC-2316/2021. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida a las partes.

Así lo resolvieron por **UNANIMIDAD** y firman las Magistradas y el Magistrado que integran el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

NORMA ANGÉLICA SANDOVAL SÁNCHEZ

MAGISTRADA

MAGISTRADO

IDAMIS PASTOR BETANCOURT

RICARDO ADRIÁN RODRIGUEZ
PERDOMO



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE PUEBLA

TEEP-JDC-246/2021

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY

CERTIFICO

Que la presente hoja con la rúbrica del Secretario General de Acuerdos, corresponde a la sentencia dictada dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía identificado con la clave número TEEP-JDC-246/2021, en un total de once fojas en original.

CONSTE

Heroica Puebla de Zaragoza, a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.-

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY

