

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO¹

EXPEDIENTE: SG-JDC-268/2022

PARTE ACTORA: VANESSA MORA DE
LA O Y YOLANDA CECILIA REYES
CASTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE
CHIHUAHUA

MAGISTRADA PONENTE: GABRIELA
DEL VALLE PÉREZ

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA:** JULIETA VALLADARES
BARRAGÁN

Guadalajara, Jalisco, veintidós de diciembre de dos mil veintidós.

El Pleno de la Sala Regional Guadalajara, en sesión de esta fecha resuelve **revocar** la sentencia dictada en el expediente JDC-41/2022, emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua que determinó desechar, por falta de competencia, el medio de impugnación presentado por las actoras en contra de la negativa de la fracción edilicia del partido Morena en el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, de integrarlas a esa fracción.

ANTECEDENTES

De las afirmaciones que realiza la parte actora y de las constancias que obran en el expediente, en lo que aquí interesa, se desprende lo siguiente:

1. La regidora Vanessa Mora de la O se separa del grupo edilicio de Nueva Alianza. En la sesión ordinaria número 24, del Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, celebrada el catorce de

¹ En adelante juicio de la ciudadanía

septiembre de dos mil veintidós,² se hizo del conocimiento que la regidora Vanessa Mora de la O se excluyó del grupo edilicio del partido Nueva Alianza, a partir del seis de septiembre y expresó su voluntad de adherirse al grupo edilicio del partido Morena.

2. La regidora Yolanda Cecilia Reyes Castro se separa del grupo edilicio del Partido del Trabajo. La regidora Yolanda Cecilia Reyes Castro, 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.

3. Negativa por parte del grupo edilicio de Morena de integrar a las actoras a éste. 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 el referido grupo edilicio comunicó la decisión de no integrar a las actoras a éste.

En esa misma fecha se llevó a cabo la sesión ordinaria número 26, del Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, en donde integrantes de la fracción edilicia del partido Morena informaron a las regidoras la decisión tomada.

4. Juicio para la protección de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía JDC-41/2022. El dieciocho de octubre las actoras presentaron medio de impugnación en contra de la negativa de integrarlas al grupo edilicio de Morena en el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, aducen en esencia vulneraciones a su derecho de asociación política.

Asimismo, la regidora Yolanda Cecilia Reyes Castro se inconformó de que en la lectura realizada en la sesión por Secretario del Ayuntamiento, se le cambiara el orden de su nombre, es decir,

² En adelante, todas las fechas corresponden al año dos mil veintidós, salvo anotación en contrario.

Cecilia Yolanda, en lugar de Yolanda Cecilia, lo cual consideró como violencia política en razón de género.

Adujo que sufrió una humillación frente a las demás personas que se encontraban en tal sesión, cuestión que generaba efectos diferenciados hacia las mujeres, ya que al género masculino siempre se le ha respetado su nombre y trabajo.

Además, alegó que tal situación no pudo haber sido un error, ya que desde el año dos mil veintiuno había compartido sesiones de cabildo con ellos, asimismo adicionó que ella cuenta con amplia trayectoria política y, por consiguiente, su nombre era de dominio de la comunidad de Juárez.

A su vez, la regidora Vanessa Mora de la O, manifestó que en la sesión de cabildo número 26, se le negó el uso de la voz después de la lectura del escrito presentado por el grupo del partido Morena, y que esto constituyó violencia política de género en su contra, ya que sufrió invisibilización, así como limitación al derecho de ser votada en su vertiente de ejercicio y desempeño del cargo, y esto le generó que su imagen fuera denostada frente a las demás personas presentes.

El dieciocho de noviembre el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua resolvió el juicio en el sentido de desechar por falta de competencia, el medio de impugnación presentado por las actoras en contra de la determinación de no integrarlas al grupo edilicio del partido Morena en el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua.

En cuanto a las conductas señaladas por las actoras que pudieran ser constitutivas de violencia política a mujeres en razón de género, el tribunal local consideró que podía ser analizada en un procedimiento especial sancionador instaurado por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua. En consecuencia, se ordenó remitir copia certificada de las constancias del sumario a dicho Instituto.

5. Juicio de la ciudadanía SG-JDC-268/2022.

5.1. Demanda. El veintinueve de noviembre las actoras promovieron juicio de la ciudadanía en contra de la sentencia dictada en el expediente JDC-41/2022, emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

5.2. Aviso, recepción de constancias y turno. El treinta de noviembre el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua avisó a esta Sala Regional de la interposición del medio de impugnación. El seis de diciembre se recibieron en Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional las constancias relativas al juicio.

5.3. Sustanciación. En su oportunidad, se emitieron los correspondientes acuerdos de radicación, admisión y cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional, correspondiente a la primera circunscripción plurinominal, es formalmente competente para conocer y resolver el presente asunto, por tratarse de un medio de impugnación promovido por unas ciudadanas, regidoras del Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, para impugnar del Tribunal Electoral de dicha entidad federativa la sentencia que desechó su impugnación relacionada con la determinación de no integrarlas al grupo edilicio del partido Morena en el referido Ayuntamiento, negativa que consideran es violatoria de su derecho de asociación política.

Lo anterior es competencia de esta Sala Regional al tratarse de un acto relacionado con una autoridad municipal -regidurías- y al

pertenecer el estado de Chihuahua a la primera circunscripción plurinominal, en la cual esta Sala tiene competencia.

Lo anterior, con fundamento en la normativa siguiente:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (Constitución): artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafo primero; y 99, párrafo cuarto, fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**: artículos 1, fracción II; 164; 165; 166, fracción III, inciso c); 173; 176, fracción IV.
- **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral** (en adelante, Ley de Medios): artículos 3, párrafo 2, inciso c); 79, párrafo 1; 80 y 83, párrafo 1, inciso b).
- **Acuerdo INE/CG329/2017**: Acuerdo del 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.³

SEGUNDO. Procedencia. En el presente asunto se cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9, 79 y 80 de la Ley de Medios:

I. Forma. La demanda fue presentada por escrito ante el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en la cual aparece señalado domicilio para recibir notificaciones, es identificada la resolución impugnada, y se hacen constar los hechos base de la impugnación, los agravios y preceptos presuntamente violados, además, contiene el nombre y firma autógrafa de las demandantes.

II. Oportunidad. Se cumple con el requisito que establecen los artículos 7 y 8 de la Ley de Medios, toda vez que la resolución

³ Publicado el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.

impugnada les fue notificada el miércoles veintitrés de noviembre,⁴ consecuentemente, el plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios transcurrió del jueves veinticuatro al lunes veintinueve de noviembre, al no estar relacionado el juicio con proceso electoral alguno y por ende, no se computa el sábado veintiséis y domingo veintisiete de noviembre, por ser inhábiles, en términos del artículo 7, párrafo 2, de la ley en mención.

Por tanto, si la demanda se presentó el veintinueve de noviembre, es evidente que cumple con el requisito de oportunidad, en tanto que fue exhibida dentro del plazo de cuatro días, a que se refiere el artículo ° de la ley adjetiva electoral precitada.

III. Legitimación. El juicio es promovido por parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 13, párrafo 1, inciso b); 79, y 80, párrafo 1, de la Ley de Medios, toda vez que la demanda fue presentada por unas ciudadanas.

IV. Interés jurídico. Se actualiza porque en la resolución controvertida se desechó por falta de competencia el medio de impugnación presentado por las actoras en contra de la determinación de no integrarlas al grupo edilicio del partido Morena en el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua.

Afirman las actoras que lo anterior les causa perjuicio en su derecho político electoral de asociación política y afiliación y a la vez hacen ver que la intervención de este órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de planteamientos tendentes a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar la resolución reclamada.

Lo anterior configura el interés jurídico en términos de la jurisprudencia 7/2002 de rubro: **“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA**

⁴ Fojas 52 a 56 del cuaderno accesorio.

PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”.⁵

V. Definitividad. En el caso, la resolución combatida reviste las características de definitividad y firmeza que hacen susceptible la impugnación ante este órgano jurisdiccional federal.

Lo anterior, porque en la normatividad electoral del estado de Chihuahua no se prevé algún medio de impugnación eficaz para controvertirlo, esto es, algún recurso que pudiera hacer susceptible su revocación o modificación.

TERCERO. Síntesis de agravios y estudio de fondo. La parte actora se inconforma de que el tribunal electoral local se declarara incompetente para resolver su impugnación en contra de la determinación del grupo edilicio del partido Morena de no integrarlas a ese grupo en el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua.

Afirman que se vulnera el principio de certeza jurídica, de congruencia y que se transgredió su derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, al declararse incompetente de manera formal y plena desde un inicio.

Añaden que su derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, previsto por la Convención Americana de Derechos Humanos, les fue negado por el tribunal, pues si bien, su demanda sí fue admitida, el estudio de su caso no fue adecuado, ya que se valoró erróneamente el derecho político electoral que se les vulneró y por ende, se arribó a la equivocada conclusión de que no se trataba del ámbito político electoral.

Las actoras indican que en la sentencia se alude exclusivamente a la conformación de grupos edilicios y a la negativa para que integran la fracción edilicia de Morena; por lo cual se quejan de

⁵ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 25 y 26.

que no se realizó un análisis correcto, pues ellas en su demanda primigenia precisaron que se vulneraba su derecho de asociación política.

Exponen que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia 24/2002 de rubro: “**DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**”, ha establecido las características del derecho de asociación, el cual sí trata de cuestiones político electorales.

Finalmente, aducen que la metodología utilizada para determinar la falta de competencia fue incorrecta, porque la Sala Superior de este tribunal ha establecido que en el estudio de asuntos en los que se combaten actos de sede parlamentaria (o de cabildo como en este caso), se debe considerar metodológicamente que, si bien la regla general establece que los actos parlamentarios no son susceptibles de ser revisados por el órgano jurisdiccional electoral, esto debe verse desde un punto de vista material y no formal.

Es decir, para que un órgano jurisdiccional pueda determinar si existe la posibilidad de que un acto de órgano legislativo o municipal vulnera un derecho político electoral, resulta indispensable que se declare formalmente competente para determinar si es o no materialmente competente para conocer del asunto. Esto es, para revisar bajo un mayor análisis, si en efecto se está ante un caso en el que se puede vulnerar el ejercicio de un derecho tutelable en la jurisdicción electoral o bien, se trata de un acto eminentemente político.

ESTUDIO DE FONDO

Son sustancialmente **fundados** los agravios.

En efecto, en la demanda primigenia, las actoras expusieron en el punto II, que la competencia del Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua se actualizaba porque el acto controvertido era

violatorio de su derecho de asociación política, y vulneraba el debido proceso.

Asimismo, en el punto V de la demanda inicial, relativo a los agravios, se inconformaron de la vulneración a su derecho de asociación política.

Indicaron que ese derecho les era transgredido porque la fracción edilicia de Morena les negó la adhesión a la fracción en mención sin que mediara un debido proceso, por la falta de notificación de la respuesta negativa y por la irregularidades que presentaba el escrito en el que se negaba su incorporación, del cual sólo conocían lo que había sido leído por el Secretario del Ayuntamiento de Juárez en el transcurso de la sesión de trece de octubre.

Añadieron que la libertad de asociación tenía una de sus manifestaciones más importantes en el derecho de asociación política, previsto en la Constitución, en los artículos 9, 35 y 41.

Argumentaron además, que su derecho al debido proceso les fue vulnerado porque no participaron en la reunión en la cual se les negó su incorporación a la fracción edilicia de Morena, así que, de forma tácita se les negó la posibilidad de una defensa efectiva, por lo cual se violentó la premisa de que se les debía notificar el inicio del procedimiento y de sus consecuencias, el derecho de alegar y de ofrecer pruebas.

Asimismo, expresaron como inconformidad la incertidumbre jurídica, porque respecto de la regidora Vanessa Mora de la O se contradicen al señalar en el escrito que desconocían su intención de adherirse a la fracción de Morena, y posteriormente mencionar la fecha en que ella expresó esa intención.

En cuanto a la regidora Yolanda Cecilia Reyes Castro, consideran que existió incertidumbre jurídica porque en el escrito tampoco

explicaron las razones por las cuales se les negó pertenecer a la fracción edilicia de Morena.

A su vez, en el cuarto punto petitorio de la demanda primigenia, solicitaron que se revocara el acto impugnado y se les restituyera su derecho político de asociación política.

Ahora bien, en la sentencia impugnada el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua determinó que carecía de competencia para conocer de las controversias relacionadas con el funcionamiento orgánico y administrativo del Ayuntamiento de Juárez, en virtud de que pertenecían de manera formal y material al ámbito del derecho municipal, regulado por el derecho administrativo, las cuales escapaban de la tutela del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Refirió que, según el Reglamento Interior del Honorable Municipio de Juárez, Chihuahua, un grupo edilicio es un grupo integrado por las y los regidores emanados de un mismo partido, planilla independiente, grupo o corriente política.⁶

Asimismo, señaló que era 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 coordinara la comisión que correspondiera, una agenda mínima de trabajo que contendría los días y horas en que sesionaría la comisión y las actividades previstas para su funcionamiento.⁷

Indicó que cada grupo edilicio estaba conformado por un asesor por grupo, más un asesor por cada tres del correspondiente grupo edilicio, cuando fuera conformado por menos de tres regidores, y

⁶ De conformidad con el artículo 5 del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez.

⁷ De conformidad con el artículo 41, fracción VI del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez

que sólo tendrían derecho a contar con un asesor, y todos contaban con una secretaria o un secretario auxiliar.

Añadió que las y los asesores adscritos serían empleados de la Administración, quienes únicamente podrían ser removidos por acuerdo del grupo edilicio correspondiente.⁸

Así, el tribunal local concluyó que carecía de competencia para conocer de la controversia planteada, ya que el acto impugnado correspondía al ámbito administrativo, dado que la conformación de grupos edilicios formaba parte de las funciones propias del Ayuntamiento, además de que regulaban la vida interna de los ayuntamientos, las bases generales de la administración pública municipal, así como las formas y términos en que sus integrantes participarían en sus órganos internos por tanto, escapaban del control jurisdiccional en materia electoral.

De manera que, en el caso en concreto infirieron que la integración de las fracciones edilicias trascendía 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.

Precisaron que sobre dicho tema se había pronunciado esta Sala Regional en el citado expediente SG-JDC-3976/2018 y el SG-JDC-84/2020, 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, que 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.

⁸ De conformidad con el artículo 43 del Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez

De lo anterior, concluyeron que el acto controvertido era formalmente administrativo porque fue emitido por una fracción edilicia de un municipio y era materialmente administrativo porque el contenido del acto impugnado tenía como fin regular la organización interna del Cabildo -en este caso de la integración de la fracción edilicia del partido Morena-, lo que trascendía dentro de ese órgano, pues formaba parte de su vida interna.

Con base en ello, el contenido de la negativa para que las actoras integraran la fracción edilicia de Morena en el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, no era electoral, ni versaba sobre derechos políticos, menos afectaba este tipo de derechos, ya que regulaba el funcionamiento, por un lado, del Cabildo y, por otro, de la conformación de una fracción edilicia, lo que escapaba de la protección del derecho de ser votado o votada en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

En este contexto, afirmaron que la integración de fracciones edilicias no incidía en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo de las regidoras, en consecuencia, no generaba violación alguna a tales derechos políticos-electorales.

Además, indicaron que 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.

En consecuencia, el tribunal local desechó la demanda por falta de competencia 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 era materia electoral.

En ese tenor, se dejaron a salvo los derechos de la parte actora, a fin de que estuviera en posibilidad de presentar su reclamo ante la autoridad que correspondiera.

Al respecto, esta Sala Regional observa que la autoridad responsable omitió analizar el acto impugnado a la luz de la alegada vulneración al derecho político electoral de asociación política que fue invocado por las actoras en la demanda primigenia y que atribuyen a las regidoras y regidores integrantes de la fracción edilicia del partido Morena en el Ayuntamiento de Juárez lo cual sí es competencia del Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, por ello, esta Sala arriba a la convicción de que fue indebido el desechamiento, pues el tribunal debió asumir competencia formal y analizar en el fondo del asunto si se actualizaba o no la competencia material y resolver respecto la actualización o no de la violación al derecho de asociación política reclamado por las actoras.

El artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I), de la Constitución federal dispone que las Constituciones y leyes de las entidades federativas en materia electoral garantizarán que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El anterior mandato constitucional está proyectado en el artículo 36, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua (Constitución local), en el cual se prevé la existencia de un sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, el cual garantizará la protección de los derechos político electorales del ciudadano, de votar, ser votado y de **asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del Estado.**

Por su parte, el diverso 37 de la misma Constitución local señala que el Tribunal Estatal Electoral es el órgano especializado de legalidad y plena jurisdicción en la materia electoral.

A su vez, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, establece en su artículo 303, párrafo 1, inciso d), y 365 a 374, el juicio para la protección de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, el cual tiene por objeto la tutela de estos derechos en el Estado, cuando las personas ciudadanas hagan valer presuntas violaciones -entre otros- a sus derechos de **asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos**.

Por tanto, el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua sí tenía competencia para conocer de las presuntas vulneraciones al derecho de asociación que plantearon las actoras, con independencia de que les asistiera o no la razón en el fondo.

En efecto, el artículo 9 de la Constitución consagra la libertad general de asociación, concebida como un derecho constitucional establecido para la ciudadanía mexicana. De este género deriva, como una especie autónoma e independiente, el derecho de asociación política, que tiene su fundamento en el artículo 35 de la propia Constitución y por la otra, el derecho de asociación político-electoral, consagrado a su vez en el artículo 41, de la Carta Magna.

Lo anterior, con sustento en la jurisprudencia 61/2002 de este tribunal, de rubro: **“DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL”**.⁹

A su vez, este Tribunal ha determinado, además, que el derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41 de la Constitución es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia

⁹ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 25.

política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de la ciudadanía mexicana para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas.

Cabe señalar que el derecho de afiliación libre e individual a los partidos se ha considerado como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política.

Luego, si el derecho de afiliación —*en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional*— está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral, y éste se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios pero con mayor especificidad que el derecho de asociación del que se desprende, entonces, por cuestión de lógica el derecho de asociación política goza de la misma protección a través del sistema de medios de impugnación de la materia.

A la luz de lo expuesto, la autoridad responsable debió analizar -de no actualizarse otra causal de improcedencia- si la negativa de que las regidoras pertenecieran a la fracción edilicia del partido Morena en el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, afectaba o no, su derecho de asociación política.

En ese sentido, cobra relevancia que este tribunal ha determinado que para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía se requiere la concurrencia de los elementos siguientes:

- a) que quien promueva posea la ciudadanía mexicana;
- b) que promueva por sí mismo(a) y en forma individual; y
- c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de **asociarse** individual y libremente para

tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de **afiliarse** libre e individualmente a los partidos políticos.

Respecto al último requisito, cabe destacar que, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones.

Es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía.

Así lo ha establecido este Tribunal en la jurisprudencia 2/2000 de rubro: **“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.”**¹⁰

De manera que, la vulneración al derecho de asociación o de afiliación de las actoras, sólo podría analizarse al estudiar el fondo del asunto.

Este Tribunal ha sostenido reiteradamente que, en atención a la trascendencia de un proveído que ordene el desechamiento de una demanda, se hace indispensable que las causas o motivos de improcedencia se encuentren plenamente acreditados, además de ser manifiestos, patentes, claros, inobjetables y evidentes, al grado de que exista certidumbre y plena convicción de que la causa de

¹⁰ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 17 y 18.

improcedencia de que se trate sea operante en el caso concreto, razón por la cual, de haber alguna duda sobre la existencia y aplicación de las mismas, no es dable a partir de ellas desechar el escrito de demanda de mérito.

Sirve de apoyo a lo anterior, por las razones que la invocan, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**,¹¹ en la cual se sostiene que las causales deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.

A mayor abundamiento, cabe señalar que por las mismas razones, incluso si el tribunal local consideraba que la materia correspondía al derecho administrativo, al derecho municipal, como indicó en la sentencia impugnada, y que se debía aplicar por analogía lo relativo al derecho parlamentario, tal conclusión corresponde al estudio del fondo del asunto.

Como se dijo, el tribunal local debía asumir competencia formal y analizar el derecho político electoral que aducían las actoras les era vulnerado, esto es, el derecho de asociación política; y no limitarse a determinar la falta de competencia sustentándose exclusivamente en que el tema de la fracción edilicia era un asunto político.

Al respecto, cabe destacar que los precedentes señalados por el tribunal local no son exactamente aplicables al caso, pues en el SG-JDC-3976/2018 la resolución que se dejó sin efecto porque

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 181395. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 36/2004. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Junio de 2004, página 865. Tipo: Jurisprudencia

pertenecía al ámbito administrativo, era relativa a la conformación de comisiones edilicias en un Ayuntamiento; y en el SG-JDC-84/2020 se desechó porque la materia de la controversia versaba sobre la aprobación del Reglamento Interno de un Ayuntamiento.

Por su parte, en el SUP-JE-27/2017, si bien, la cuestión analizada era la toma de nota por parte de la Mesa Directiva de la renuncia y separación de nueve senadores a su partido para incorporarse a otro grupo parlamentario, y se desechó de plano la demanda, lo cierto es que la Sala Superior recientemente adoptó un nuevo criterio en el juicio SUP-JDC-1453/2021 en torno a cómo debe abordarse la cuestión relativa a si un asunto pertenece al derecho parlamentario o al derecho electoral.¹²

Mientras que, en el otro precedente citado por la autoridad responsable, en el SUP-JDC-1877/2019 la Sala Superior sí conoció y resolvió el asunto relativo al oficio de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA, por el que requirió al Coordinador de la bancada de ese partido en el Senado de la República, realizar las diligencias necesarias para la inmediata separación de la actora, de ese grupo parlamentario; oficio que se revocó y dejó sin efectos, porque dicha Comisión carecía de competencia para ello.

Con base en lo anterior, es dable concluir que la causal invocada por la autoridad responsable no se encontraba plenamente acreditada, no era manifiesta, patente, clara, inobjetable y evidente, al grado de que existiera certidumbre y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trata fuera operante en el caso concreto.

-
- ¹² Cuando se presenten medios de impugnación para controvertir actos del órgano parlamentario, es necesario analizar si existe una afectación a un derecho político-electoral, porque de existir, los tribunales electorales sí son competentes para conocer y resolver el fondo de la controversia;
 - Derivado de lo anterior, cuando se presente un medio de impugnación para controvertir un acto parlamentario, el tribunal competente debe analizar el caso concreto para determinar si se afecta o no un derecho político-electoral.

En consecuencia, se **revoca la sentencia impugnada para los siguientes efectos:**

- 1) De no actualizarse otra causal de improcedencia, la autoridad responsable emita una nueva resolución en el plazo de diez días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente ejecutoria, en la que analice si la negativa de incorporar a las actoras a la fracción edilicia de Morena en el Ayuntamiento de Juárez, Chihuahua, vulnera o no su derecho de asociación política.
- 2) Acatado lo anterior, deberá hacerlo del conocimiento de esta Sala Regional dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra, remitiendo las constancias que así lo acrediten.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución impugnada para los efectos precisados en la parte considerativa de la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE a las partes en términos de ley, devuélvanse las constancias atinentes, y en su oportunidad archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por mayoría de votos, la Magistrada Presidenta por Ministerio de Ley Gabriela del Valle Pérez y la Secretaria General de Acuerdos en Funciones de Magistrada Teresa Mejía Contreras, con el voto particular del 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.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO EN FUNCIONES OMAR DELGADO CHÁVEZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SG-JDC-268/2022.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 174 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **formulo el presente voto particular**, por no coincidir con el criterio de la mayoría, en el sentido de revocar la sentencia emitida por la autoridad responsable, toda vez que a mi consideración los actos ahí analizados pertenecen al derecho parlamentario (en el caso, al ámbito interno del Ayuntamiento).

La controversia del presente juicio radica en determinar si resulta debido el desechamiento decretado por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, de la demanda presentada por Vanessa Mora de la O y Yolanda Cecilia Reyes Castro, al estimar dicho órgano jurisdiccional que no resultaba competente para conocer de lo alegado por la parte actora al no ser materia electoral.

En mi concepto, la resolución impugnada se encuentra apegada a Derecho, al resultar cierto que si bien el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano 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, en el caso concreto la hipótesis de procedibilidad no se cumple; ya que la

integración de fracciones edilicias no incide en los aspectos concernientes a la elección, proclamación o acceso al cargo de las regidoras promoventes, de ahí que no se trata de una impugnación que incida en sus derechos político-electorales.

En efecto, el acto reclamado primigenio lo constituye el escrito signado por los integrantes de la fracción edilicia de Morena del H. Ayuntamiento de Juárez, presentado durante la sesión de cabildo 26 ordinaria, celebrada el pasado trece de octubre de la presente anualidad, en el cual, entre otras cuestiones, expresan la negativa de la integración a la fracción edilicia de Morena de las regidoras promoventes.

Al respecto, las aquí actoras impugnaron dicha determinación aduciendo una violación a su derecho de asociación política, al negárseles la adhesión a la fracción en mención sin que mediara un debido proceso.

A mi juicio, lo planteado no actualiza la competencia material del tribunal chihuahuense, en tanto que el acto controvertido es una determinación que eminentemente atañe a la organización interna del Ayuntamiento y más específicamente, a la de una fracción edilicia; órganos que no son de decisión o de gobierno, de ahí que no sea tutelable por la jurisdicción electoral.

Ahora bien, la sentencia aprobada por la mayoría sostiene que el desechamiento impugnado fue indebido, en razón de que la responsable omitió analizar el acto impugnado a la luz de la alegada vulneración al derecho de asociación política, lo cual le otorgaba competencia al tribunal local para conocer de las presuntas vulneraciones planteadas por las actoras.

No coincido con lo anterior, en razón de que, como lo ha sostenido esta Sala¹³, a pesar de que en una demanda de juicio ciudadano se hagan

¹³ Véase SG-JDC-3976/2018.

valer presuntas violaciones al derecho de ser votado en su vertiente de desempeñar el cargo -en este caso, al derecho de asociación política- esta circunstancia resulta insuficiente para que un órgano jurisdiccional resuelva una controversia que escapa de la materia electoral.

Asimismo, estimo que en la controversia no subyace un derecho de afiliación o asociación, como lo sostiene el fallo aprobado por mis pares, pues lo cierto es que el acto reclamado versa sobre una solicitud de adhesión a una fracción edilicia.

Al respecto, reconozco los preceptos normativos citados en la sentencia por los que se protege el derecho político-electoral de asociación, así como la jurisprudencia 61/2022 de este tribunal, de rubro “DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL.” No obstante, a mi juicio, tal fundamentación no tiene el alcance suficiente que permita sostener, como se deduce de la sentencia, que la pertenencia o no a una fracción edilicia pueda ser resguardado bajo el derecho de asociación político-electoral.

Incluso, es dable mencionar que, en la demanda de origen de las actoras, solo se advierte su pretensión de ser incluidas en dicho grupo edilicio, sin expresar al efecto situaciones respecto al ámbito interno del partido político. Por lo cual, con mayor razón estimo que el tema es parlamentario o administrativo, puesto que se pretenden crear derechos de manera artificiosa para algo que resulta exclusivo de la vida interna de la fracción y del partido.

A mayor abundamiento, considero que el criterio adoptado en esta sentencia tampoco encuentra sustento bajo lo determinado en el precedente SUP-JDC-1453/2021.

A diferencia de lo resuelto por la Sala Superior en el citado expediente, en el juicio indicado al rubro no se advierte la afectación a un derecho

político-electoral o de participación política, pues no se observa que el acto impugnado que revisó el Tribunal local derivara en el impedimento para las actoras de ejercer sus funciones o atribuciones que tienen como regidoras, esto es, que afectara su núcleo de la función representativa parlamentaria, lo que sí haría equiparable el presente asunto al precedente de referencia.

Por tanto, considero que el acto impugnado de origen corresponde al ámbito del derecho parlamentario y administrativo, tanto desde un punto de vista formal y material.

En efecto, desde un punto de vista formal, las actoras reconocen y refieren que el acto que pretenden impugnar fue emitido por la fracción edilicia de Morena, órgano eminentemente perteneciente al Ayuntamiento.

También desde un punto de vista material, el acto en forma alguna corresponde a la materia electoral, dado que concierne a la integración de esa fracción edilicia, en específico, con la aceptación o no de dos regidoras para sumarse a dicho grupo.

Conforme a lo apuntado, el acto que se reclama incide exclusivamente en el ámbito administrativo por estar relacionado con una decisión que gravita únicamente en la forma interna de organización de una fracción del Ayuntamiento.

En efecto, conforme al artículo 5 del Reglamento interior del H. Ayuntamiento del Municipio de Juárez, los grupos edilicios serán integrados por las o los regidores emanados de un mismo partido, de una planilla independiente, grupo o corriente política.

Sin que pudiera considerarse en modo alguno que la pertenencia o no a un grupo edilicio, que es una forma de organización interna del cabildo, incida en el ejercicio de los derechos político-electorales de las actoras, como regidoras; puesto que la adhesión a fracciones edilicias no

constituye una de las prerrogativas o atribuciones previstas por el derecho municipal chihuahuense para el cargo público que ostentan.¹⁴

Similar criterio sostuvo esta Sala en el juicio ciudadano SG-JDC-3976/2018; en el que se concluyó que *“la conformación de las comisiones edilicias forma parte del conjunto de normas administrativas 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 su parte, la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JE-27/2017, estableció que los *órganos directivos* y las comisiones expresan la unidad y pluralidad, cuyo funcionamiento se rige por la observancia de diversos principios que permean tanto su integración como su actuación.

Por ello, los acuerdos y consensos a los que llegan las fuerzas políticas para la conformación de dichos órganos *constituyen una auténtica expresión del derecho parlamentario*. Por lo que los acuerdos políticos alcanzados no pertenecen al ámbito del derecho electoral, dado que reflejan la forma de organización interna del órgano legislativo, lo cual, como se ha explicado, está inmerso en el ámbito del derecho parlamentario.

Por todo lo anterior, se insiste, la excepción que ha establecido la Sala Superior¹⁵ no ha sido sobre la exclusión ni elección para integrar fracciones parlamentarias (en este caso ante una fracción edilicia) sino únicamente sobre la Comisión Permanente, ya que ésta, *“por su naturaleza y funciones es distinta a la integración de otras comisiones parlamentarias y constituye un órgano de decisión, con funciones sustantivas”*.

¹⁴ De conformidad a lo previsto por los artículos 33 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua y 42 del Reglamento Interior del H. Ayuntamiento del Municipio de Juárez.

¹⁵ SUP-JE-281/2021 y acumulados.

Asimismo, como se ha indicado, otra excepción que ha establecido la Sala Superior¹⁶ ha sido cuando a diputados se les genera afectación a su derecho político-electoral a ejercer el cargo de la diputación electa, al dejarles sin participación como grupo parlamentario dentro de la Junta de Coordinación Política, lo que tampoco se actualiza en el caso.

De ahí pues que, si bien, los órganos jurisdiccionales electorales deben asumir competencia formal cuando se aduzca una posible vulneración a derechos político-electorales y deben analizar caso por caso su competencia material, no menos cierto es que ello no implica que, en consecuencia, se deba asumir competencia electoral sobre los actos reclamados.

Así lo consideró esta Sala Regional en el juicio SG-JDC-171/2022.

En este orden de ideas, desde mi perspectiva en la especie no existe la posibilidad de una afectación objetiva y real a los derechos político-electorales, derechos de participación política o bien, que se esté ante la obstaculización en el ejercicio de los derechos que integran el núcleo de la función representativa parlamentaria o cuando se adoptan decisiones que contravienen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes.

Así, es mi convicción que la decisión de no aceptar la adhesión a la fracción edilicia de Morena de las regidoras promoventes, se tomó desde el ámbito interno de ese órgano y sin percibir la posible obstaculización o impedimento de las facultades del cargo público de las actoras como garantía del ejercicio libre del cargo representativo en condiciones de igualdad.

En este sentido, el asunto no resulta tutelable por la jurisdicción electoral, pues no se ubica en el supuesto de la jurisprudencia 2/2022,

¹⁶ SUP-JE-49/2022.

“ACTOS PARLAMENTARIOS. SON REVISABLES EN SEDE JURISDICCIONAL ELECTORAL, CUANDO VULNERAN EL DERECHO HUMANO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE EJERCICIO EFECTIVO DEL CARGO Y DE REPRESENTACIÓN DE LA CIUDADANÍA.”

En cambio, estimo que al caso sí resulta aplicable la tesis relevante XIV/2007 de rubro “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE (LEGISLACIÓN DE CAMPECHE).”

Esto, pues como indiqué, la jurisprudencia primera citada no abrogó otras diversas sobre el derecho parlamentario, sino que se debe atender simultáneamente, y a partir de un juicio valorativo-hermenéutico establecer la aplicabilidad correspondiente, sin que ello signifique de manera absoluta que competencia electoral alcance sobre temas relativos a la pertenencia de grupos parlamentarios o su integración, o conformación de comisiones legislativas, pues en el caso de los grupos o fracciones parlamentarias, su actividad es coadyuvar al mejor desarrollo del proceso dentro del órgano deliberativo, constituido por decisión de sus correligionarios, y es sólo una forma de organización de trabajo, para después someter al Pleno la decisión correspondiente, emitiéndose la votación respectiva.

De igual modo, por las razones que las contienen, es aplicable al caso concreto la jurisprudencia 6/2011 de título: “AYUNTAMIENTOS. LOS ACTOS RELATIVOS A SU ORGANIZACIÓN NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”, porque como se refirió en el acto impugnado, las reglamentaciones sobre las fracciones parlamentarias están inmersas como parte de la organización interna del ayuntamiento, a fin de coadyuvar en la

funcionalidad del órgano decisorio, sin que ello -lo reitero- lo equipare a una parte de ese órgano en sentido formal o material; es decir, no establece derechos u obligaciones para su pertenencia, sino sólo aspectos administrativos para la mejor operatividad en los temas que finalmente serán del conocimiento del órgano colegiado municipal.

Finalmente, cabe apuntar la existencia de juicios resueltos por las Salas de este Tribunal Electoral, similares al presente caso, en los que se ha considerado que los actos reclamados no son susceptibles de tutela judicial electoral, a saber: SUP-JE-27/2017, SUP-REC-95/2017 y SM-JDC-52/2022.

Por las razones apuntadas, es mi criterio que el acto controvertido es formal y materialmente parlamentario administrativo, al ser emanado de un órgano municipal y porque su contenido tiene como fin regular la organización interna del Cabildo, al caso, la conformación de la fracción edilicia de Morena.

En consecuencia, es que de manera respetuosa no comparto la decisión tomada por la mayoría, pues, a mi consideración, al escapar el acto impugnado primigenio de la materia de conocimiento del derecho electoral, lo procedente resultaba confirmar el desechamiento controvertido.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO PARTICULAR**.

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 4/2022, por el que se regulan las sesiones presenciales de las Salas del Tribunal, el uso de herramientas digitales y las medidas preventivas en el trabajo durante la emergencia de salud pública.