



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTES: SM-JE-42/2020, SM-JE-43/2020 Y SM-JDC- 260/2020 ACUMULADOS

ACTORES: ERIKA ALEJANDRA HERNÁNDEZ GARFIAS Y OTROS

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO CAMACHO OCHOA

SECRETARIA: NANCY ELIZABETH RODRÍGUEZ FLORES

Monterrey, Nuevo León, a 15 de octubre de 2020.

Sentencia de la Sala Monterrey que **modifica** la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, que tuvo por acreditada la obstaculización al ejercicio del cargo de la regidora **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** y que, por ello, multó al Presidente y al Secretario, y amonestó a las regidurías del Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, además de dar vista a la Legislatura y a la Fiscalía General de esa entidad, por excluir de un acta de sesión de Cabildo algunas manifestaciones que la actora realizó al participar en una sesión de cabildo; **porque esta Sala comparte** que **i)** el asunto sí es de la competencia electoral, porque la actora alegó que no se respetó su derecho a participar con voz en una sesión de Cabildo como parte del derecho político electoral a desempeñar el cargo de regidora, **ii)** fue correcta la determinación local porque el alcance del derecho de participación con voz en las sesiones del ayuntamiento como modalidad del derecho a ejercer el cargo, implica la inclusión de las manifestaciones de la actora en el acta de sesión, y esto se garantiza con la anotación *sustantiva o esencial*, y no literalmente, **iii)** las vistas ordenadas por el citado Tribunal a diversas autoridades locales son apegadas a Derecho, **pero la sentencia local debe quedar** en los términos siguientes en cuanto a que: **iv)** si bien el Tribunal Local tiene facultad para sancionar por el incumplimiento a lo ordenado en otras de sus sentencias, no debió aplicar supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para la imposición de las multas, y **v)** es insubsistente la determinación de ordenar al Ayuntamiento la elaboración de versiones estenográficas y la videograbación de las sesiones de Cabildo, porque en realidad, la sentencia local por mayoría rechazó ese efecto.

Índice

Glosario.....2

Antecedentes.....2

Competencia, acumulación y procedencia.....5

Estudio de fondo.....7

Apartado preliminar. Materia de la controversia7

Apartado I. Decisión9

Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión10

Tema i. El Tribunal Local sí tiene competencia para conocer de las controversias en las que se afirme la presunta vulneración al derecho de participación en sesiones de cabildo a través del uso de la voz, como parte del derecho político electoral a desempeñar el cargo.....10

 1.1. Derechos político electorales y mecanismos de protección (competencia de los tribunales electorales)10

 1.2. El derecho a ser votado. Evolución en su tutela.10

 Orígenes. Sólo se protege el triunfo o los resultados10

 Ampliación de la legitimación a las personas y a otros derechos constitucionales cuando son instrumentales11

 1.3. El derecho a ejercer o desempeñar el cargo como parte del derecho a ser votado12

 1.4. Derecho de participación en sesiones a través del uso de la voz.....12

 2. Resolución y caso concretamente revisado.....13

Tema ii. El derecho político electoral a ejercer el cargo mediante la participación en las sesiones del Ayuntamiento tiene el alcance de que se incluyan de manera *sustantiva o esencial* las manifestaciones de la actora en el acta de sesión15

 1. Núcleo mínimo del derecho de participación en sesiones de cabildo a través del uso de la voz. ...15

 2. Caso concreto y valoración.....16

Tema iii. El Tribunal de Querétaro sí tiene facultad para imponer medidas de apremio para hacer cumplir lo ordenado en otras de sus sentencias, pero no debió aplicar supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles19

 1.1. El Tribunal Local está facultado para imponer medidas de apremio19

 1.2. Aplicación supletoria de una ley19

 1.3. Facultad de ordenar vistas a otras autoridades.20

 2. Caso concreto y valoración.....21

Apartado III. Efectos.....25

Resuelve26

2

Glosario

Actores:	ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia regidora, León Enrique Bolaños Mendoza y Edgar Timoteo Martínez Peñalosa, Presidente Municipal y Secretario del Ayuntamiento, respectivamente, Erika Alejandra Hernández Garfias, Mayro Moran Martínez, Stefania Celina Novoa Alegría, Silvino Martínez Resendiz, Yolanda Vega Villeda, Ricardo Mendoza Rodríguez, Hilda Xilonee Maldonado Hernandez, Marissa Vázquez Mora y Adán Carbajal Mendoza.
Ayuntamiento:	Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, Querétaro.
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia:	ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley de Medios local:	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro, vigente hasta antes del 1 de junio de 2020.
Reglamento:	Reglamento Interno del Ayuntamiento de Cadereyta de Montes.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sentencia impugnada:	Sentencia de 10 de julio del Tribunal Electoral de Querétaro en el expediente ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia
Tribunal de Querétaro/Local:	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

Antecedentes

De las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes se advierten los siguientes hechos relevantes:



I. Antecedentes de hechos y jurídicos contextuales

1. El 1 de octubre de 2018, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** asumió el cargo como regidora por el principio de representación proporcional en el Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, Querétaro.

2. **Petición de inclusión de todas las manifestaciones en sesión del Cabildo.** El 23 de diciembre de 2019, en sesión de Cabildo, la actora solicitó incluir en el acta de sesión sus manifestaciones sobre el tema del presupuesto de egresos del Ayuntamiento para el ejercicio fiscal 2020.

3. **Demanda y sentencia.** El 30 de diciembre siguiente, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** presentó juicio ciudadano en el que planteó, esencialmente que: **a)** se afecta su derecho a ejercer el cargo porque en el acta de la referida sesión no se incluyeron todas sus manifestaciones, y **b)** esas conductas constituían violencia política de género. El 31 de enero de 2020¹, la actora se desistió de los planteamientos relacionados con la violencia política de género.

Al respecto, el 13 febrero, el Tribunal de Querétaro determinó la improcedencia del desistimiento de la impugnante, al considerar que los planteamientos de violencia política de género son de interés general y, en consecuencia, **reencauzó** su demanda al Instituto Electoral del Estado de Querétaro, por ser el competente, en primera instancia, para conocer, investigar y resolver sobre los posibles hechos de violencia política de género (**ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**).

4. **Demanda y sentencia federal.** Inconforme, el 20 de febrero, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** presentó juicio ciudadano ante esta Sala, porque consideró que el Tribunal Local no analizó la totalidad de sus planteamientos, pues además de denunciar presuntos actos de violencia política en razón de género, también señaló la posible vulneración a su derecho político-electoral de acceso y desempeño de su cargo como regidora. El 12 de marzo, **esta Sala Monterrey modificó** la sentencia impugnada y, entre otras cosas, ordenó al Tribunal de Querétaro que

¹ En adelante todas las fechas se refieren a 2020, salvo precisión en contrario.

emitiera una nueva sentencia en la que se pronuncie respecto a los hechos que, supuestamente, constituyen *violaciones o impedimento al ejercicio del cargo de la regidora* y, en su caso, resuelva lo conducente (**ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**).

II. Sentencia del Tribunal de Querétaro. Resolución impugnada. El 10 de julio, el Tribunal de Querétaro emitió sentencia en la que: **i)** Acreditó la obstaculización del ejercicio del cargo de la regidora **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, porque en el acta de sesión de Cabildo no se incluyeron la totalidad de sus participaciones, y **ii)** Determinó que el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento incurrieron en una conducta indebida, infracción o irregularidad, porque la obstaculización del cargo de la regidora en los términos mencionados, reveló *nuevamente [...] una clara intención de seguir impidiendo que la regidora ejerza su cargo*² y, en ese sentido, **a.** multó a los citados con \$8,688.00 m.n., **b.** amonestó a regidores y, finalmente, **c.** dio vista al Congreso y a la Fiscalía General, ambos del Estado de Querétaro.

4

III. Juicios electorales y ciudadano presentados ante esta Sala Monterrey

1. Juicio ciudadano (SM-JDC-260/2020³). En desacuerdo, el 20 de julio, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** presentó juicio ciudadano con la pretensión de que se incluya en el acta la totalidad de sus manifestaciones realizadas en la referida Sesión de Cabildo.

2. Juicio electoral (SM-JE-42/2020⁴). También inconformes, el 21 siguiente, diversos regidores del Ayuntamiento presentaron juicio electoral, en el que

²Véase la sentencia impugnada **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, página 57. Apartado V. IMPOSICIÓN DE SANCIONES... V.1.... a. *Identificación de los elementos subjetivos y objetivos de las faltas.* En donde el Tribunal de Querétaro, luego de hacer referencia a los distintos juicios en los que se ha declarado que la actora ha sido afectada en el ejercicio del cargo de regidora, concluye que: *A juicio de este tribunal, las actuaciones aquí denunciadas se suman y, por ende, forman parte del actuar sistemático y reiterado que el Secretario del Ayuntamiento y el Presidente Municipal han emprendido para obstaculizar el ejercicio del cargo de la regidora. [...]*

Así como que, [...] *Dada la claridad de las normas y valorando integralmente el contexto, esto es, los sucesivos actos y omisiones que se han convertido en conductas cotidianas; la interpretación realizada en esta ocasión nuevamente revela una clara intención de seguir impidiendo que la regidora ejerza su cargo libremente.*

³ Porque considera que la responsable interpretó indebidamente el artículo 132 del Reglamento Interno, pues desde su perspectiva, debe entenderse en el sentido de que, en las Actas de Sesión de Cabildo, deben incluirse íntegramente las manifestaciones realizadas durante el debate de los puntos del orden del día.

Además, considera que la interpretación realizada por el Tribunal de Querétaro continúa vulnerando su derecho de uso de la voz, porque faculta al Secretario del Ayuntamiento para decidir qué es lo "esencial o sustantivo" de cada una de las participaciones de la regidora que deberá incluir en el Acta de Sesión de Cabildo.

⁴ Porque, desde su perspectiva, consideran que indebidamente se les sancionó con una amonestación pública **sin haber sido llamados a juicio** a fin de defenderse del acto que se les imputa.



alegan que indebidamente se les sancionó sin haberlos llamado a juicio para estar en condiciones de defenderse.

3. Juicio electoral (SM-JE-43/2020⁵). El 21 de julio, el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, promovieron juicio electoral, porque consideran, esencialmente, que se vulnera la autonomía reglamentaria y vida interna del Ayuntamiento al determinar que se deben incluir todas las manifestaciones en el acta de sesión, que la responsable no tenía facultades para imponer la multa, y que los sancionó sin haberlos llamado a juicio.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó los expedientes, admitió las demandas y, al no existir trámite pendiente por realizar, cerró la instrucción.

Competencia, acumulación y procedencia

1. Competencia. Esta Sala Regional está facultada, formalmente, para conocer y resolver el presente asunto, por tratarse de medios de impugnación promovidos contra una sentencia del Tribunal Local en la que se analizó la supuesta vulneración al derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio al cargo de una regidora del Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, Querétaro, entidad federativa que forma parte de la Segunda

⁵ **Contra la acreditación de la infracción**

i. Señalan que, desde su perspectiva, la responsable **vulnera la autonomía reglamentaria del Ayuntamiento e interfiere en su vida interna**, al interpretar los artículos 132 y 133, del Reglamento Interno, en el sentido de que se deben incluir la totalidad de las participaciones de **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, pues **a.** Omite considerar que dicho numeral establece claramente que las intervenciones deben hacerse constar de **forma abstracta**, y **b.** Concluye, de manera restrictiva, que las modificaciones que se realicen a las actas de sesión deben ser solo formales y no substanciales.

Además, señalan que la responsable **invade el ámbito reglamentario municipal** al ordenar que se implementen mecanismos para grabar y elaborar versiones estenográficas de las sesiones de Cabildo, porque ello no se encuentra previsto en su normativa interna.

ii. Refieren que el Tribunal de Querétaro debió advertir que el Secretario del Ayuntamiento, al incluir un **extracto** de las participaciones que la regidora emitió durante el debate del punto del orden del día, y someter a votación la modificación del acta, lo hizo apegado a lo **establecido en su reglamentación interna**, por lo que no se acredita una vulneración al derecho a voz y voto de la regidora.

Contra las sanciones

i. Los impugnantes señalan que **la responsable no tiene facultades** para: **a.** Inaplicar el artículo 63, fracción III, de la Ley Electoral local, que establece la multa como medida de apremio, **b.** Otorgar efectos generales a lo establecido por esta Sala Regional en el SM-JE-54/2019, pues la inaplicación de la referida disposición únicamente tiene efectos para ese caso en concreto, y **c.** Aplicar de manera supletoria el Código de Procedimiento Civiles del Estado, ya que se acude a la supletoriedad cuando no existe norma aplicable, y en el caso, la Ley Electoral local sí contempla diversas medidas de apremio y correcciones disciplinarias que pueden imponerse en el ámbito electoral.

ii. Señalan que, para la acreditación de la presunta **reincidencia**, la responsable debió considerar que las conductas sancionadas en anteriores sentencias del Tribunal de Querétaro⁵, se encontraban relacionadas con el derecho de petición y no con el derecho a voz y voto como en el presente caso, por lo que no deben ser tomados en cuenta para la acreditación de la reincidencia, además de que esas determinaciones ya son cosa juzgada.

Incluso, refieren que se les debió garantizar y conceder la oportunidad de defenderse ante la determinación de la responsable de incluir, en la individualización de la sanción, el presunto incumplimiento de las referidas sentencias.

iii. Los impugnantes manifiestan que el Tribunal de Querétaro no es competente para dar vista a la Legislatura y la Fiscalía General, ambas de esa entidad, porque en su normativa interna no se contemplan esas facultades, incluso, refieren que conforme a la Ley Orgánica municipal, es el Ayuntamiento el que puede dar vista al Congreso cuando alguno de sus miembros incurra en alguna infracción.

Circunscripción Electoral Plurinominal en la que este órgano colegiado ejerce jurisdicción⁶.

2. Acumulación. Del estudio de las demandas se advierte que los impugnantes controvierten la misma sentencia. Por ende, para facilitar el análisis del asunto, se considera procedente acumular los expedientes SM-JE-43/2020 y SM-JDC-260/2020, al SM-JE-42/2020, y agregar copia certificada de esta sentencia a los expedientes acumulados⁷.

3. Requisitos de procedencia. Esta Sala Regional los tiene satisfechos en los términos de los acuerdos de admisión⁸. No obstante, se considera conveniente precisar que el Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento, y las regidurías están **legitimados y tienen interés jurídico**, por tratarse de ciudadanos que promueven por sí mismos, y controvierten la sentencia en la que se les sancionó y alegan la falta de competencia del Tribunal Local para pronunciarse respecto al asunto.

6

Esto, porque, por regla general, las autoridades no se encuentran legitimadas para promover algún recurso o juicio electoral federal, **sin embargo**, existe una excepción para que las autoridades puedan impugnar cuando las determinaciones afecten su ámbito individual y cuando plantean cuestiones relacionadas con la competencia del órgano jurisdiccional que conoció del asunto en el que tuvieron la calidad de responsables⁹.

En el caso, en la sentencia impugnada, el Tribunal de Querétaro impuso multas al Presidente Municipal y al Secretario del Ayuntamiento, y amonestó públicamente a las regidurías del referido Ayuntamiento, por la obstaculización del desempeño del cargo de **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** como regidora y, en su demanda, señalan que se vulnera la autonomía reglamentaria y vida interna del Ayuntamiento al determinar que se deben incluir todas las manifestaciones en

⁶ Lo anterior, con fundamento en el artículo 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83 párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

⁷ Con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁸ Véanse acuerdos de admisión de 6 de agosto de 2020.

⁹ Ello conforme a las jurisprudencias **4/2013**, de rubro: **LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL**, y **30/2016**, de rubro: **LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL**.

Así como lo dispuesto en el diverso SUP-RDJ-2/2017.



el acta de sesión y que se deben implementar mecanismos para contar con versiones estenográficas y videograbaciones de las mismas, porque la responsable no tenía facultades para imponer la multa, la cual consideran que afecta su esfera individual de derechos; de ahí que cuenten con el requisito señalado.

Estudio de fondo

Apartado preliminar. Materia de la controversia

1. Sentencia impugnada (ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia). El Tribunal de Querétaro determinó que: **i)** la falta de registro íntegro de las anotaciones de la regidora es revisable en el ámbito electoral por afectar una parte que se consideró una obstaculización a un elemento del ejercicio del cargo de la regidora (ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia) y, en consecuencia ordenó la modificación del acta de sesión, para que se *hiciera constar / sustantivo o esencial de cada una de las intervenciones* que la actora realizó en dicha sesión (no literal), sin someterlo a consideración del Cabildo, a la vez que, en lo sucesivo, el Ayuntamiento debía grabar y tener versiones estenográficas de las sesiones¹⁰, y **ii)** Determinó que el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento incurrieron en una conducta indebida, infracción o irregularidad, porque la obstaculización del cargo de la regidora en los términos mencionados, reveló *nuevamente [...] una clara intención de seguir impidiendo que la regidora ejerza su cargo* y, en ese sentido, **a.** Multó a los mencionados con \$8,688.00, **b.** Amonestó públicamente a regidores y, finalmente, **c.** Dio vista al Congreso y a la Fiscalía General del Estado de Querétaro.

2. Pretensiones y planteamientos. Los inconformes pretenden que se **revoque** la resolución impugnada y argumentan, esencialmente, que:

¹⁰ Ello por las siguientes razones:

a. El Secretario del Ayuntamiento debió considerar que el artículo 132, del Reglamento Interno, establece que en las actas de Sesión Cabildo se debe incluir "*en forma extractada*" las discusiones y debates, lo que implica dejar constancia de todas las participaciones y no solamente algunas, de ahí que, tuviera la obligación de incluir en el Acta de Sesión Extraordinaria lo sustancial de cada una de las participaciones de (ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia).

b. El Secretario del Ayuntamiento debió considerar que el artículo 132, del Reglamento Interno, no lo faculta para someter a consideración del Cabildo las modificaciones del acta de sesión, pues solo establece la forma en que debe elaborarse, aunado a que conforme el artículo 133 del mismo ordenamiento, las modificaciones a las actas que proponga el Secretario del Ayuntamiento deben ser de tipo formal o gramatical y no sustantivas o materiales.

c. Se vulneró el acceso a la información, porque al no incluir en el acta lo esencial de cada intervención de la regidora durante la Sesión Extraordinaria de Cabildo, afecta el principio de máxima publicidad y transparencia, al tratarse de cuestiones relacionadas con la aprobación del presupuesto de egresos del Ayuntamiento, que es de interés General.

i) Respecto a la **obstaculización del ejercicio del cargo** de la regidora: **1.** El Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento alegan que el Tribunal de Querétaro no tiene competencia para resolver el asunto, pues la revisión sobre la manera en la que deben asentarse las manifestaciones en el acta de sesión interfieren con aspectos de organización interna del ayuntamiento y vulneran su autonomía, y **2.** **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** pretende que se incluyan en el acta de sesión de Cabildo todas sus manifestaciones y no sólo lo esencial.

ii) Por otro lado, respecto a las **sanciones** impuestas: **1.** El Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento y las regidorías del Ayuntamiento cuestionan las facultades del Tribunal de Querétaro para imponer la sanción, así como para dar vista, y **2.** También pretenden que se dejen sin efectos las multas y amonestaciones públicas, porque, desde su perspectiva, se les sancionó sin haber sido llamados a juicio para defenderse del acto que se les imputa.

8

3. Cuestiones a resolver. Esta Sala Regional considera que las cuestiones a resolver consisten en determinar:

Tema i. En primer lugar, ¿si el Tribunal de Querétaro tiene competencia para conocer de un juicio en el que se afirma la afectación y se controvierte el alcance del derecho de participación por medio de la voz en una sesión de Cabildo, como parte del derecho a ejercer el cargo?

Tema ii. De superarse lo anterior: **1.** ¿si es apegada a Derecho la decisión del Tribunal de Querétaro de incluir en las actas de sesión las manifestaciones de la actora **sólo** de forma *sustantiva o esencial*, y no literalmente?, y **2.** ¿Si conforme a lo aprobado en la sentencia local deben videograbarse y realizarse versiones estenográficas de las sesiones de Cabildo?

Tema iii. Asimismo, en cuanto a las multas: **1.** ¿Si en un juicio ciudadano que resuelve sobre la restitución del derecho a ejercer el cargo, los tribunales electorales están facultados para determinar la imposición de una sanción, o bien, una medida de apremio y, en su caso, si el Tribunal Local debía fundarla supletoriamente en el Código de Procedimiento Civiles del Estado?, **2.** ¿Si es necesaria la realización de un emplazamiento para imponer dicha medida?, y **3.**



¿si el Tribunal Local tiene facultad para dar vista al Congreso y la Fiscalía, ambos del Estado de Querétaro?

Apartado I. Decisión

Esta **Sala Monterrey** considera que el Tribunal de Querétaro **sí tenía competencia** para conocer la controversia planteada por **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia.

i. En principio, porque el asunto es de competencia electoral, debido a que la actora afirma una afectación al derecho a participar con voz en una sesión de Cabildo como parte del derecho político-electoral a desempeñar el cargo de regidora y la posible obstaculización de ese ejercicio como parte del derecho a ser votado.

ii. En el fondo, se considera correcta la determinación local porque **el alcance del** derecho de participación con voz en las sesiones del Ayuntamiento como modalidad del derecho a ejercer el cargo, implica la inclusión de las manifestaciones de la actora en el acta de sesión, y esto se garantiza con la anotación *sustantiva o esencial*.

En tanto que, la determinación de ordenar al Ayuntamiento la elaboración de versiones estenográficas y la videograbación de las sesiones de Cabildo, es insubsistente porque la sentencia local por mayoría rechazó ese efecto.

iii. En cuanto a las multas impuestas, el Tribunal Local sí tiene facultad para imponer una medida de apremio para hacer cumplir lo ordenado en otras sentencias, y esto fue lo que ocurrió en el caso, no propiamente la imposición de una sanción por la actualización de una falta, aunque no debió aplicar supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para la imposición de las multas, de ahí que se califiquen como ineficaces los planteamientos en los que se indica que debió haber emplazado a los actores, porque esto sólo es para garantizar el derecho de defensa en un juicio, no para la imposición de una medida de apremio en un proceso al cual están vinculados, finalmente, las vistas ordenadas por el citado Tribunal a diversas autoridades locales son apegadas a Derecho.

En consecuencia, para esta Sala se debe modificar la sentencia del Tribunal de Querétaro.

Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión

Tema i. El Tribunal Local sí tiene competencia para conocer de las controversias en las que se afirme la presunta vulneración al derecho de participación en sesiones de Cabildo a través del uso de la voz, como parte del derecho político electoral a desempeñar el cargo

1.1. Derechos político electorales y mecanismos de protección (competencia de los tribunales electorales)

Los tribunales electorales, en general, son competentes para conocer y resolver impugnaciones relacionadas con actos que vulneren los derechos político-electorales de la ciudadanía de votar, ser votado y de afiliación.

Existe un sistema de medios de impugnación en materia electoral, que se establece para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, y la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos referidos.

De manera que, no cualquier tipo de elección que se celebre mediante la emisión del voto directo, conlleva el ejercicio de un derecho tutelado en el sistema político-electoral mexicano, sino únicamente aquellas que implican la afectación a un derecho de esa naturaleza.

1.2. El derecho a ser votado. Evolución en su tutela.

Los derechos tutelables son los políticos electorales consistentes en el derecho: i. De votar y **ser votado** en las elecciones populares, ii. de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y iii. de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Orígenes. Sólo se protege el triunfo o los resultados

En cuanto al derecho a ser votado, como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no hace mayor desarrollo que a la posibilidad de defensa que tienen los ciudadanos o los partidos del triunfo por resultados alcanzados en un proceso electoral, para acceder al cargo por la vía de mayoría



o representación proporcional, en principio sólo se admitían para impugnar resultados y la legitimación se daba únicamente a los partidos políticos.

Ampliación de la legitimación a las personas y a otros derechos constitucionales cuando son instrumentales

Sin embargo, en su evolución el derecho político electoral no sólo se reconoció el derecho de los partidos a impugnar, sino que se extendió su protección más allá de la postulación, para incluir el derecho de **ocupar el cargo** para el cual resultó electo; el derecho a **permanecer en él**, y **desempeñarlo**, así como a **ejercer los derechos inherentes a su cargo** (artículo 35, fracción II, de la Constitución General).

En ese sentido, respecto al derecho político electoral a ser **votado**, la doctrina que se ha definido en sede judicial avanzó en los términos siguientes:

La Sala Superior, en un primer momento, estableció que el juicio ciudadano procede cuando se hagan valer presuntas violaciones a los derechos de **votar** y ser **votado**, en el caso de este último cuando se pretenda defender el triunfo para el que fueron electos, ocupar el cargo y **ejercerlo**¹¹.

Con posterioridad, determinó que el derecho a ser votado implica el derecho de acceder al cargo, ejercerlo y permanecer, incluso, a que se les paguen dietas y remuneraciones¹².

Asimismo, también ha considerado que el derecho político a ser votado implica el ejercicio de diversas obligaciones y atribuciones que son, por definición, inherentes al cargo y, por ende, integran el ejercicio del derecho a su desempeño tal como **asistir con derecho de voz y voto** a las sesiones del

¹¹ **Jurisprudencia 20/2010** de rubro: **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.**- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción II; 36, fracción IV; 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para controvertir actos y resoluciones que violen el derecho a ser votado, el cual comprende el derecho de ser postulado candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales, y a ocuparlo; por tanto, debe entenderse incluido el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.

¹² **Jurisprudencia 21/2011**, emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral de rubro: **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)** consultable en la 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, así como en el vínculo: <http://portal.te.gob.mx/>. Véanse también los juicios ciudadanos SUP-JDC-5/2011 y SUP-JDC-19/2014.

Cabildo y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos, así como participar en las ceremonias cívicas que lleve a cabo el Ayuntamiento¹³

Por otro lado, la Sala Superior ha definido que el derecho de acceso y desempeño del cargo incluye participar de manera **informada** en las sesiones del órgano de gobierno, lo que implica la tutela de los derechos constitucionales de petición e información.

Por ello, el pleno ejercicio de las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas a los integrantes del Cabildo constituye una garantía del adecuado **respeto a la voluntad ciudadana** que encomendó el desempeño de una tarea representativa a uno de sus pares.

Incluso, el ejercicio del cargo incluye que se otorgue una **oficina, materiales e insumos** para poder ejercer el cargo para el que fueron elegidos¹⁴.

1.3. El derecho a ejercer o desempeñar el cargo como parte del derecho a ser votado

12

Así, como se indicó, el derecho a ser **votado** no se limita a contender en un procedimiento electoral y tampoco a la posterior proclamación de candidato electo, de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino que también incluye la consecuencia jurídica de la elección, consistente en **ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía y el de mantenerse en él**.

En ese contexto, se ha reconocido que el derecho a ejercer o desempeñar el cargo incluye, **entre otros**, el derecho a **participar mediante el uso de la voz en las sesiones del cabildo**.

1.4. Derecho de participación en sesiones a través del uso de la voz

El derecho de participación en las sesiones a través del uso de la voz desarrolla el derecho político-electoral de ejercicio del cargo, en el contexto del trabajo deliberativo en la toma de decisiones en el Ayuntamiento, pues en ese ámbito se despliega esa atribución de participación-activa.

¹³ Criterio sostenido el juicio SUP-JDC-841/2013.

¹⁴ Ídem.



En ese sentido, el derecho voz al interior del Ayuntamiento es la potestad que tienen las regidurías a manifestarse en el debate que se da al seno del Cabildo, ya sea para sustentar el sentido de su votación o para expresar un posicionamiento, y esto se garantiza cuando la votación o posicionamiento se consigna o registra en algún documento idóneo, porque sólo de esa manera se resguarda efectivamente el ejercicio de ese derecho.

De manera que, cuando se afirma o alega una afectación a ese derecho, se actualiza la competencia de las autoridades electorales para conocer de cualquier controversia, con independencia de que resulte en un análisis de fondo, en cuanto a la titularidad o afectación real o no de dicho derecho.

2. Resolución y caso concretamente revisado

En el caso, como se anticipó, se considera que el Tribunal de Querétaro sí tenía competencia para conocer la controversia planteada por **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia, porque plantea la limitación a su derecho de voz en una sesión de Cabildo (con independencia de que tenga o no razón en cuanto al alcance de su planteamiento en el sentido de incluir o no la totalidad de sus manifestaciones en el acta de la referida sesión), porque se afirma un supuesto, sobre el cual, existe un consenso generalizado como elemento que puede afectar de manera individual y directa un derecho político electoral, concretamente, el de participación en las sesiones del Cabildo como modalidad del derecho a ejercer el cargo.

En efecto, en el presente caso, la regidora controvierte, esencialmente, la determinación sobre la forma en la que sus participaciones durante el debate para la aprobación del presupuesto de egresos de 2020 debían ser registradas, si de manera literal o sólo esencialmente, y la competencia, al ser una cuestión de estudio preferente, se analiza si el Tribunal Local podía pronunciarse respecto a la obstaculización del cargo que le fue planteado por la impugnante, a partir del planteamiento respecto a la posible vulneración al derecho de voz.

Lo anterior, porque **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia plantea que el Tribunal de Querétaro

indebidamente interpretó la normativa interna¹⁵, pues desde su perspectiva, continúa limitándose su libertad de voz en las sesiones de Cabildo al facultar al Secretario del Ayuntamiento para decidir qué es lo “*esencial o sustantivo*” de cada una de sus participaciones que debe incluir en el acta de sesión de Cabildo.

De ahí que, ante dicho planteamiento, evidentemente, se comparte la determinación del Tribunal Local para conocer del asunto por considerarlo dentro del ámbito electoral.

No obsta para esta conclusión, que en relación al derecho y concretamente sobre la forma de asentarse en actas de sesiones del Cabildo, los criterios que rechazan la procedencia del juicio en el ámbito electoral, cuando se relacionan con aspectos vinculados a la organización interna municipal, porque lo alegado se refiere directamente a un aspecto que ha sido considerado dentro del ámbito electoral, con independencia del alcance que se de en el estudio de fondo¹⁶.

14 Lo anterior, sin que estemos frente a un supuesto de organización de los ayuntamientos, que no se han considerado parte de la materia electoral y, por tanto, impugnables en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano¹⁷.

¹⁵ Artículo 132. El acta deberá incluir en su contenido en forma extractada, el tipo de sesión, fecha y lugar de celebración, hora de inicio, nombre de quien presidió la sesión, el pase de lista, las actividades realizadas en la sesión, las discusiones y debates, así como el cómputo respectivo de la votación emitida respecto de los acuerdos y resoluciones que emitió el Ayuntamiento.

Tratándose de los acuerdos referidos a normas de carácter general, reglamentos e iniciativas de leyes, deberán de transcribir íntegramente.

Los documentos relativos al asunto tratado se agregarán al apéndice del libro de actas.

¹⁶ Ello, porque la Sala Superior desechó un asunto en el que un regidor controvertía, entre otras cosas, la vulneración a su derecho de voz y voto, por la supuesta limitación de su derecho a debatir un tema considerado en el punto del orden del día de una sesión de Cabildo, porque para el máximo órgano jurisdiccional electoral, esos actos inciden propiamente en el ámbito del derecho municipal administrativo, que es ajeno al derecho de acceso y ejercicio del cargo (SUP-JDC-1178/2013).

Esto es, sin prejuzgar sobre la licitud o reprochabilidad de tales actos, para el máximo Tribunal, la expansión judicial del derecho a desempeñar el cargo (ni siquiera reconocido legalmente, sino judicialmente), no incluye el derecho a reclamar, por la vía electoral, aquellas situaciones vinculadas con la formalización de un acta de Cabildo, que se afirman ilegales (sin que ello prejuzgue sobre el criterio que se utilice en una diversa vía, como la administrativa).

En ese sentido, lo concerniente al desarrollo de las sesiones y la regulación de las actas de sesiones no implica un obstáculo para el ejercicio del cargo, vinculado con el derecho de ser votado.

Ello, porque cuando el asunto se vincula única y exclusivamente con la forma de funcionamiento del servidor público no es tutelable en materia electoral, sin embargo, cuando se afirma la posible afectación al derecho de ser votado en su vertiente del ejercicio del cargo, bajo el planteamiento de que se limita el derecho a participar con voz en una sesión de Cabildo sí existe una relación que permite la intervención y tutela de la materia electoral, a fin de determinar los alcances de los referidos derechos involucrados.

¹⁷ Véase la jurisprudencia 6/2011, de rubro: **AYUNTAMIENTOS. LOS ACTOS RELATIVOS A SU ORGANIZACIÓN NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.**- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción II; 36, fracción IV; 39, 41, primer párrafo; 99, fracción V; 115 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, párrafo 3; 79, párrafo 1, y 84, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que los actos relativos a la organización de los Ayuntamientos que no constituyan obstáculo para el ejercicio del cargo, no pueden ser objeto de control mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ya que son actos estrictamente relacionados con la autoorganización de la autoridad administrativa municipal, por lo que, la materia no se relaciona con el ámbito electoral.



En ese sentido, esta Sala Regional considera que el Tribunal de Querétaro, sí tenía competencia para conocer la controversia, pues se afirma la posible limitación del derecho a participar con voz en la sesión de Cabildo, lo que justifica la intervención del órgano jurisdiccional a fin de determinar su alcance, bajo el supuesto de que se afecta el ejercicio del cargo como parte de su derecho a ser votada, al no incluirse la totalidad de las manifestaciones de la regidora.

Tema ii. El derecho político electoral a ejercer el cargo mediante la participación en las sesiones del Ayuntamiento tiene el alcance de que se incluyan de manera *sustantiva o esencial* las manifestaciones de la actora en el acta de sesión

1. Núcleo mínimo del derecho de participación en sesiones de Cabildo a través del uso de la voz

Como se anticipó, el derecho de participación en las sesiones a través del uso de la voz desarrolla el derecho político-electoral de ejercicio del cargo, en el contexto del trabajo deliberativo en la toma de decisiones en el Ayuntamiento, pues en ese ámbito se despliega esa atribución de participación-activa.

En ese sentido, el derecho voz al interior del Ayuntamiento es la potestad que tienen las regidurías a manifestarse en el debate que se da al seno del Cabildo, ya sea para sustentar el sentido de su votación o para expresar un posicionamiento, y esto se garantiza cuando la votación o posicionamiento se consigna o registra en algún documento idóneo, porque sólo de esa manera se resguarda efectivamente el ejercicio de ese derecho.

De manera que, cuando se afirma o alega una afectación a ese derecho, se actualiza la competencia de las autoridades electorales para conocer de cualquier controversia, con independencia de que resulte en un análisis de fondo, en cuanto a la titularidad o afectación real o no de dicho derecho.

En la normatividad concretamente revisada, el Reglamento Interior establece que las actas deberán *incluir en su contenido en forma extractada... las actividades realizadas en la sesión, las discusiones y debates*, así como la votación emitida en las sesiones de Cabildo.

Asimismo, que cuando se trate de acuerdos referidos a normas de carácter general, reglamentos e iniciativas de leyes, sí deberán transcribirse íntegramente (artículo 132¹⁸).

En suma, la normativa interna establece dos supuestos respecto a la forma de incluir las manifestaciones en las actas de sesiones de Cabildo respecto los puntos sometidos a discusión y aprobación, esto es, por un lado, cuando se incluyen sólo de forma extractada y, por otro, cuando se transcriben íntegramente.

2. Caso concreto y valoración

2.1. Como se precisó, en el presente asunto, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** plantea que el Tribunal de Querétaro indebidamente interpretó la referida normativa interna, pues desde su perspectiva, continúa limitándose su libertad de voz en las sesiones de Cabildo al facultar al Secretario del Ayuntamiento para decidir qué es lo “*esencial o sustantivo*” de cada una de sus participaciones que debe incluir en el acta de sesión de Cabildo.

En ese sentido, esta Sala Regional considera que, tal como lo razonó la responsable, dado que la normativa interna del Ayuntamiento establece que las actas deberán *incluir en su contenido en forma extractada... las discusiones y debates* emitidas en las sesiones, era necesario precisar el alcance de la frase *en forma extractada*, de ahí que es válido concluir que se debe incluir *lo esencial y sustantivo* de cada una de las participaciones de la regidora.

Ello, con la finalidad de estar en condiciones de analizar si la negativa del Cabildo de incluir la totalidad de las manifestaciones de la regidora en cuanto a un punto de acuerdo debatido en sesión extraordinaria, y someter a votación su inclusión o no en el acta correspondiente, se acreditaba o no la responsabilidad del Secretario del Ayuntamiento y demás miembros del Cabildo, relativa a la

¹⁸ Artículo 132. El acta deberá incluir en su contenido en forma extractada, el tipo de sesión, fecha y lugar de celebración, hora de inicio, nombre de quien presidió la sesión, el pase de lista, las actividades realizadas en la sesión, las discusiones y debates, así como el cómputo respectivo de la votación emitida respecto de los acuerdos y resoluciones que emitió el Ayuntamiento. Tratándose de los acuerdos referidos a normas de carácter general, reglamentos e iniciativas de leyes, deberán de transcribir íntegramente. Los documentos relativos al asunto tratado se agregarán al apéndice del libro de actas.



obstaculización del ejercicio del cargo de la actora, en la modalidad del derecho de voz.

De manera que, con la interpretación realizada, en principio, se buscó respetar la facultad de autoorganización del Ayuntamiento, pero a su vez garantizar que, durante las sesiones de Cabildo **se deje constancia** de todas las intervenciones realizadas por la regidora, aunque fuera de forma esencial, siempre y cuando se **refleje claramente el sentido sustancial de la intervención**.

En ese sentido, es apegado a derecho la decisión del Tribunal de Querétaro en cuanto a que se debe incluir en las actas de sesión las manifestaciones de la actora de forma *sustantiva o esencial*.

En suma, el alcance del derecho de la regidora a participar con voz en las sesiones de Cabildo es, por un lado, que se garantice y se le permita el uso de la voz en la discusión de los puntos de acuerdo y, por otro, que en las actas de sesión queden asentadas sus manifestaciones de forma sustantiva o esencial, no así la integralidad y literalidad de las mismas como lo refiere.

No pasa inadvertido para esta Sala Regional que, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia controvierte la constitucionalidad del artículo referido, sin embargo, su planteamiento **es ineficaz**, porque propiamente no plantea cuestiones que puedan ser analizadas, pues únicamente se apoya y hace suyos los razonamientos expuestos en el voto concurrente de una Magistrada del Tribunal de Querétaro, de ahí la ineficacia de su agravio, ello conforme la jurisprudencia 23/2016 de rubro: VOTO PARTICULAR. RESULTA INOPERANTE LA MERA REFERENCIA DEL ACTOR DE QUE SE TENGA COMO EXPRESIÓN DE AGRAVIOS¹⁹.

Además, conforme a lo expuesto, esta Sala Monterrey considera que la reglamentación concretamente revisada no afecta el núcleo esencial del derecho político electoral mencionado, porque finalmente garantiza que las participaciones sean asentadas en un acta de sesión de Cabildo, en forma

¹⁹ Disponible en: <https://www.te.gob.mx/buscador/>

extractada, es decir, en referencia a todos los puntos o argumentos planteados, sólo que de manera resumida.

Por tanto, se trata de una disposición normativa que resguarda el ejercicio del derecho fundamental de participación política en las sesiones de Cabildo, en la modalidad de proteger el uso de la voz, dado que no sólo resguarda el derecho de intervenir en las sesiones sino que, específicamente, cuida que los posicionamientos de los integrantes del Cabildo sean consignados o reflejados en un acta de sesión y, sobre todo, prescribe de manera vinculante para las autoridades del Cabildo, el deber de que todos los puntos de esas participaciones sean reflejados en dicha acta.

De manera que, se concluye que no existe afectación al derecho de participación y a sus condiciones mínimas de garantías a través de su registro en un documento idóneo.

18

2.2. Por otra parte, el Presidente Municipal y Secretario del Ayuntamiento señalan que el Tribunal de Querétaro vulnera la autonomía reglamentaria y vida interna del Ayuntamiento, pues no cuenta con competencia para ordenarle la implementación de mecanismos para **grabar y elaborar versiones estenográficas de las sesiones** de Cabildo, lo cual, esta Sala Monterrey considera ineficaces, porque esa determinación es inexistente al no ser aprobada por la mayoría de las magistraturas integrantes del Tribunal Local.

Lo anterior, porque de la lectura de la sentencia impugnada, se advierte una incongruencia respecto a ese tema, porque si bien se aprobó por unanimidad de votos, se emitieron 2 votos concurrentes, los cuales forman parte de la determinación del Tribunal Local y, en los referidos votos, se aprecia que un magistrado y una magistrada rechazaron la determinación de ordenar al Ayuntamiento la elaboración de versiones estenográficas y la videograbación de las sesiones de Cabildo²⁰.

²⁰ El Magistrado Martín Silva Vázquez en su voto concurrente estableció: **b. No se debió vincular al Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, para que, en el término de quince días, cuente con versiones estenográficas y videos de las sesiones de Cabildo, porque esa determinación no es competencia de este Tribunal Electoral.** Por su parte, la Magistrada Gabriela Nieto Castillo estableció: *en la sentencia se elabora un apartado tendente a vincular al Ayuntamiento de Cadereyta a tomar las medidas necesarias para obtener versiones estenográficas y videos de las sesiones públicas de cabildo y se fija un plazo para que cumplan ello e informen a este tribunal. Estoy en contra de que se genere la obligación señalada, dado que este tribunal excede el ámbito de su competencia la emitirla, pues dicho tema no forma parte de la litis.*



De manera que, la decisión de vincular al Ayuntamiento para que tome las medidas necesarias para obtener versiones estenográficas y videos de las sesiones públicas de Cabildo e informe al Tribunal de Querétaro de las acciones realizadas para su cumplimiento es contraria a las razones establecidas en los votos aludidos, ya que expresamente estuvieron en contra de dicha determinación.

Por tanto, lo procedente es dejar sin efectos la referida determinación, al no haber sido aprobada por la mayoría del Pleno del Tribunal de Querétaro.

Tema iii. El Tribunal de Querétaro sí tiene facultad para imponer medidas de apremio para hacer cumplir lo ordenado en otras de sus sentencias, pero no debió aplicar supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles

1.1. El Tribunal Local está facultado para imponer medidas de apremio

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro establece que el Tribunal Local es la autoridad jurisdiccional local especializada en materia electoral (artículo 32).

Así, el Tribunal de Querétaro está facultado para interpretar y aplicar las disposiciones establecidas en la Ley de Medios local (artículo 6 de la Ley de Medios local).

De ahí que el Tribunal Local puede aplicar las medidas de apremio establecidas en la referida legislación, a fin de hacer cumplir las disposiciones que el propio ordenamiento establece (artículos 62 y 63 de la Ley de Medios local).

1.2. Aplicación supletoria de una ley

La doctrina jurídica y judicial señalan que la supletoriedad aplica cuando una institución jurídica no está suficiente o adecuadamente regulada en el texto normativo, por lo que es necesario integrar la norma conforme con otro ordenamiento, para lo cual la institución jurídica debe estar establecida en el ordenamiento que se pretende suplir, y que su regulación no sea completa o correcta, y que la norma supletoria no contravenga los principios fundamentales ni el contexto en que se pretende suplir.

El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de normas de contenido especializados en relación con normas de contenido general, por lo que, el carácter supletorio de la norma resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de un ordenamiento especializado a otros textos normativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la norma suplida.

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes²¹.

Asimismo, estableció que para que opere la supletoriedad de las normas es necesario que: a) el ordenamiento a suplir establezca expresamente esa posibilidad, b) el ordenamiento a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o no las desarrolle eficientemente, c) esa omisión o vacío normativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, y d) las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

20

La validez de la supletoriedad de una ley, lógica y jurídicamente, no pueden supeditarse al contenido de un reglamento, ni puede contrariar los principios generales que emergen de las normas legales.

En ese sentido, para estar en condiciones de aplicar supletoriamente una ley, deben cumplirse los elementos precisados, de lo contrario, no sería válida la aplicación del ordenamiento.

1.3. Facultad de ordenar vistas a otras autoridades

La Sala Superior ha considerado que la obligación que establece el artículo 128 de la Constitución General, en el sentido de guardar la propia constitución y las leyes que de ella emanen, si bien en principio se acata con el cumplimiento de

²¹ Jurisprudencia 2a/J.34/2013 de rubro: SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, página 1065, Marzo de 2013.



las obligaciones que dispone el régimen jurídico aplicable a cada una de las autoridades dentro de su ámbito competencial, también es posible desprender una obligación en el sentido de informar a las autoridades competentes, cuando por virtud de sus funciones conozcan de conductas que pudieran constituir irregularidades sancionables en diversos ámbitos, conforme a la regulación legal de que se trate y a las circunstancias particulares de cada caso²².

Por su parte, la normativa orgánica interna del Tribunal Local establece que el Pleno puede dar vista a las autoridades correspondientes cuando advierta posibles violaciones a las leyes federales y locales (artículo 31, apartado B, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro²³).

Así, la vista que se ordena dar a una determinada autoridad para que resuelva lo que en Derecho corresponda, tiene como finalidad hacer de su conocimiento hechos que pueden ser contrarios a la ley, lo que, en sí mismo, no es indebido.

La Sala Superior, reiteradamente ha considerado que las vistas obedecen al principio general de Derecho consistente en que si algún funcionario público o autoridad tiene conocimiento de la posible transgresión a alguna de las normas de orden público, debe llevar a cabo actos tendentes a su inhibición para evitar la consumación o continuidad de un acto contrario a la ley, para lo cual debe hacer del conocimiento de la autoridad que se juzgue competente para que actúe conforme a sus atribuciones, por lo que la determinación de dar vista no constituye una sanción ni un acto de molestia.

2. Caso concreto y valoración

El Tribunal de Querétaro tuvo por acreditada la obstaculización del ejercicio del cargo de **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, la responsabilidad directa del Secretario del Ayuntamiento, al ser la persona encargada de realizar el acta de sesión y someter a votación el incluir o no las manifestaciones de la actora y la responsabilidad indirecta del

²² Véanse los precedentes SUP-JDC-1761/2016 y acumulados, SUP-RAP-110/2015 y SUP-RAP-250/2009 y SM-JE-19/2018 y acumulado.

²³ **Artículo 31.** El Pleno del Tribunal se integra con tres Magistraturas. Tendrá las facultades que la Constitución Federal, la Constitución del Estado y la presente Ley le conceden al Tribunal. [...]

B. Son atribuciones jurisdiccionales del Pleno, las siguientes: [...]

VIII. Dar vista a las autoridades correspondientes, en el ámbito de sus atribuciones, cuando se desprendan posibles violaciones a leyes federales y locales en sus distintas competencias; [...]

Presidente Municipal, por ser el superior jerárquico, e instruir, tolerar y aprobar que el Secretario del Ayuntamiento sometiera a consideración del Cabildo incluir o no las manifestaciones de la regidora.

Además, estableció que los denunciados, de manera reiterada, han incumplido lo ordenado en diversas sentencias del propio Tribunal Local, por tanto, en atención a esa conducta, que calificó como de desacato a sus determinaciones y no a la comisión de una infracción nueva o diversa -sin que esto este controvertido-, tomó la determinación de multar a cada uno de los funcionarios con \$8,688.00 m.n., ello atendiendo como fundamento al Código de Procedimientos Civiles del Estado, que aplicó de manera supletoria.

Para lo cual, el Tribunal de Querétaro inaplicó el artículo 63, fracción III, de la Ley de Medios local y sancionó al Presidente Municipal y al Secretario del Ayuntamiento, conforme lo sostenido por esta Sala Regional en el juicio SM-JE-54/2019, en el que se inaplicó el mismo precepto al considerarlo inconstitucional por establecer una multa fija.

22

El Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento cuestionan las facultades del Tribunal de Querétaro para multarlos, la indebida aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles y la falta de competencia para dar vista al Congreso y la Fiscalía, ambos de Querétaro. Asimismo, las regidurías plantean que indebidamente se les sancionó sin haberlos llamados a juicio.

2.1. Al respecto, es preciso señalar que el Tribunal Local tiene facultad para imponer medidas de apremio y, al respecto, no está controvertido que la multa derivó de lo que se consideró como un incumplimiento a sus ejecutorias relacionadas con medidas de reparación o protección de la denunciante, no propiamente contra una sanción, cuya imposición, sí exigiría conforme al principio de tipicidad estar previstas en la ley aplicable y el cumplimiento de adecuación de la conducta al tipo o falta, a diferencia de lo que ocurre con las medidas de apremio.

En ese sentido, esta Sala Regional considera que **no les asiste la razón** en cuanto a que el Tribunal Local no contaba con facultades para sancionarlos, porque los impugnantes parten de la idea incorrecta de que se trató de una



sanción, y lo que realmente se les impuso fue una medida de apremio por incumplir lo ordenado en diversas sentencias emitidas por el propio Tribunal Local, además, como se estableció, es la autoridad jurisdiccional en Querétaro facultada para resolver las controversias en materia electoral y garantizar la observancia de las disposiciones previstas en la legislación electoral local.

Asimismo, como ya se indicó, las sanciones derivaron de la reiteración en el incumplimiento del Presidente Municipal y Secretario del Ayuntamiento, a lo ordenado por el propio Tribunal de Querétaro en diversas sentencias en la que tuvo por acreditada la vulneración del derecho político electoral de **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, a ser votada en su vertiente de ejercicio del cargo como regidora, por lo que, tal como lo consideró la responsable, de ahí que se justificada la necesidad de imponer las medidas de apremio correspondientes.

En ese sentido, resultan **infundados** los planteamientos del Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento, en cuanto a que fueron sancionados sin haber sido llamados a juicio para estar en condiciones de defenderse ante la posible imposición de sanción, porque como se anticipó, la imposición de la multa no fue una sanción propiamente dicha, sino una medida de apremio derivada del incumplimiento reiterado a lo ordenado en diversas sentencias del propio Tribunal Local.

2.2. Por otro lado, les **asiste razón** a los actores respecto a que fue indebida la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles, porque el supuesto que se pretende suplir no cumple con los elementos que hacen necesario ese ejercicio.

Para estar en condiciones de aplicar de manera supletoria el Código de Procedimientos Civiles, es necesario que: a) La Ley de Medios local establezca expresamente esa posibilidad, b) que no contemple la cuestión jurídica que pretende aplicarse supletoriamente o no las desarrolle eficientemente, c) que esa omisión o vacío normativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, y d) las normas aplicables supletoriamente no contraríen la Ley de Medios local, sino que sea congruente con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

En ese sentido, se advierte que no debió aplicarse de manera supletoria el Código de Procedimientos Civiles, porque en el presente asunto, no se cumplen los elementos necesarios para estar en condiciones de suplir la Ley de Medios local, pues el artículo que establece las medidas de apremio continúa vigente y establece un catálogo con otras medidas de apremio que pudieran aplicar ante las conductas infractoras de los funcionarios.

Si bien, el Tribunal Local consideró procedente imponer como medida de apremio una multa económica, lo cierto es que ello no es suficiente para justificar la aplicación de manera supletoria de un ordenamiento diverso a la normativa local especializada en la materia electoral.

Por tanto, se considera que el Tribunal de Querétaro no debió aplicar como medida de apremio la prevista en el Código de Procedimientos Civiles, pues en la Ley de Medios local cuenta con otras medidas de apremio que puede aplicar.

24 De manera que, lo procedente es **modificar** la sentencia impugnada a fin de que el Tribunal Local emita una nueva en la que imponga como medida de apremio alguna de las establecidas en la Ley de Medios local.

2.3. Finalmente, en el presente caso, la responsable **ordenó dar vista** al Congreso y a la Fiscalía General, ambos de Querétaro, con las conductas atribuidas a los diversos integrantes del Ayuntamiento.

En ese sentido, el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento controvierten las facultades del Tribunal de Querétaro para ordenar las referidas vistas, pues afirman que no se contemplan dentro de sus facultades.

Esta Sala Regional considera que **no les asiste la razón** a los impugnantes, porque como se precisó en el marco normativo, el Pleno del Tribunal de Querétaro sí tiene facultades para ordenar las vistas al Congreso y a la Fiscalía General de Querétaro, además, no constituyen una sanción, sino que, en el caso, se trata de una comunicación entre autoridades respecto de determinadas conductas u omisiones de un órgano municipal para el efecto de que, conforme a sus atribuciones, decida si procede o no iniciar algún tipo de procedimiento en



el que se tienen que respetar todas las formalidades previstas constitucional y legalmente.

Por tanto, se considera que el Tribunal Local sí tenía facultad para ordenar las vistas, dado que sí resultaban procedentes, además de que no les causan perjuicio a los impugnantes, pues no les genera alguna obligación ni afecta su esfera jurídica; en todo caso, lo que podría afectarles es que esas autoridades, ante la vista dada, inicien un procedimiento y superadas las exigencias del debido proceso al resolver el fondo del asunto, decrete que las conductas configuran algún ilícito o responsabilidad administrativa, ante lo cual, en el momento procesal oportuno, podrá hacer valer los mecanismos de defensa aplicables.

Apartado III. Efectos

Por lo anterior, lo procedente es **modificar** la resolución impugnada, a fin de que:

1. El Tribunal Local emita una nueva sentencia, dentro del término de 5 días hábiles, contados a partir de la notificación de esta resolución, en la que imponga una nueva medida de apremio al Presidente Municipal y al Secretario del Ayuntamiento, de conformidad con el artículo 63 de la Ley de Medios local, sin considerar la multa establecida en la fracción III, del citado artículo.
2. En el entendido de que subsiste la acreditación de la afectación al ejercicio del cargo de la regidora por parte del Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento.
3. Se deja subsistente la amonestación impuesta a las regidurías del Ayuntamiento.
4. Queda intocada la decisión de incluir en las actas de sesión de Cabildo las manifestaciones de la actora de forma *sustantiva o esencial*, y no literalmente.
5. Se deja subsistente la determinación de modificar el punto 5 del orden del día del acta de sesión extraordinaria del Cabildo, de 23 de diciembre de 2019.

6. Se mantienen las vistas ordenadas por el Tribunal de Querétaro al Congreso y a la Fiscalía General, ambos de Querétaro.

7. Finalmente, se deja insubsistente la determinación de ordenar al Ayuntamiento la elaboración de versiones estenográficas y la videograbación de las sesiones de Cabildo.

Realizado lo anterior, deberá informarlo a esta Sala Regional dentro de las 24 horas siguientes.

Resuelve

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios SM-JE-43/2020 y SM-JDC-260/2020 al diverso SM-JE-42/2020. Glósesse copia certificada en los términos precisados.

SEGUNDO. Se **modifica** la resolución impugnada para los efectos precisados en el apartado correspondiente.

26 En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

Notifíquese como en derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SM-JE-42/2020 Y ACUMULADOS

