



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL  
GUADALAJARA

# JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO<sup>1</sup>

EXPEDIENTE: SG-JDC-103/2024

ACTORA: EUNICE MERCADO  
GILBERT

AUTORIDAD RESPONSABLE:  
TRIBUNAL DE JUSTICIA  
ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA  
CALIFORNIA<sup>2</sup>

PONENTE: SERGIO ARTURO  
GUERRERO OLVERA<sup>3</sup>

Guadalajara, Jalisco, catorce de marzo de dos mil veinticuatro.

1. **Sentencia** que **confirma** el acuerdo plenario<sup>4</sup>, emitido por el tribunal responsable, el pasado diecinueve de febrero, mediante el cual desechó la demanda que interpuso la actora para controvertir el oficio en el que el Director de Normatividad Jurídica y Administrativa del Concejo Fundacional de San Quintín, Baja California, informa y comparte el Reglamento de la Administración Pública de dicho municipio, a efecto de que se realicen los ajustes correspondientes tanto a la estructura como a los puestos que integran su administración pública municipal.

*Palabras clave: Competencia, concejo fundacional municipal, eficacia refleja de la cosa juzgada, acto de aplicación.*

## I. ANTECEDENTES

2. De las manifestaciones vertidas en la demanda y de las constancias que obran en autos, se advierten los hechos siguientes:

**2023**

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo juicio de la ciudadanía.

<sup>2</sup> En adelante Tribunal local, tribunal responsable o TEEBC.

<sup>3</sup> Secretario de Estudio y Cuenta: José Octavio Hernández Hernández.

<sup>4</sup> RI-09/2024.

3. **Publicación del Reglamento.** El quince de septiembre, la Síndica Procuradora del Concejo Fundacional de San Quintín, Baja California<sup>5</sup> impugnó la expedición y publicación del Reglamento de la Administración Pública para dicho municipio<sup>6</sup>, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.
  4. **Primer recurso de inconformidad local.** El diez de noviembre, el tribunal local, mediante acuerdo plenario determinó en el recurso de inconformidad **RI-45/2023**, que carecía de competencia material para conocer el medio de impugnación.
  5. **Juicio Federal SG-JDC-104/2023 y acumulados.** El siete de diciembre, esta Sala Regional sobreseyó diversos juicios presentados contra la determinación del Tribunal local y confirmó el referido acuerdo plenario, al estimar que el acto impugnado fue administrativo y que no afectó ningún derecho político-electoral de la recurrente.
  6. **SUP-REC-370/2023 y acumulados.** El veinte de diciembre, la Sala Superior emitió sentencia en la que desechó los recursos de reconsideración presentados contra la sentencia de la Sala Regional, al no advertir la subsistencia de algún tema de constitucionalidad o convencionalidad, inaplicación de normas electorales, algún error judicial evidente o la posibilidad de fijar un criterio importante y trascendente.
- 2024**
7. **Oficio DNJYA/021/2024.** El nueve de enero, el Director de Normatividad Jurídica y Administrativa del Concejo Fundacional, informó y compartió el Reglamento, a efecto de que se realicen ajustes correspondientes tanto a la estructura como a los puestos que integran la administración pública municipal.

---

<sup>5</sup> En adelante el Concejo Fundacional.

<sup>6</sup> En lo sucesivo el Reglamento

8. **Recurso de Inconformidad RI-9/2024.** El diecisiete de enero, la actora presentó recurso de inconformidad contra dicho oficio, al considerar que constituye el primer acto de aplicación del Reglamento.
  
9. **Acuerdo plenario impugnado.** El diecinueve de febrero, el Tribunal local emitió acuerdo plenario en el que desechó el medio de impugnación presentado, al determinar que se actualizó la eficacia refleja de la cosa juzgada, respecto a lo resuelto en el recurso de inconformidad **RI-45/2023**, y que se confirmó en el juicio de la ciudadanía **SG-JDC-104/2023**.

## II. COMPETENCIA

10. La Sala Regional Guadalajara **es formalmente competente** para conocer del asunto, dado que se trata de un juicio en el que se controvierte un acuerdo plenario del tribunal electoral de Baja California, entidad federativa que forma parte de la primera circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción, relacionado con la posible obstrucción a un cargo en el ámbito municipal.<sup>7</sup>

## III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

---

<sup>7</sup> Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 94, párrafo primero; y 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, fracción II, 164, 165, 166, fracción III, 176, fracción IV y 180 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafos 1 y 2, inciso c); 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f); y 83, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios), así como en los artículos primero y segundo del Acuerdo **INE/CG130/2023**, emitido por el Consejo General del INE, por el que se aprueba el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva de dicho Instituto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el veintinueve de marzo de dos mil veintitrés; el Acuerdo de la Sala Superior **3/2020**, por el que se implementa la firma electrónica certificada del poder judicial de la federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral; y del acuerdo **2/2023**, que regula las sesiones de las salas del tribunal y el uso de herramientas digitales, así como el artículo 129, párrafo segundo, del Reglamento Interno de este Tribunal.

11. Se satisface la procedencia del juicio<sup>8</sup>. Se cumplen los requisitos formales; es **oportuno**, ya que el acuerdo plenario impugnado se notificó a la actora el veinte de febrero,<sup>9</sup> mientras que la demanda fue presentada el veintiséis siguiente, esto es, al cuarto día hábil, al no tener relación con algún proceso electoral y no contabilizarse el sábado veinticuatro y el domingo veinticinco.
12. Asimismo, la promovente tiene **legitimación**, pues fue parte actora ante la instancia local; tiene **interés jurídico** pues precisa que la resolución impugnada le causa agravio; además de que se trata de un acto **definitivo**, ya que no hay medio impugnativo que agotar previamente.

#### IV. ESTUDIO DE FONDO

##### Síntesis de agravios

13. **PRIMERO. Se vulneran los derechos reconocidos en los artículos 1, 17 y 35 de la Constitución Federal**, porque el TEEBC desechó indebidamente la demanda que presentó en la instancia local, al considerar que se actualizó la causal de improcedencia de la eficacia refleja de la cosa juzgada, prevista en el artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios, de aplicación supletoria a la Ley Electoral local, en términos de su artículo 8.
14. Al respecto, la actora sostiene que no se actualizó, de manera manifiesta o indudable dicha causal de improcedencia, y que ello resultaba indispensable para que el Tribunal local pudiera resolver como lo hizo, puesto que solo procede el desechamiento de plano de una demanda, cuando se advierta un causa manifiesta e indudable de improcedencia.

---

<sup>8</sup> Conforme lo dispuesto en los artículos 7, 8 y 9, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios).

<sup>9</sup> Hoja 891 del Cuaderno accesorio único del presente expediente.

15. Así, al no existir esa causa manifiesta e indudable, se debió admitir el medio de impugnación y resolverse el fondo de la controversia, ya que, en caso de duda, debe optarse por favorecer el acceso a la justicia.
16. Afirma que, para declarar la improcedencia del medio de impugnación presentado en la instancia local, el TEEBC llevó a cabo un estudio que no puede ser dilucidado en un auto de trámite sino en una sentencia de fondo, pues para determinar si los actos reclamados resultaban justiciables mediante la vía electoral fue necesario que realizara consideraciones interpretativas complejas.
17. Aunado a lo anterior, refiere que el Tribunal local pasó por alto que existen dos momentos en los que se puede impugnar una ley o un reglamento, que el primer momento es cuando inicia su vigencia, y que el segundo es a partir del primer acto de aplicación.
18. La actora resalta la importancia de dicha distinción, pues sostiene que su primera impugnación fue con motivo del inicio de la vigencia del Reglamento, mientras que esta segunda cadena impugnativa deriva de su primer acto de aplicación, con el cual se afecta la estructura administrativa de las áreas que conforman la sindicatura municipal a su cargo, por lo que no existe identidad en los hechos y actos de los respectivos recursos.
19. Afirma, además, que en el caso no se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada, porque en la impugnación presentada contra el inicio de la vigencia del Reglamento, el Tribunal local no se pronunció sobre la constitucionalidad o no del acto reclamado, pues únicamente se declaró incompetente para conocer del recurso de inconformidad.
20. Concluye que la figura jurídica de la cosa juzgada refleja solo puede ser decretada en sentencia definitiva y no en un acuerdo de trámite,

según se advierte de criterios interpretativos, entre otros, de la primera sala de la SCJN, en la jurisprudencia de rubro COSA JUZGADA REFLEJA. EL ESTUDIO DE LA EXCEPCIÓN RELATIVA DEBE REALIZARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA.

21. **SEGUNDO. Existe indebida fundamentación y motivación** porque, si bien, el Tribunal local refiere en el acuerdo plenario impugnado que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios, lo cierto es que no cita las porciones normativas aplicables al caso concreto y tampoco precisa las razones por las que considera que son aplicables.
22. Considera que el Tribunal local sostuvo, de manera errónea, que los actos relativos a la organización de los Ayuntamientos, que no constituyan obstáculo para el ejercicio del cargo, no pueden ser tutelables en la materia electoral, por estar estrictamente relacionados con la autoorganización de la autoridad administrativa municipal.
23. Afirma que el principio de autoorganización municipal no puede ser impedimento cuando los actos que se realicen constituyan un obstáculo el ejercicio del cargo, pues el derecho de una persona a ser votada abarca tanto el acceso como el desempeño del cargo.
24. En ese sentido, afirma que el TEEBC debió atender de manera plena los actos que la actora reclamó, a fin de estar en condiciones de determinar si se obstruyó el ejercicio pleno de su cargo como síndico procuradora, tomando en consideración las atribuciones legales que le confiere el artículo 8 de la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California.

25. Ello, puesto que los artículos 138, 139 y 140 del reglamento que originalmente se aprobó<sup>10</sup>, establecían con toda claridad las medidas de apremio que la sindicatura municipal podría dictar para hacer valer sus determinaciones, en tanto que en el texto del Reglamento publicado el ocho de septiembre de dos mil veintitrés, las medidas de apremio ya no aparecen, lo que sin duda obstaculiza el ejercicio del cargo de la sindicatura, cuestión que fue debidamente evidenciada ante el Tribunal local.

#### **Pretensión**

26. Del análisis de la demanda se concluye que la pretensión de la actora es que se revoque el desechamiento aprobado por el tribunal local y que se conozca del fondo de la impugnación presentada en dicha instancia, de manera que se determine que el Reglamento, al haber sido ilegalmente modificado, publicado y ahora aplicado, vulnera su autonomía y el ejercicio del cargo para el cual fue designada, de ahí que se declare inconstitucional e inaplicable.

#### **Método de estudio**

27. Los planteamientos se pueden estudiar de manera separada o conjunta, partiendo de la relación que guarden entre ellos, sin que tal determinación le cause perjuicio a la actora pues lo importante es que todos sean atendidos.<sup>11</sup>

#### **Respuesta**

28. Precisado lo anterior, son **inoperantes** los planteamientos que formula la actora, respecto al indebido estudio de la eficacia refleja de la cosa juzgada, como se explica a continuación.
29. Tal como se adelantó en la parte de antecedentes de esta resolución, en el juicio de la ciudadanía SG-JDC-104/2023 se confirmó el acuerdo emitido en el RI-45/2023, por el que se declaró incompetente el Tribunal local para conocer de la impugnación que

<sup>10</sup> En sesión del dos de febrero de dos mil veintidós.

<sup>11</sup> De conformidad con la jurisprudencia 04/2000, de la Sala Superior, de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

la actora y otras personas, contra la publicación del Reglamento en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

30. En aquella instancia, el Tribunal local razonó que la publicación del reglamento estaba estrictamente relacionada con la autoorganización de la autoridad administrativa y que esto no tenía vínculo con el ámbito electoral, puesto que se relacionaba con la vida orgánica del Concejo Municipal y la constitucionalidad o no de la creación de instrumentos normativos.
31. Señaló que no bastaba la sola mención de una supuesta violación a derecho político-electorales, ya que debía realizarse un examen preliminar del acto para determinar la competencia de las autoridades electorales y refirió que la publicación del Reglamento involucraba aspectos de la organización interna del propio Ayuntamiento.
32. A su vez, en la resolución del juicio de la ciudadanía SG-JDC-104/2023 se sostuvo que la expedición y publicación del Reglamento no afectó algún derecho político electoral de la actora porque la publicación del Reglamento es un acto formal y materialmente administrativo, que atiende a cuestiones de organización interna del Ayuntamiento.
33. Asimismo, que un precepto contenido en una norma administrativa<sup>12</sup> es el que reconoce la facultad y el deber de las personas integrantes del Ayuntamiento de aprobar y publicar, en el Periódico Oficial del Estado, las disposiciones reglamentarias correspondientes.
34. Se precisó que si bien la actora se agravió por cuestiones relativas al contenido de la publicación y que estimó lesivas, la aplicación y

---

<sup>12</sup> Artículo 18 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California



- control de legalidad o constitucionalidad en abstracto de ese instrumento no atiende a un derecho político-electoral.
35. También, que los agravios relacionados a que el Reglamento le priva de atribuciones constituyen cuestiones abstractas que no evidenciaron alguna afectación directa de sus derechos político-electorales.
  36. Finalmente, se precisó que no podía descartarse que una aplicación concreta de normas del Reglamento podría llegar a afectar esos derechos y que consecuentemente se pudiera actualizar la competencia electoral para tutelarlos.
  37. En el caso, la actora destaca que ese acto de afectación se actualiza con la emisión del Oficio DNJYA/021/2024, por el cual el Director de Normatividad Jurídica y Administrativa del Concejo Fundacional, informó y compartió el Reglamento, a efecto de realizar ajustes correspondientes tanto a la estructura como a los puestos que integran su administración pública municipal.
  38. Sin embargo, como lo sostuvo el Tribunal local, dicho oficio no genera una afectación concreta a algún derecho que sea tutelable por los tribunales electorales.
  39. Esto es así, porque del oficio en cuestión no se advierte alguna determinación específica que pudiera materializarse en perjuicio de la actora, quien reitera lo que expuso en la anterior cadena impugnativa, respecto a que las disposiciones reglamentarias obstaculizan su función como Síndica Procuradora.
  40. Si bien es cierto que la actora hizo referencia en su demanda local a disposiciones específicas del Reglamento que considera violatorias de sus derechos —e incluso en esta instancia indica las relativas a las medidas de apremio que debiera estar en condiciones de emitir, para hacer cumplir sus determinaciones, y que no aparecen en el

documento publicado, no obstante estar en el que se aprobó originalmente— también lo es que su impugnación sigue siendo abstracta, pues, se insiste, del oficio impugnado no se advierte alguna afectación concreta.

41. Por el contrario, los agravios de la actora derivan de las modificaciones que sufrió el Reglamento previo a su publicación y esa cuestión sí fue materia de pronunciamiento, tanto por el Tribunal local como por esta Sala Regional y se concluyó que se trata de cuestiones que no son tutelables en la materia electoral.
42. En efecto, como se advierte del oficio que impugnó la actora en el recurso de inconformidad RI-09/2024<sup>13</sup>, el Director de Normatividad Jurídica y Administrativa del Concejo informa y comparte al Oficial Mayor del propio Concejo<sup>14</sup>, el ejemplar en físico del Reglamento, *“a efecto de que se realicen los ajustes correspondientes tanto a la estructura como a los puestos que integran esta administración pública municipal, así como la aplicación de este, mismo que se encuentra vigente a partir del 08 de septiembre del año 2023.”*
43. Asimismo, en el oficio se inserta el enlace de la versión electrónica del Reglamento y se indica que se anexa un auto emitido por esta Sala Regional, en el que se ordena archivar la impugnación promovida contra el Reglamento, lo que evidencia su validez desde la fecha de su publicación.

---

<sup>13</sup> Foja 617 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

<sup>14</sup> Remitiendo copia para diversos funcionarios, entre ellos la aquí actora.



cambiaría el hecho de que se sostiene la razón esencial para no conocer del fondo de la impugnación planteada, esto es, que la materia no es electoral.

47. Ello, porque las razones que se expusieron en la sentencia del recurso de inconformidad RI-45/2023, resultan aplicables también en el caso, al advertirse que no se atribuyen vicios propios al oficio impugnado, sino cuestiones que fueron previamente analizadas y que tienen que ver con la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del Reglamento, con motivo de los vicios derivados de su publicación indebida.
48. Así, si bien es cierto que el pronunciamiento sobre la eficacia refleja de la cosa juzgada requiere de un estudio de fondo, al no estar prevista como causal de improcedencia en la legislación aplicable, tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>15</sup>, también lo es que a ningún fin práctico llevaría revocar por esa cuestión, pues se comparte que la cuestión controvertida no es materia electoral y que la misma ya fue analizada por esta Sala Regional en un juicio previo.
49. De igual modo resulta **inoperante** el señalamiento relativo a que son dos actos distintos los que se impugnan en cada caso –el inicio de vigencia, por un lado, y el primer acto concreto de aplicación, por el otro– pues se mantiene la misma razón ya explicada, relativa a que se controvierten en abstracto disposiciones derivadas de un acto de naturaleza administrativa, como lo es la publicación de un reglamento de organización municipal.
50. Así, al seguir rigiendo una de las consideraciones fundamentales de la sentencia impugnada, referente a que no existe aplicación concreta de alguna disposición del Reglamento ni evidencia de que

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia 1a./J. 9/2011 de rubro COSA JUZGADA REFLEJA. EL ESTUDIO DE LA EXCEPCIÓN RELATIVA DEBE REALIZARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA.

se afecte algún derecho político-electoral de la actora; cuestiones que resultaban indispensables para analizar el fondo, tal como se sostuvo en la sentencia del juicio de la ciudadanía SG-JDC-104/2023. Por ende, son inoperantes los agravios expuestos, por lo cual debe confirmarse el acuerdo plenario impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se

## RESUELVE

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo plenario impugnado, en lo que fue materia de controversia.

**Notifíquese en términos de ley.** En su caso, devuélvase las constancias atinentes, previa copia digitalizada que se deje en su lugar en un dispositivo de almacenamiento de datos y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, el Magistrado Presidente Sergio Arturo Guerrero Olvera, la Magistrada Gabriela del Valle Pérez y el Secretario de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrado Omar Delgado Chávez, integrantes de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos por Ministerio de Ley César Ulises Santana Bracamontes quien certifica la votación obtenida, así como da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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, así como el transitorio segundo, del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral; y el artículo cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

2/2023 que regula la sesiones de las Salas del Tribunal y el uso de herramientas digitales.