

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-20/2019

ACTORA: TERESA GARDUÑO MARTÍNEZ

RESPONSABLE: CONCEJO DE LA
ALCALDÍA VENUSTIANO CARRANZA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIO: ADRIÁN MONTESSORO
CASTILLO

Ciudad de México, a veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, determina, por una parte, **sobreseer** la impugnación de la actora en lo relativo al procedimiento llevado a cabo para la aprobación del Reglamento Interior del Concejo de la Alcaldía Venustiano Carranza y, asimismo, **declarar la invalidez** de los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 83 de dicho ordenamiento, con base en lo siguiente.

G L O S A R I O

Accionante | demandante |
enjuiciante | impugnante |
promovente:

Teresa Garduño Martínez.

Alcaldía:

Alcaldía Venustiano Carranza en la
Ciudad de México

Concejo:

Concejo de la Alcaldía Venustiano
Carranza

Constitución:

Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos.

Decimonoveno Tribunal Colegiado:	Decimonoveno Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.
Juicio de la ciudadanía:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Juzgado Segundo de Distrito:	Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México.
Ley de Alcaldías:	Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Procesal:	Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México
Reglamento Interior:	Reglamento Interior del Concejo de la Alcaldía Venustiano Carranza, aprobado en la sesión ordinaria de veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho.
Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal de la Ciudad de México Tribunal local:	Tribunal Electoral de la Ciudad de México

ANTECEDENTES

De las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

- a. Integración de la alcaldía.** El uno de octubre de dos mil dieciocho, diez personas resultaron electas como integrantes propietarias del Concejo de la Alcaldía por los principios de mayoría relativa y representación proporcional e iniciaron el ejercicio de sus funciones, en los términos que se precisa en la tabla siguiente:

Personas propietarias integrantes del Concejo de la Alcaldía	Método de elección
<ol style="list-style-type: none">1. María de la Luz Ramírez Suárez2. Gamaliel Vázquez Herrera3. María Dolores Vázquez Reyes4. Vladimir Aguilar Galicia5. Zandibel Díaz Rebollar	Mayoría relativa.

6. Hugo Enrique Caballero Rodríguez	
7. Víctor Manuel Otero Cárdenas	Representación proporcional.
8. Teresa Garduño Martínez (actora)	
9. Jerónimo Rodríguez Rodríguez	
10. Arianna Noemí Montiel Alvarado	

b. Aprobación y publicación del Reglamento Interior. El veintisiete de noviembre dos mil dieciocho, el Concejo aprobó su Reglamento Interior, el cual se publicó en la Gaceta Oficial de esta ciudad el veinticinco de enero de dos mil diecinueve¹.

c. Impugnación. El treinta y uno de enero, la enjuiciante presentó directamente en la Sala Superior demanda de juicio de la ciudadanía.

d. Remisión a esta Sala Regional. El citado órgano jurisdiccional federal formó el cuaderno de antecedentes 14/2019 y, en esa fecha, ordenó remitirla a esta Sala Regional, por estimar que correspondía a esta última dilucidar la controversia planteada, ya que se encontraba vinculada con un acto relativo al Concejo de la Alcaldía Venustiano Carranza, en esta Ciudad de México.

La demanda y sus anexos se recibieron en esta Sala Regional el cuatro de febrero, fecha en la cual se ordenó integrar el expediente del juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-20/2019** y turnarlo a la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

e. Escisión y reencauzamiento. Mediante acuerdos plenarios de trece de marzo, esta Sala Regional determinó escindir el escrito de demanda por considerar que la materia de impugnación sometida a su conocimiento, implicaba dos

¹ Enseguida las fechas se entenderán referidas a este año, salvo precisión de otro.

aspectos sustancialmente distintos:

- i. Por una parte, **la aprobación del Reglamento Interior**, cuyo reclamo consistía en que dicho ordenamiento no le fue entregado a la actora con la anticipación debida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley de Alcaldías.
- ii. En segundo plano, **la obstaculización de sus funciones** porque no se le permitió conocer con oportunidad el proyecto relativo.

Respecto del primer acto antes precisado, esta Sala Regional estimó que no se trataba de un aspecto susceptible de tutela en materia electoral, porque se impugnaba un Reglamento Interior emitido de conformidad con el artículo 104, fracción VIII, de la Ley de Alcaldías. Por tal motivo, ese segmento escindido de la demanda fue remitido al Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en turno.

Por otro lado, en lo tocante al acto material, consistente en la *obstaculización de las funciones* por no habersele permitido conocer con oportunidad la aprobación del proyecto, se dispuso **reencauzar** a juicio de la ciudadanía local del conocimiento del Tribunal de la Ciudad de México, en razón de que respecto de dicho punto de disenso, no se había cumplido con el principio de definitividad.

- f. **Rechazo de la competencia.** Con relación al primer acto antes precisado, relativo a la supuesta ilegalidad del procedimiento de aprobación del Reglamento Interior, correspondió su conocimiento al Juzgado Segundo de Distrito, que por acuerdo de quince de marzo dictado en el juicio de

amparo indirecto 262/2019, rechazó la competencia de la porción de la demanda que le fue remitida y ordenó su devolución a esta Sala Regional.

- g. Sometimiento a conflicto competencial.** Dado el rechazamiento de la competencia decretado por el Juzgado Segundo de Distrito, por acuerdo plenario de veintiséis de marzo, esta autoridad electoral ordenó remitir la demanda y las constancias al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito **en turno**, a efecto de que dilucidara el conflicto.
- h. Salvedad de jurisdicción.** Así, por acuerdo de once de abril, el magistrado presidente del Decimonoveno Tribunal Colegiado en el expediente relativo al conflicto competencial 28/2019, dejó a salvo la jurisdicción originaria de la Suprema Corte para que, en caso de estimarlo procedente, ejerciera su facultad natural para resolver dicho conflicto.
- i. No reasunción de competencia.** El doce de junio, por resolución dictada en el expediente competencial 161/2019, la Segunda Sala de la Suprema Corte determinó que no había lugar a reasumir su competencia originaria, lo que constriñó al tribunal colegiado a resolver el conflicto competencial.
- j. Resolución del conflicto competencial.** Por ejecutoria de veintinueve de agosto, el Decimonoveno Tribunal Colegiado determinó que corresponde a esta Sala Regional conocer y resolver el presente asunto.
- k. Turno.** Por acuerdo dictado el diecisiete de septiembre, se turnó de nuevo el expediente Magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

I. Presentación del proyecto y retorno. En sesión pública de veintiséis de septiembre se sometió a consideración del Pleno de esta Sala Regional un proyecto de acuerdo plenario para reencauzar el medio de impugnación al Tribunal de la Ciudad de México. Consecuentemente, se ordenó retornar este juicio de la ciudadanía al Magistrado José Luis Ceballos Daza.

m. Instrucción. Por acuerdo de veintiuno de noviembre se admitió la demanda y, al no haber diligencia alguna pendiente por realizar, se declaró cerrada la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional cuenta con competencia formal para conocer y resolver el presente juicio de la ciudadanía, en términos de lo establecido en la ejecutoria emitida por el Decimonoveno Tribunal Colegiado, al haber resuelto el conflicto competencial 28/2019, suscitado con el Juzgado Segundo de Distrito.

Al efecto, se considera necesario tener en cuenta las consideraciones que el Decimonoveno Tribunal Colegiado estableció para determinar que a esta Sala Regional compete conocer y resolver este asunto, a saber:

[...]

Asimismo, en los artículos 79 y siguientes se establecen las reglas particulares para la procedencia y la competencia del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de los cuales se desprende que corresponde a los órganos que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior o Salas Regionales, conocer de dicho juicio, **sin que de tales preceptos se advierta la competencia de autoridades jurisdiccionales diversas de las enunciadas.**

Por tanto, **atendiendo a que la pretensión de la actora fue promover un juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano respecto de un reglamento interno que, sostiene, vulnera sus derechos políticos relacionados con el ejercicio de su cargo como concejal** (como se desprende de los agravios que aduce), **a quien corresponde conocer del asunto es a la Sala Regional** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México.

[...]

Ahora bien, no pasa inadvertido para este Tribunal Colegiado que en el acuerdo de escisión, así como en el diverso por el que se sometió el asunto a conflicto competencial, la Sala regional estimó que la materia escindida (el Reglamento Interno) **no era de naturaleza electoral**, sin embargo, se estima que **dicha circunstancia no puede sustentarse para rechazar la competencia para conocer del juicio promovido por la actora, pues la vía intentada no puede ser modificada**, independientemente de las pretensiones que se hagan valer.

Al respecto, **en un asunto similar al que ahora se resuelve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dirimir el conflicto competencial 12/2017**, suscitado entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, en relación con el conocimiento de un juicio de revisión constitucional electoral, determinó, en la parte que interesa, lo siguiente:

- **La vía idónea** para resolver las cuestiones jurídico-materiales de un planteamiento **no constituye un presupuesto competencial, sino que es parte integrante del fondo del litigio**, esto es, que mientras la falta de un presupuesto competencial implica la imposibilidad del órgano de pronunciarse del todo sobre la materia del conflicto, incluyendo los presupuestos de procedencia de la acción intentada, **la falta de presupuestos de procedencia de la acción sólo implicaría, eventualmente, la incapacidad del órgano jurisdiccional de resolver la materia de la contienda en la forma propuesta por el actor**.
- De presentarse esta circunstancia, ello no otorga la posibili-

dad al órgano que conozca del asunto de pronunciarse sobre quién o quiénes podrían resolver la cuestión litigiosa, pues **la “procedencia de la vía” y la “competencia del órgano” son cuestiones independientes.**

- Una vez que un órgano jurisdiccional ha constatado que se ha iniciado un proceso cuya competencia le corresponde, deberá dirimirlo si se satisfacen los presupuestos de procedencia de la acción, **o, en su caso, lo declarará improcedente si éstos no concurren.**
- Con independencia de que el fundamento material del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para declararse incompetente fueran las pretensiones del actor aducidas en la demanda, **para resolver la cuestión competencial debía analizarse únicamente sobre la competencia de los órganos contendientes para conocer del juicio de revisión constitucional, sin realizar un estudio de la vía idónea procedente, pues ello constituiría, en su caso, el fondo del asunto.**
- En esos términos, determinó que la competencia para conocer del juicio de revisión constitucional electoral correspondía al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **ya que de los preceptos constitucionales que le otorgan facultades y competencia se desprende que existe una serie de materias tasadas, cuyo conocimiento es exclusivo a ese órgano,** tal como se plasmó en la normativa secundaria.

[...]

- En ese tenor, **resolvió que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación era el único competente para conocer de la vía intentada por el actor,** por lo que el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito resultaba incompetente, **pues el juicio de revisión constitucional electoral era competencia exclusiva de los órganos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**
- Que **de considerarse que existía error en la vía intentada, ello no otorgaba al Tribunal Electoral la posibilidad de argumentar la incompetencia del órgano, sino, en todo caso, si así fuese conforme a derecho, el**

desechamiento de la demanda como, por cierto, lo establecía expresamente el artículo 86.2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- Por tanto, concluyó que la improcedencia de la vía en un proceso concreto no implicaba que el órgano debiese necesariamente dilucidar la autoridad jurisdiccional ordinaria que considerara competente y recondujera la vía procesal, pues ello desvirtuaría la finalidad instrumental de requisitos y presupuestos procesales que mantienen la coherencia del sistema jurídico.

Expuesto lo anterior, este Tribunal Colegiado estima que el criterio antes mencionado es aplicable al caso por identidad de razón, pues se promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, contenido en la legislación electoral transcrita en párrafos precedentes, referida en la ejecutoria citada.

Por tanto, se colige que ante la improcedencia de la vía, la Sala Regional debió limitarse, en todo caso, a desechar la demanda en la parte escindida y no remitirlo a un órgano que estimaba competente, pues las autoridades sólo pueden actuar en términos de sus atribuciones y, al enviarlo, desvirtúa la finalidad de instrumentar requisitos y presupuestos procesales que permiten mantener la legalidad y seguridad jurídica requeridas dentro del sistema jurídico al establecer los medios de defensa o de impugnación.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 125/2012 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XIV, noviembre de 2012, tomo 2, página 1583, que establece:

“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU ALCANCE FRENTE AL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE AMPARO AL RESULTAR IMPROCEDENTE LA VÍA CONSTITUCIONAL Y PROCEDENTE LA ORDINARIA. [...]”

[...]

A su vez, es competente esta Sala Regional, dado que el acto combatido tiene lugar en una entidad federativa en la cual ejerce

jurisdicción.

Lo anterior, además, con fundamento en:

- **Constitución:** artículos 41, párrafo tercero, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 186, fracción III, y 195, fracción IV.
- **Ley de Medios:** artículos 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso b).
- Acuerdo **INE/CG329/2017** emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que determina el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales electorales federales.

SEGUNDO. Cuestiones previas. A continuación, es importante concretar cuál es la materia de la impugnación de conformidad con la cadena impugnativa que se ha desarrollado y en función de la particularidad del acto combatido.

Materia de la impugnación

a) Aprobación del Reglamento

Como se ha narrado en los antecedentes, mediante acuerdo plenario emitido el trece de marzo, esta Sala Regional ordenó su reencauzamiento al Tribunal local, para agotar la instancia previa.

Dicho órgano jurisdiccional integró el juicio TECDMX-JLDC-009/2019, mismo que fue resuelto el cuatro de abril, en cuya sentencia determinó desechar la demanda al considerar **extemporánea su presentación.**

Esta determinación fue **confirmada** por esta Sala Regional al resolver el dos de mayo el diverso juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-113/2019**, en cuya sentencia consideró que, efectivamente, **la actora conoció** la fecha en que el Concejo aprobó su Reglamento Interior (sin que presuntamente se le permitiera conocer con oportunidad el proyecto del mismo), **en tanto que su demanda la presentó hasta el treinta y uno de enero del presente año**, esto es, después del plazo de cuatro días previsto en la Ley Procesal.

b) Invalidez de diversos artículos del Reglamento, por estimar que atentan contra el desarrollo de sus funciones

Es precisamente esta segunda parte de la impugnación la que **será objeto de análisis** al resolver este juicio de la ciudadanía por parte de esta Sala Regional.

Ello, porque si bien en principio esta Sala Regional consideró no tener competencia para conocer y resolver esta parte de la controversia, lo cierto en la ejecutoria que puso fin al referido conflicto competencial, se determinó que fuera esta autoridad judicial electoral la que resuelva lo que en Derecho proceda.

Conforme a esta precisión, a continuación, se procederá a verificar si en el presente caso se surten los requisitos necesarios para analizar la controversia planteada por la promovente en esta instancia federal.

Excepción al principio de definitividad
--

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, párrafo 1, inciso d, y 80, párrafo 2, de la Ley de Medios, el juicio de la ciudadanía resulta improcedente cuando no se hubieren agotado las instancias previas establecidas en las leyes para combatir un acto o resolución que se estima viola algún derecho político-electoral, por las cuales

se pudiera modificar, revocar o anular, en la forma y plazos establecidos para ello.

No obstante lo anterior, la Sala Superior ha establecido **como criterio de excepción**, que la persona que lo promueva queda relevada de agotar los medios de impugnación previstos en la ley electoral local, cuando ello represente un cierto grado de amenaza a sus derechos sustanciales objeto del litigio, ya sea porque pueda mermarlos de forma considerable o hasta su extinción, supuesto en que el acto se considerará **firme y definitivo**.

Lo anterior tiene su sustento en la jurisprudencia 9/2001 emitida por la Sala Superior, cuyo rubro es **«DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO.»**².

En concreto, dadas las especiales peculiaridades del presente asunto, a consideración de esta Sala Regional, **se configura una excepción al principio de definitividad** que le permite conocer del mismo en este momento, sin agotarse la instancia jurisdiccional local previa, en razón de lo siguiente.

En primer lugar, porque a consideración de esta Sala Regional, en este momento es necesario resolver el presente juicio de la ciudadanía, **a fin de brindar certeza jurídica** a los planteamientos hechos por la actora en este asunto, **fundamentalmente para evitar que continúe incrementándose el transcurso del tiempo sin que aquella reciba una respuesta a su demanda**.

Lo anterior encuentra justificación, porque desde que la actora presentó su demanda, tuvieron lugar una serie de actuaciones

² Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 13 y 14.

procesales por parte de diversas autoridades judiciales, dada la configuración del conflicto competencial suscitado entre esta Sala Regional y el Juzgado Segundo de Distrito (**que, incluso, llegó hasta la Suprema Corte**), para finalizar con una resolución por parte del Decimonoveno Tribunal Colegiado.

Como puede advertirse de lo anterior, la dilación que al caso tuvo la resolución del conflicto competencial ha derivado en que, **desde la presentación de su escrito de demanda**, no se ha esclarecido la controversia sobre el marco normativo reglamentario que rige la organización interna de ese órgano político-administrativo y a través del cual la actora desarrolla sus atribuciones.

Lo anteriormente expuesto es **motivo más que suficiente para no demorar la resolución de este asunto.**

CUARTO. Sobreseimiento de un segmento de la impugnación. A consideración de esta Sala Regional, este medio de impugnación debe sobreseerse por lo que hace al acto que durante la cadena impugnativa se ha calificado e identificado como la aprobación del Reglamento Interior por parte del Concejo³, ya que su presentación es extemporánea, en razón de lo siguiente.

En este juicio de la ciudadanía, la enjuiciante impugna la aprobación del Reglamento Interior por parte del Concejo, llevada a cabo

³ **Artículo 87.** Las decisiones del Concejo deberán resolver los asuntos de su competencia de manera colegiada y al efecto, celebrarán las sesiones siguientes:

I. Ordinarias, se llevarán a cabo por lo menos una vez por mes. El orden del día y los documentos a tratar en este tipo de sesiones, se deberán entregar a los Concejales con cuando menos setenta y dos horas de anticipación a la fecha en que se celebre la sesión correspondiente;

II. Extraordinarias, cuando la importancia o urgencia del asunto que se trate, lo requiera y tratarán exclusivamente los asuntos que las hayan motivado. El orden del día y los documentos a tratar en este tipo de sesiones, se deberán entregar a los Concejales con cuando menos veinticuatro horas de anticipación a la fecha en que se celebre la sesión correspondiente; y

III. Solemnes, las sesiones en que se instale la Alcaldía, se rinda el informe de la administración de la Alcaldía y aquellas que acuerde el Concejo. En estas sesiones no habrá lugar a interpelaciones.

Las sesiones serán públicas, salvo aquellas que sean consideradas cerradas por la trascendencia de los temas a tratar.

durante la sesión de **veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho**, lo cual es reconocido tanto en la demanda como en el informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable.

A decir de la demandante, **la sola aprobación** del Reglamento Interior atenta contra sus derechos políticos vinculados con el ejercicio de su cargo de concejal para el que resultó electa, en razón de que **se le impidió conocer de forma oportuna y anticipada el proyecto del mismo**, el cual fue sometido a consideración del Concejo.

Acorde al dicho de la promovente, para que las personas que integran el Concejo estén en condiciones de tomar decisiones razonadas para ejercer sus funciones, **el artículo 87 de la Ley de Alcaldías dispone que el orden del día de las sesiones debe entregarse acompañado de la documentación que será objeto de discusión o aprobación**, con una anticipación de setenta y dos horas para sesiones ordinarias y de veinticuatro horas en caso de extraordinarias.

En concepto de la actora, el proyecto del Reglamento Interior **no le fue entregado con la anticipación debida de setenta y dos horas que establece el artículo 87 de la Ley de Alcaldías**, y tampoco se le entregó durante el desarrollo de la sesión en que fue aprobado.

Refiere la demandante que la aprobación del Reglamento Interior viola lo previsto en el artículo 87 de la Ley de Alcaldías, mismo que garantiza a favor de quienes integran el Concejo, la posibilidad de acceder oportuna y completamente a la información de los asuntos que se discutirán durante la sesión, así como el conocimiento cierto, completo y adecuado de los mismos.

Ahora bien, en el expediente constan las copias simples⁴ del acta de la segunda sesión ordinaria del Concejo llevada a cabo el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, aportadas por la responsable con su informe circunstanciado, de las que se desprende que:

- Se pasó lista de asistencia a las personas integrantes del Concejo, entre las que estuvo presente la actora.⁵
- Se sometió el orden del día a votación del Concejo, el cual se aprobó por unanimidad, cuyo segundo punto fue la aprobación del Reglamento Interior.⁶
- Al desahogarse el referido punto del orden del día, el presidente puso a consideración del Concejo la aprobación del Reglamento Interior, al referir que *«este mismo día veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho a las diez treinta de la mañana, el Concejal Gamaliel Vázquez Herrera, hizo llegar a la Presidencia, una propuesta del Reglamento Interno [...]»*
- El Reglamento Interior se aprobó con nueve votos a favor y dos abstenciones (una de ellas de la actora).⁷
- En el acta de la sesión mencionada se asentó que la enjuiciante –al hacer uso de la palabra– manifestó que *«no votó porque no tuvo conocimiento con setenta y dos horas de anticipación, remarcando que no tuvo conocimiento»*

De acuerdo con esta documental, se tiene que la enjuiciante **estuvo presente** en la segunda sesión ordinaria del Concejo celebrada el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, en la cual se aprobó el Reglamento Interior e, incluso, **votó a favor el orden del día que se**

⁴ Visible de fojas 64 a 78 del expediente.

⁵ Visible en la lista de asistencia que consta a fojas 83 y 84 del expediente.

⁶ Visible en la lista de votación que consta a fojas 85 y 86 del expediente.

⁷ Visible en la lista de asistencia que consta a fojas 81 y 82 del expediente.

le puso a consideración en dicha sesión.

Asimismo, se acredita que –una vez aprobado el Reglamento Interior– la actora **manifestó que se abstuvo de votarlo**, ya que no se hizo de su conocimiento el proyecto del mismo con cuando menos setenta y dos horas de anticipación, lo que, inclusive, reconoce la propia actora en su demanda.

Por ende, es claro que **desde el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, la demandante tuvo conocimiento** que no le fue entregado el respectivo proyecto del reglamento y consecuentemente, desde ese momento la actora estuvo en aptitud de controvertir el procedimiento de aprobación del Reglamento Interior, **lo que debió hacer dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 42 de la Ley Procesal.**

En este contexto, el plazo para impugnar la aprobación del Reglamento Interior transcurrió del miércoles veintiocho de noviembre al lunes tres de diciembre de dos mil dieciocho, puesto que el sábado uno y domingo dos de diciembre de ese año fueron inhábiles.

Así, si la actora presentó su demanda el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve, es evidente que la impugnación –por lo que respecta a esta parte de su reclamo– es extemporánea.

No es óbice para lo anterior, el que la demandante manifieste que tuvo conocimiento del contenido del Reglamento Interior supuestamente hasta que el mismo fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veinticinco de enero de dos mil diecinueve, dado que como puede advertirse, en realidad, supo de la presunta irregularidad desde que ese ordenamiento fue aprobado por el Concejo, esto es, **desde el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho.**

Es de considerar que el artículo transitorio primero de la referida normatividad establece lo siguiente:

PRIMERO.- El presente Reglamento entrará en vigor al momento de su aprobación por el Concejo.

Por tal motivo, si el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho se aprobó el Reglamento Interior por parte del Concejo, **y además en esa misma fecha sus disposiciones entraron en vigor**, entonces desde ese momento la actora tuvo un plazo de cuatro días para impugnar la supuesta falta de entrega del proyecto con cuando menos setenta y dos horas de anticipación, como lo establece el artículo 87 de la Ley de Alcaldías.

Si bien es cierto el Reglamento Interior se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el veinticinco de enero de dos mil diecinueve, debe destacarse que **dicha publicación fue única y exclusivamente para efectos de «su mayor difusión»**, tal como lo dispone su artículo segundo transitorio, que a la letra establece:

SEGUNDO.- Para su mayor difusión, deberá publicarse en la página oficial de la Alcaldía, así como en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Esto implica que la citada publicación en la Gaceta Oficial, solo fue para efectos de extender el conocimiento de su contenido, **pero de ninguna manera para darle vigencia y eficacia a sus disposiciones**, ya que, conforme al artículo primero transitorio antes transcrito, el Reglamento Interior entró en vigor al momento de su aprobación por el Concejo, lo que aconteció el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho.

De ahí que si esta parte de la impugnación se interpuso de manera extemporánea, la misma debe sobreseerse al haberse admitido el

escrito de demanda en términos de lo dispuesto en los artículos 8, párrafo 1, y 11, párrafo 1, inciso c, de la Ley de Medios, y 74, párrafo segundo, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Estas mismas consideraciones guardan consistencia con aquellas que fueron expuestas por esta Sala Regional al resolver el dos de mayo el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-113/2019**⁸, conforme a las cuales se confirmó que, en efecto, la citada documentación acredita que **la hoy enjuiciante, en su carácter de integrante del Concejo, estuvo presente en la sesión ordinaria de veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho**, a la que se concedió valor probatorio en términos de los artículos 14, párrafo 4, y 16, párrafo 3, de la Ley de Medios.

En la respectiva sentencia que resolvió dicho juicio de la ciudadanía, **el Pleno de esta Sala Regional determinó** –por unanimidad de votos de sus integrantes– **confirmar la extemporaneidad decretada por el Tribunal local para que la hoy actora pudiera impugnar las supuestas irregularidades ocurridas durante el desarrollo de la sesión en la cual se aprobó el Reglamento Interior**, de ahí que, al estar en la misma situación, debe imperar la misma razón.

QUINTO. Requisitos de procedencia. Establecido lo anterior, ahora se analizarán los requisitos del escrito de demanda, **por cuanto hace al segmento de la impugnación mediante el cual la demandante solicita la invalidez de nueve artículos del Reglamento Interior**; acto concreto que forma parte de la materia de la presente controversia de acuerdo al desarrollo de la cadena impugnativa precisada con anterioridad y que por tanto, es

⁸ Juicio de la ciudadanía. SCM-JDC-113/2019.– Actora: Teresa Garduño Martínez.– Autoridad responsable: Tribunal Electoral de la Ciudad de México.– 2 de mayo de 2019.– Unanimidad de votos.– Ponente: María Guadalupe Silva Rojas.– Secretaria: Silvia Diana Escobar Correa.

susceptible de análisis a través del presente medio impugnativo.

Al efecto, la demanda reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, y 80, párrafo 1, de la Ley de Medios.

a. Forma. La demanda fue presentada por escrito y en ella se asienta la firma autógrafa de la actora, así como los hechos y agravios en que funda su pretensión, el acto reclamado y la autoridad responsable.

b. Oportunidad. Tal como lo refiere la promovente en su demanda, conoció el contenido íntegro del Reglamento Interior aprobado por el Concejo, hasta que fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, esto es, **el veinticinco de enero de dos mil diecinueve.**

Dicha publicación, como se explicó con anterioridad en esta sentencia, solamente fue para lograr una mayor difusión del Reglamento Interior, en términos de lo establecido en su propio artículo segundo transitorio, de ahí que, **si la actora expresamente menciona en su demanda que conoció el contenido íntegro de dicho ordenamiento a través de la publicación oficial hecha en esa fecha**, la misma debe tenerse como fecha de su conocimiento.

Por tanto, si su demanda la presentó **el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve**, es claro que ello lo hizo dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley Procesal, dado que los días sábado veintiséis y domingo veintisiete no cuentan al ser inhábiles.

c. Legitimación. La demandante está legitimada para promover este juicio de la ciudadanía, al tener actualmente el cargo de integrante del Concejo de la Alcaldía y aducir en su demanda que los nueve artículos que refiere del Reglamento Interior vulneran su derecho a ejercer y desempeñar libremente el cargo para el cual fue

electa.

d. Interés jurídico. Lo tiene la enjuiciante, al expresar en su escrito de demanda razones para exigir la restitución en el goce de su derecho político-electoral por parte de esta Sala Regional, aunado a que dice en su demanda que los preceptos reglamentarios que controvierte, le impiden ejercer de manera libre su cargo como integrante del Concejo, lo cual le da interés jurídico para demandar.

e. Definitividad. Como ha quedado establecido en esta sentencia, para efectos del presente caso, se considera que el acto impugnado es definitivo y firme con base en las razones anteriormente apuntadas, conforme a las que se concluyó que, en el presente caso en particular, se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite a esta Sala Regional conocer de este juicio de la ciudadanía, sin que de manera previa se haya agotado la instancia jurisdiccional local.

En consecuencia, al colmarse los requisitos de procedencia del medio de impugnación y dado que no se advierte alguna causa que impida su análisis, deben estudiarse los agravios expresados.

TERCERO. Estudio de fondo. Enseguida, se reseñan los motivos de inconformidad hechos valer contra diversos preceptos contenidos en el Reglamento Interior combatido.

Síntesis de los agravios

La enjuiciante refiere que nueve disposiciones del Reglamento Interior obstaculizan el ejercicio autónomo de sus funciones como concejal.

Lo anterior, porque en su concepto, el Concejo tiene la obligación de funcionar con un mínimo de recursos financieros, humanos, técnicos

y jurídicos para asegurar un desempeño autónomo, razón por la cual la persona titular de la Alcaldía debe garantizar un espacio físico adecuado y los insumos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Esta Sala Regional advierte que la causa de pedir de la demandante se sustenta primordialmente en la afirmación de que los preceptos transcritos **vulneran su derecho político-electoral al libre ejercicio y desempeño del cargo para el cual fue electa como concejal.**

Acorde al dicho de la parte actora, estas disposiciones reglamentarias le generan afectación a su derecho fundamental de ser votada, en su modalidad de acceso y desempeño de un cargo de elección popular, **de ahí que solicita su invalidez.**

Tiene aplicación el criterio recogido en la jurisprudencia 4/99, emitida por la Sala Superior, con el rubro «**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**»⁹.

Así, para estar en condiciones de poder determinar si estos preceptos reglamentarios inciden –como lo refiere la demandante– en su esfera de derechos político-electorales, es necesario en principio establecer lo siguiente.

Naturaleza del acto reclamado

Como puede advertirse de la anterior expresión de agravios, en este juicio de la ciudadanía la actora controvierte la validez de diversas disposiciones del Reglamento Interior que, en su concepto, vulneran

⁹ Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 445 y 446.

su derecho a ser votada en su vertiente del libre acceso y desempeño del cargo para el cual fue electa como integrante del Concejo.

Así, como enseguida se explicará en esta sentencia, las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento reglamentario participan de tener la característica de ser normas de naturaleza orgánica-administrativa, que regulan el propio funcionamiento del Concejo.

En principio, debe precisarse que entre las funciones que el Concejo de la Alcaldía tiene encomendadas, pueden encontrarse las previstas en el artículo 122, apartado A, base VI, párrafo tercero, inciso c, de la Constitución, mismo que para una mejor comprensión se transcribe a continuación:

Artículo 122. [...]

La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

[...]

c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.

Al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberán garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que establezca previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido por el artículo 127 de esta Constitución.

[...]

Destaca del texto de este precepto constitucional que **la integración, la organización administrativa y las facultades de la Alcaldía**, se establecerán tanto en la Constitución como en las leyes locales.

Sobre el particular, debe resaltarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 53, apartado C, numerales 1 y 3, fracción VII, de la Constitución Política de la Ciudad de México, el Concejo tiene, entre sus funciones, la de supervisar y evaluar las acciones de gobierno, controlar el ejercicio del gasto público, así como aprobar el proyecto de presupuesto de egresos relativo a su propia demarcación territorial, en los términos que señalen las leyes, y adicionalmente, **la de emitir su reglamento interno.**

Este precepto establece lo siguiente:

Artículo 53

Alcaldías

[...]

C. De los Concejos

1. Los concejos son los órganos colegiados electos en cada demarcación territorial, que tienen como funciones la supervisión y evaluación de las acciones de gobierno, el control del ejercicio del

gasto público y la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente a las demarcaciones territoriales, en los términos que señalen las leyes.

Su actuación se sujetará en todo momento a los principios de transparencia, rendición de cuentas, accesibilidad, difusión, y participación ciudadana. El concejo presentará un informe anual de sus actividades que podrá ser difundido y publicado para conocimiento de las y los ciudadanos.

Serán presididos por la persona titular de la alcaldía, y en ningún caso ejercerán funciones de gobierno y de administración pública.

[...]

3. Son atribuciones del concejo, como órgano colegiado:

[...]

VII. Emitir su reglamento interno;

[...]

Por su parte, específicamente en lo concerniente a la atribución legal que el Concejo tiene para **expedir su reglamento interno en el cual se regulará su funcionamiento**, los artículos 4, 82, 85 y 104, fracción VIII, de la Ley de Alcaldías, disponen lo siguiente:

Artículo 4. Las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta Ley, su reglamento, las disposiciones generales con carácter de bando que aprueben los Concejos, y las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 82. La actuación de los Concejos se sujetará en todo momento a los principios de transparencia, rendición de cuentas, accesibilidad, difusión, y participación ciudadana. Cada Concejo presentará un informe anual de sus actividades que podrá ser difundido y publicado para conocimiento de las y los ciudadanos, el cual contendrá el informe de actividades del Concejo y el de los Concejales en términos de lo que establezca el reglamento del Concejo.

Artículo 85. El reglamento interior que expida el Concejo deberá emitirse de acuerdo con los lineamientos establecidos en esta Ley.

104. Las atribuciones del Concejo, como órgano colegiado, son las siguientes:

[...]

VIII. Emitir su reglamento interno;

[...]

De conformidad con lo anterior, a consideración de esta Sala Regional estos preceptos legales hacen patente un auténtico reconocimiento por parte de la legislatura local a la **potestad autoorganizativa** que tienen los Concejos de las Alcaldías para emitir su reglamento interno a fin de regular su propio funcionamiento, por la cual tienen, como órganos colegiados, **la facultad para determinar los procedimientos que garanticen el adecuado funcionamiento de su administración.**

Así lo ha considerado esta Sala Regional al resolver el diverso juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-36/2019**¹⁰.

Esto se corrobora, incluso, en el artículo 1 del Reglamento Interior, al establecer que **sus disposiciones tienen por objeto regular las atribuciones, facultades, obligaciones, funcionamiento y desarrollo del propio Concejo**, así como las condiciones en que la Alcaldía dotará a quienes integran dicho órgano colegiado de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Dicho precepto reglamentario se transcribe enseguida:

¹⁰ Juicio de la ciudadanía. SCM-JDC-36/2019.– Actora: Lied Castelia Miguel Jaimes.– Autoridad responsable: Tribunal Electoral de la Ciudad de México.– 5 de marzo de 2019.– **Unanimidad de votos.**– Ponente: María Guadalupe Silva Rojas.– Secretario: Daniel Ávila Santana.

Artículo 1. El presente Reglamento es de interés público y de observancia obligatoria y tiene por objeto establecer las disposiciones conforme a las cuales se regularán las atribuciones, facultades, obligaciones, funcionamiento y desarrollo de las sesiones del Concejo de la Alcaldía Venustiano Carranza, así como las Comisiones y Comités Especiales que se integren en los términos de este ordenamiento, en estricto apego a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México.

De igual forma constituye objeto del presente Reglamento, determinar las condiciones mediante las cuales, la Alcaldía dotará a los integrantes del Concejo de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus fines, acorde a los recursos disponibles.

Conforme a lo expuesto, es claro que dada la naturaleza misma que tienen los Concejos de las Alcaldías –reconocida en las disposiciones constitucionales y legales anteriormente transcritas–, **tienen una capacidad autoorganizativa respecto de su vida orgánica para lograr una adecuada consecución de sus fines, en respeto a los márgenes de atribución que las leyes les confieren.**

En ese contexto, ciertamente los actos desplegados por el Concejo, en ejercicio de las facultades que legalmente le son conferidas, **no pueden ser objeto de control mediante la resolución de juicios como el que se resuelve**, dado que no guardan relación con derecho político electoral alguno, sino con la vida orgánica de la Alcaldía y la funcionalidad de ese órgano colegiado.

Así, **de manera análoga**, lo ha considerado la Sala Superior de este Tribunal Electoral, al fijar algunas vertientes conforme a las cuales se estima que aquellos actos **vinculados a la organización interna de los ayuntamientos** –que no sean algún obstáculo para el ejercicio del cargo– no afectan el derecho político-electoral de las personas.

Esto, conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia 6/2011 de la Sala Superior, 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.**»¹¹.

No obstante ello, este Tribunal Electoral también ha desarrollado una línea de interpretación a través de la cual se establece que **existen diversos actos que sí son susceptibles de ser impugnados y de ser analizados, específicamente cuando pueden trascender al desempeño del cargo**, como ahora se explica.

Al respecto, la tutela jurisdiccional ha transitado de un ámbito en el cual, solo se consideraban susceptibles de impugnación aquellos actos que se ubicaban en alguno de estos supuestos:

1. El poder contender a un cargo público de elección popular;
2. El poder ser proclamada electa conforme a la votación emitida,
y
3. El poder acceder a ese cargo de elección popular.

No obstante, un esquema de protección amplia de los derechos político-electorales, el cual se ha desarrollado a través de la vía jurisprudencial ha permitido comprender que el derecho político a ser votado o votada, en su vertiente del libre acceso al cargo, también debe considerar lo siguiente:

- El derecho a ocupar y desempeñar el cargo¹²;

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

¹² Conforme a la jurisprudencia 20/2010 de rubro «DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.», consultable en Gaceta de Jurisprudencia y

- El derecho a una remuneración por el desempeño del cargo¹³
y
- El derecho a no ser objeto de acoso laboral¹⁴.

En estos casos, los actos impugnados deben transitar por un examen y análisis por parte de este Tribunal Electoral a fin de verificar que, en el caso concreto, se esté en presencia de una posible afectación al derecho a ejercer y desempeñar libremente el cargo para el cual fue electa una persona, **o si, por el contrario, el acto impugnado está inmerso dentro del ámbito de la actividad interna, organizativa y administrativa del órgano de gobierno que integra**, caso en el cual, no podrían ser materia de análisis.

El control constitucional concreto del Tribunal Electoral

Establecido lo anterior, ahora conviene precisar que la impugnación que delinea la parte actora, gira en torno a las normas del Reglamento Interior, al poner en entredicho la validez de nueve disposiciones reglamentarias, **lo cual realiza en abstracto**.

En efecto, en este juicio de la ciudadanía la demandante controvierte –en abstracto– la validez de nueve normas del Reglamento Interior, situación que por regla general solo puede ser analizada por este Tribunal Electoral **a través de un acto concreto de aplicación**, como ahora se explica.

Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 17 a 19.

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

¹⁴ Conforme a la tesis LXXXV/2016 de rubro «ACOSO LABORAL. CONSTITUYE UN IMPEDIMENTO PARA EL EJERCICIO DEL CARGO, CUANDO SE ACREDITA EN CONTRA DE ALGÚN INTEGRANTE DE UN ÓRGANO ELECTORAL.», consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 54 y 55.

En principio, debe decirse que acorde a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución, las acciones de inconstitucionalidad son contempladas como un mecanismo de control para poder controvertir la regularidad constitucional de las leyes electorales, por parte de la Suprema Corte.

Por su naturaleza, esa vía de control constitucional puede implicar un examen abstracto del contenido de la norma y puede conllevar, incluso, la expulsión del orden jurídico del cuerpo normativo de que se trate, o bien, de la porción normativa que se califique como inconstitucional.

Lo anterior, desde luego permite que, en esos casos, las disposiciones generales se combatan por su propio contenido o por su proceso de formación al que se atribuyan vicios propios, sin que sea necesario un acto de aplicación en concreto.

Complementariamente a esto, **la potestad de realizar un control constitucional concreto conferida a este Tribunal Electoral**, se encuentra prevista en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución, el cual establece lo siguiente:

Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...]

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[...]

De acuerdo con dicho precepto constitucional, este Tribunal Electoral puede, al resolver los diversos medios de impugnación sometidos a su conocimiento, **declarar la inaplicación de una norma vinculada a un acto concreto de aplicación, de considerarla contraria a la Constitución.**

Como puede verse, el modelo de control constitucional establece un sistema complementario de protección constitucional en la materia, en el que participan la Suprema Corte y este Tribunal Electoral, en sus diferentes ámbitos de atribuciones, y diversos efectos y alcances que pueden producir sus determinaciones.

Así, la nota distintiva entre los modelos de control abstracto y el control concreto (este último correspondiente a este Tribunal Electoral), radica en la existencia de **un acto específico de aplicación de la norma**, pues, a partir del mismo, la demandante podrá accionar el mecanismo para cuestionar la validez de las disposiciones en las que se funda.

Análisis de los agravios

A continuación se analizarán los conceptos de agravio que la actora formula.

a. Primer agravio

En principio, la accionante controvierte conjuntamente los **artículos 1° párrafo segundo, 58, 73 párrafo primero y 86 del Reglamento Interior**, que para su mejor identificación enseguida se transcriben:

Artículo 1. [...]

De igual forma constituye objeto del presente Reglamento, determinar las condiciones mediante las cuales, la Alcaldía dotará a los integrantes del Concejo de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus fines, acorde a los recursos disponibles.

Artículo 58. Para el desempeño de sus funciones cada Concejal podrá contar, con un espacio físico, que será proporcionado por la Alcaldía en términos de lo señalado por el artículo 82 de la Ley Orgánica, sujetándose a la disponibilidad con que se cuente; asimismo los Concejales podrán tener personal de apoyo asignado por la Alcaldía, cuyo régimen de contratación será por honorarios, sujetándose en todo momento a su disponibilidad presupuestal y al principio de austeridad presupuestal que rige en la Administración Pública, así como a lo establecido en el artículo 5° de este Reglamento.

El personal de apoyo asignado a los Concejales, Presidencias, Comisiones y Comités, en ningún momento podrá tener una retribución superior a la asignada a los propios Concejales.

Artículo 73. Para el desempeño de las funciones y cumplimiento de los fines de estos Comités, el Titular de la Alcaldía podrá dotar de los recursos y personal que se considere necesario, en los términos previstos en el presente Reglamento y con sujeción a las características y mandato del Comité, tomando siempre en cuenta la disponibilidad presupuestal con que cuente este Órgano Político-Administrativo.

[...]

Artículo 86. Los Concejales recibirán la retribución legal que les corresponda por la prestación de sus servicios, que se sujetará a lo dispuesto por el artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto mediante el que se publica la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial el 4 de mayo de 2018, y contarán con los apoyos en cuanto a recursos humanos y espacios físicos para oficinas, previstos en la Ley Orgánica y el presente Reglamento, por lo que tendrán estrictamente prohibido solicitar y recibir recursos económicos adicionales con motivo del ejercicio del cargo, en consecuencia se abstendrán de organizar, participar y promover colectas, donaciones, recaudaciones, en especie o en líquido, rifas, y cualquier otra forma de financiamiento, sin importar el motivo, justificación o finalidad de las mismas.

Con respecto a estos preceptos reglamentarios, la actora sostiene que en ellos se condiciona el cumplimiento de la obligación de la Alcaldía de dotar al Concejo de los recursos necesarios para cumplir con sus atribuciones legales y resalta que se utiliza el verbo “poder”

en lugar de “deber”, lo que en su concepto compromete la posibilidad de que pueda ejercer plena y libremente sus funciones como integrante del mismo.

El mencionado agravio es **inatendible**, debido a que no revela una concreta aplicación que permita su análisis mediante el presente medio de control.

En ese sentido, es posible advertir que los preceptos cuya invalidez se invoca en realidad, solo trazan reglas relacionadas con la dotación de recursos humanos y técnicos para el funcionamiento de la Alcaldía, incluso, evidencian el establecimiento de un deber concreto para la Alcaldía de proveer esos instrumentos, pero no revelan en sí mismos, una restricción de la cual, pudiera desprenderse una afectación de manera directa a la esfera de derechos de la parte actora, por lo que en su caso, para efectuar el análisis sobre su validez, se exigiría necesariamente un acto concreto de aplicación.

De lo contrario, se estaría analizando el precepto de manera abstracta, lo cual está vedado para las atribuciones de este órgano jurisdiccional especializado en la materia electoral.

b. Segundo agravio

Sostiene la actora que de conformidad con el artículo 87 de la Ley de Alcaldías, el orden del día de las sesiones del Concejo debe hacerse llegar a sus integrantes con los documentos relacionados, con cuando menos setenta y dos horas de anticipación para las sesiones ordinarias, y veinticuatro horas para las extraordinarias.

Con respecto a esto último, la enjuiciante identifica a los **artículos 46 y 68 del Reglamento Interno** como violatorios de la citada disposición legal, los cuales a la letra establecen lo siguiente:

Artículo 46. Cuando se declare suspendida temporalmente una sesión o se declare un receso, los integrantes del Concejo que hayan acudido a la sesión de que se trata, quedarán debidamente notificados de la fecha y hora en que ésta habrá de reanudarse.

Artículo 68. El Presidente de la Comisión, por conducto de la respectiva Secretaría, convocará a las sesiones de la Comisión con la anticipación prevista en la Ley Orgánica de Alcaldías, sujetando la convocatoria a las formalidades que cada Comisión determine.

En concepto de la promovente, el artículo 46 del Reglamento Interior no garantiza el cumplimiento de las formalidades exigidas por la Ley de Alcaldías para que quienes integran el Consejo tengan conocimiento cierto, oportuno e informado sobre la reanudación de las sesiones.

Asimismo, afirma que el artículo 68 del Reglamento Interior deja a la discrecionalidad el cumplimiento de las formalidades para convocar a las personas integrantes del Consejo a las sesiones de las comisiones, al establecerse que serán las que se determinen en cada caso, sin fijar un modelo regular mínimo que asegure el respeto a los derechos de las y los concejales.

En concepto de esta Sala Regional, el presente agravio **tampoco es susceptible de analizarse**, de conformidad con las exigencias requeridas para el control concreto de la constitucionalidad.

Al respecto, es de considerar que las normas que la accionante cuestiona, refieren al método en que las personas integrantes del Concejo quedarán notificadas de la fecha y hora que una sesión suspendida habrá de reanudarse, y a las formalidades que deberán contener las convocatorias a las sesiones de las comisiones.

Tales disposiciones, en este momento, **no es posible analizarlas** por parte de esta Sala Regional, en tanto no existe un acto de

aplicación en concreto de las mismas.

Eventualmente, en un caso concreto, la demandante puede cuestionar algún defecto en la convocatoria a las sesiones del Consejo o de las comisiones a que se refieren dichos preceptos reglamentarios, pero a través de un acto específico por parte de la autoridad responsable que se fundamente en dichas disposiciones, **mas no en abstracto.**

Esto es así, porque el contenido de dichas normas se dirige a establecer reglas relacionadas con la celebración de las sesiones, con sus recesos y en general con las formalidades que se llevan a cabo, lo que sin duda exigiría para su impugnación que existiese un acto de materialización o afectación en su esfera de derechos.

c. Tercer agravio

Por su parte, la impugnante afirma que el **artículo 38, fracción IV, del Reglamento Interior**, dispone un régimen de excepción a la vigencia de las disposiciones constitucionales en las que descansa la función del Concejo del cual es integrante.

Dicho precepto establece lo siguiente:

Artículo 38. Los asuntos que deban ser sometidos por el Alcalde a aprobación y/o ratificación del Concejo, se sujetarán además a las disposiciones específicas que resulten aplicables de la Ley Orgánica, a las siguientes reglas:

[...]

IV. Si en la siguiente sesión el asunto fuera nuevamente rechazado, en casos de urgencia, como la aprobación del presupuesto, designación de la persona que ocupe la Secretaría Técnica o bien la aprobación de algún bando o disposición de carácter general que tenga el carácter de urgente, para enfrentar alguna contingencia en materia de seguridad, motivos de fuerza mayor o causa fortuita, contingencias económicas, de sanidad,

funcionamiento de mercados públicos en épocas y circunstancias especiales o de mayor afluencia, el Alcalde podrá determinar lo conducente para atender el motivo de urgencia, en los términos siguientes.

En el caso de la negativa a la aprobación del presupuesto el Alcalde podrá remitir éste a la Jefatura de Gobierno para su aprobación y envío al Congreso de la Ciudad de México;

En el caso de rechazo a la ratificación de la persona que ocupe la Secretaría Técnica, el Alcalde podrá hacer el nombramiento provisional, en los términos previstos en el presente Reglamento.

Tratándose de la negativa para aprobar bandos o disposiciones de carácter general, tratándose de casos de urgencia, el Alcalde podrá ordenar la publicación del bando o disposición de carácter general que permita atender la contingencia de que se trate, limitándose su vigencia a la duración de la urgencia respectiva. En este último caso, se deberá enviar el bando o disposición general acompañada con el presente Reglamento, así como copia certificada de las dos actas de las sesiones del Concejo.

Con respecto este precepto reglamentario, la enjuiciante sostiene que la Constitución Política de la Ciudad de México y la Ley de Alcaldías no contemplan la posibilidad de que la regularidad de sus disposiciones pueda suspenderse por las circunstancias previstas en el Reglamento Interior, ni que la calificación de estas como urgentes pueda quedar a discreción de la persona titular de la Alcaldía.

Así, para la demandante, este precepto reglamentario permite que, so pretexto de calificar ciertas circunstancias como urgentes, la Alcaldía pueda aprobar actos que son competencia del Concejo.

No asiste razón a la parte actora por las razones siguientes.

Lo anterior, se debe a que la normas que cuestiona **están vinculadas con el funcionamiento, administración y organización interna de la Alcaldía**, sin que trascienda a su derecho al libre acceso y desempeño del cargo para el que fue electa

como integrante de ese órgano colegiado, tal como ahora se explica.

A consideración de esta Sala Regional, esta disposición (contenida en el artículo 38, fracción IV, del Reglamento Interior) que la demandante cuestiona, **se relaciona con aspectos propios de la organización, administración y gobernabilidad de la Alcaldía.**

En efecto, al disponer ese artículo que la persona titular de la Alcaldía podrá determinar lo conducente para atender **en casos de urgencia** la aprobación del presupuesto, a consideración de esta Sala Regional, **no representa un obstáculo para el ejercicio del cargo de la actora**, sino una forma para que el órgano político-administrativo (Alcaldía) de dicha demarcación territorial (Venustiano Carranza) lleve a cabo sus funciones como parte integrante de la administración pública de esta Ciudad de México.

De ahí que la norma reglamentaria en comento, cuya validez cuestiona la actora, **de ninguna manera repercute en su derecho político electoral al libre acceso, ejercicio y desempeño del cargo para el que fue electa como concejal de la Alcaldía.**

d. Cuarto agravio

Igualmente, la accionante refiere que el **artículo 79 del Reglamento Interior** vulnera el derecho de acceso a la información pública, que está obligada a respetar como integrante del Concejo. Este precepto establece lo siguiente:

Artículo 79. Las sesiones del Concejo serán públicas, salvo aquellas que sean consideradas cerradas por la trascendencia de los temas a tratar.

Para la enjuiciante, este dispositivo reglamentario omite promover el derecho de acceso a la información pública que tienen las personas, y lo condiciona a una decisión discrecional al introducir el concepto

de «sesiones cerradas», que no está previsto constitucional ni legalmente.

El mencionado agravio deviene igualmente **inatendible**.

Lo anterior, se debe a que de igual manera esta norma se vincula con el funcionamiento y organización interna del propio Concejo, que no repercute al derecho político-electoral de la actora.

Lo anterior es así, ya que el artículo 79 del Reglamento Interior, tan solo fija que las sesiones del Concejo serán públicas, salvo aquellas que sean consideradas cerradas por la trascendencia de los temas a tratar (tal como lo establece el artículo 87, último párrafo, de la Ley de Alcaldías), **de lo cual no se advierte impedimento alguno para que la enjuiciante pueda llevar a cabo sus funciones como integrante del mismo**.

Ello, ya que la publicidad que eventualmente se dé o no a las sesiones del Concejo, no trasciende al ejercicio de su cargo como concejal, sino solamente al modo en que serán llevadas a cabo las mismas, esto es: públicas o cerradas.

Así, el contenido de dicho precepto solo revela una naturaleza orgánico-administrativa, que al no tener un impacto en el libre ejercicio o desempeño del cargo no puede ser materia de análisis, sin que se ponga de manifiesto una afectación concreta a la esfera de derechos individuales por parte de la actora.

e. Quinto agravio

Asimismo, la demandante cuestiona la validez del **artículo 86 del Reglamento Interior**, el cual a la letra establece lo siguiente:

Artículo 86. Los Concejales recibirán la retribución legal que les corresponda por la prestación de sus servicios, que se sujetará a lo dispuesto por el artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto

mediante el que se publica la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial el 4 de mayo de 2018, y contarán con los apoyos en cuanto a recursos humanos y espacios físicos para oficinas, previstos en la Ley Orgánica y el presente Reglamento, por lo que tendrán estrictamente prohibido solicitar y recibir recursos económicos adicionales con motivo del ejercicio del cargo, en consecuencia se abstendrán de organizar, participar y promover colectas, donaciones, recaudaciones, en especie o en líquido, rifas, y cualquier otra forma de financiamiento, sin importar el motivo, justificación o finalidad de las mismas.

Sobre el contenido de este artículo, la accionante aduce que le vulnera su derecho a la libertad de trabajo, ya que –en su opinión– no existe incompatibilidad con el servicio público para el que fue electa.

En concepto de la actora, esta disposición reglamentaria, al ordenar a quienes integran el Concejo abstenerse de organizar, participar y promover colectas, donaciones, recaudaciones, en especie o en líquido, rifas, y cualquier otra forma de financiamiento, sin importar el motivo, justificación o finalidad de las mismas, **restringe su derecho reconocido en el artículo 5°. de la Constitución**, en la porción que establece que «a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos».

La accionante sostiene que en realidad, no existe incompatibilidad entre el servicio público para el cual fue electa, con la realización de las actividades que dicho precepto reglamentario pretende limitar en su perjuicio, como organizar, participar y promover colectas, donaciones, recaudaciones, rifas, y cualquier otra forma de financiamiento.

Dicho precepto reglamentario, a diferencia de los anteriores, **admite ser analizado en este momento**, al tratarse de una disposición que por su naturaleza implica una exigencia para quienes integran el

Concejo de realizar una conducta concreta consistente en abstenerse de organizar, participar y promover colectas, donaciones, recaudaciones, en especie o en líquido, rifas, y cualquier otra forma de financiamiento, sin importar el motivo, justificación o finalidad de las mismas, porque finalmente la norma, ubica esas conductas como una modalidad de recepción de recursos distinta al ejercicio de sus funciones.

Así, es patente que la disposición establece en sí misma una regla o prevención especial para desarrollar un comportamiento determinado; esto es, **una abstención de realizar las conductas prohibidas en la norma**, circunstancia que por ese solo hecho impone que para el análisis de la misma, sea suficiente la circunstancia de que la previsión prohibitiva implica un deber de abstención, dirigido a las personas que integren el Concejo y por tal motivo, pueda revisarse si dicha regla es contraventora o no del derecho fundamental atinente a la libertad del trabajo, contenido en el artículo 5°. de la norma básica.

Sin embargo, a juicio de esta Sala Regional, **no asiste razón** a la promovente, dado que dicha prevención no se presenta contraria a lo dispuesto por el artículo 5°. de la Constitución.

En principio, debe decirse que ese derecho constitucional a la libertad de trabajo que, a decir de la accionante, se vulnera en su perjuicio, no puede estudiarse de manera aislada en este caso, sino en estricta relación con el derecho político-electoral al libre ejercicio y desempeño del cargo para el cual fue electa como integrante del Concejo.

Lo anterior, pues es debido a que la actora actualmente desempeña el cargo de concejal que, en términos de dicho precepto reglamentario, encuentra una prohibición de organizar, participar y

promover colectas, donaciones, recaudaciones, rifas y cualquier forma de financiamiento sin importar el motivo, justificación o finalidad de las mismas.

Ahora bien, de acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte, el derecho a la libertad de trabajo reconocido en el artículo 5º., párrafo primero, de la Constitución, **no es absoluto, irrestricto e ilimitado**, pues su ejercicio se condiciona a la satisfacción de ciertos presupuestos, como:

- 1) Que no se trate de una actividad ilícita;
- 2) Que no se afecten derechos de terceros y,
- 3) Que no se afecten derechos de la sociedad en general.

Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 28/99 del Pleno de la Suprema Corte, cuyo rubro es «**LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**».¹⁵

Conforme a esta jurisprudencia, el primer presupuesto (**que no se trate de una actividad ilícita**), se refiere a que el derecho constitucional al libre trabajo cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley.

El segundo presupuesto (**que no se afecten derechos de terceras personas**) implica que el derecho a la libertad de trabajo no podrá exigirse si la actividad a la que pretende dedicarse una persona conlleva, a su vez, la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otra.

¹⁵ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo IX, abril de 1999, página 260.

Finalmente, el tercer presupuesto (**que no se afecten derechos de la sociedad en general**) implica que el derecho al trabajo podrá ser exigible siempre que la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de las personas en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social.

Con respecto a este último punto, para el Pleno de la Suprema Corte, **esta condicionante busca proteger el interés de la sociedad por encima del interés particular** y, en aras de ese interés mayor, se limita o condiciona el individual cuando puede afectar al general en una proporción mayor al beneficio que obtendría la persona.

Para efectos del caso en estudio, es necesario ubicarse en el tercer presupuesto mencionado, en el que se indica que el derecho al trabajo será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, **no afecte el derecho de la sociedad**.

Al respecto, ciertamente la redacción del precepto reglamentario que la enjuiciante cuestiona, establece una restricción para que **organice, participe y promueva** lo siguiente:

- Colectas,
- Donaciones,
- Recaudaciones,
- Rifas y
- Cualquier forma de financiamiento sin importar el motivo, justificación o finalidad de las mismas.

Sin embargo, la prohibición que impugna la accionante no debe ser descontextualizada de la literalidad de este precepto reglamentario.

Ello es así, ya que el artículo que cuestiona la actora dispone que las personas integrantes del Concejo:

- 1) Recibirán la retribución legal que les corresponda por la prestación de sus servicios,
- 2) Y contarán con los apoyos en cuanto a los recursos humanos y espacios físicos para oficinas,
- 3) **Por lo que tendrán estrictamente prohibido solicitar y recibir recursos económicos adicionales con motivo del ejercicio del cargo,**
- 4) **En consecuencia** se abstendrán de organizar, participar y promover colectas, donaciones, recaudaciones, en especie o en líquido, rifas, y cualquier **otra forma de financiamiento**, sin importar el motivo, justificación o finalidad de las mismas.

De esta forma, si bien este precepto en su última parte establece una abstención para la actora como integrante del Concejo de organizar, participar y promover colectas, donaciones, recaudaciones, rifas, y cualquier otra forma de financiamiento, esta abstención debe ser leída o entendida **como una consecuencia** de la prohibición que tienen para solicitar y recibir recursos económicos adicionales **con motivo del ejercicio del cargo**, como de su propia literalidad se desprende.

Lo anterior, en atención al interés particular que puede lesionar el de la sociedad el que una persona integrante del Concejo, **con motivo del ejercicio de su cargo**, solicite o reciba recursos económicos adicionales a través de colectas, donaciones, recaudaciones, rifas, y

cualquier otra forma de financiamiento.

Esto es, dado que el ejercicio de su cargo persigue un interés mayor, debe limitarse o condicionarse su interés individual; razón por la cual el derecho a la libertad de trabajo de la accionante consagrado en el artículo 5°. de la Constitución no es absoluto, en cuanto pondera a su vez los posibles derechos afectados de la sociedad en general.

En efecto, la razón de la posible afectación se debe a que la actora no puede valerse de su cargo como concejal, para organizar, participar o promover colectas, donaciones, recaudaciones, rifas y cualquier otra forma de financiamiento, con el fin de allegarse de mayores recursos económicos de los que recibe con motivo del ejercicio del mismo.

Es por lo anterior, que en el presente caso, la libertad de trabajo de la actora encuentra una condicionante objetiva y justificada, basada en la protección al interés general de la sociedad, consistente en que no puede solicitar o recibir más recursos económicos de los que de suyo recibe con motivo del ejercicio de su cargo.

De ahí que carezca de razón el argumento de la promovente.

f. Sexto agravio

Por último, la enjuiciante indica que los **párrafos primero, segundo y tercero del artículo 83 del Reglamento Interior**, vulneran su derecho de asociación reconocido a su favor constitucionalmente.

Este precepto reglamentario a la letra establece lo siguiente:

Artículo 83. En estricta observancia a los principios rectores de imparcialidad y transparencia en el ejercicio público, los Concejales tienen estrictamente prohibido participar en actos de promoción político partidista, hacer proselitismo en favor de partidos políticos, candidatos e incluso la promoción de su propia

persona.

En ese tenor deberán sujetar su actuación a las facultades limitativas previstas en el artículo 104 de la Ley Orgánica, debiendo abstenerse, asimismo, de convocar, promover o asistir ostentando el carácter de Concejal, a actos que impliquen concentraciones públicas que no tengan carácter estrictamente institucional.

La prohibición a que se refiere el presente artículo se encontrará vigente en todo momento, aun cuando no se desarrollen procesos electorales dentro del ámbito territorial de esta Alcaldía y aun en la Ciudad de México.

[...]

Desde la perspectiva de la actora, dichos preceptos trastocan su derecho a la libre asociación reconocido por el artículo 9° de la Constitución y 7°, apartado B, de la Constitución Política de la Ciudad de México, al establecer que las y los integrantes del Concejo **«tienen estrictamente prohibido»** y que **«deberán abstenerse de convocar, promover o asistir a actos que impliquen concentraciones públicas»**, prohibición que estará vigente **«en todo momento»**.

En opinión de la enjuiciante, la Constitución no contempla restricción o excepción alguna para ejercer esos derechos, ni dispone que los Concejos de las Alcaldías estén limitados a ello.

En los términos que han quedado precisados con anterioridad, es posible afirmar que sí resulta susceptible el análisis de la norma contenida en el artículo 83 del Reglamento Interior, en sus tres primeros párrafos, dado que de la lectura de su contenido se observa que tal como se precisó en el estudio del agravio anterior, implican un deber de abstención, el cual impone un comportamiento concreto a las personas que fungen como titulares de los cargos del

Concejo.

Así, es patente que dado el diseño y alcance normativo, se está en presencia de disposiciones que por su naturaleza, pueden generar un afectación especial y que por implicar una regla o prevención general, pueden trascender a la esfera individual de derechos y atribuciones de la persona que los controvierte como parte del desempeño de su encargo, lo que impone la necesidad de examinar su potencial para trastocar derechos fundamentales, dado que se trata de un diseño normativo de prohibición que rige y que delinea un proceder o comportamiento especial de cara al ejercicio de un derecho fundamental.¹⁶

En ese sentido, es posible considerar que las normas referidas establecen las consideraciones siguientes:

- a) Participar en actos de promoción político partidista.**
- b) Hacer proselitismo en favor de partidos políticos, candidatos e incluso, la promoción de su propia persona.**
- c) Abstenerse de convocar, promover o asistir, ostentando el carácter de concejal, a concentraciones públicas que carezcan de un carácter estrictamente institucional.**

Así, el ámbito específico que enmarca la norma prohibitiva, evidencia de manera notoria y patente un rebase de la potestad reglamentaria que corresponde al Concejo para diseñar su normatividad interna, puesto que, de algún modo, introduce un deber

¹⁶ Un ejercicio similar ha sido desarrollado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis correspondiente a la Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, intitulada «INTERÉS LEGÍTIMO EN AMPARO CONTRA LEYES PENALES. SE ACTUALIZA ANTE NORMAS CUYA MERA EXISTENCIA GENERA UN EFECTO DISUASIVO EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO FUNDAMENTAL AL ACCESO A LA INFORMACIÓN.».

específico de la concejal o de quien detente el cargo correspondiente, para modular o restringir el ejercicio de su derecho de asociación, esto es, el Concejo asume una eventual facultad para reglamentar y fijar una modalidad concreta y específica como debe materializarse ese derecho, lo cual trasciende de manera directa al desempeño de su encargo.

En esa tónica, los elementos y variables que se delinear en la prohibición no son aspectos susceptibles de ser objeto de la facultad de reglamentación interna que corresponde al Concejo, porque finalmente, está imponiendo un proceder que incuestionablemente acota el margen a través del cual, las personas funcionarias correspondientes, pueden ejercer su derecho de asociación en el desarrollo de su encargo, lo que rebasa los principios de subordinación y jerarquía que deben ser respetados por el desarrollo reglamentario.

<p>Sentido y efectos de la sentencia</p>

De ahí que, los párrafos primero, segundo y tercero de este precepto reglamentario que controvierte la demandante deben invalidarse para el caso concreto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución, al ser una provisión reglamentaria que excede el ámbito de competencia del Concejo.

En razón de lo anterior, infórmese lo conducente a la Sala Superior, para los efectos constitucionalmente previstos.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. Se sobresee en parte el medio de impugnación.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 83 del Reglamento Interior, en los términos precisados en esta sentencia.

TERCERO. Infórmese a la Sala Superior sobre la determinación de esta Sala Regional, para los efectos constitucionalmente previstos.

Notifíquese personalmente a la enjuiciante; por oficio al Concejo, al titular de la Alcaldía y a la Sala Superior, y por estrados a las personas interesadas.

De ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría**, la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

SCM-JDC-20/2019

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA**

**MARÍA GUADALUPE
SILVA ROJAS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA TETETLA ROMÁN

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS¹⁷ EN RELACIÓN CON EL ACUERDO PLENARIO EMITIDO EN EL JUICIO IDENTIFICADO COMO SCM-JDC-20/2019¹⁸.

Con fundamento en el artículo 193 párrafo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, formulo voto particular al no coincidir con la presente sentencia, por las razones que se exponen a continuación.

▪ **RETURNO**

Este asunto fue turnado a la Ponencia a mi cargo y en su momento -derivado de la resolución del Decimonoveno Tribunal Colegiado que determinó que esta Sala Regional era competente para conocer y resolver el presente asunto-, el (26) veintiséis de septiembre presenté una propuesta de resolución.

Mi propuesta consistía en que -de conformidad con los artículos 99 párrafo cuarto fracción V de la Constitución y 10 párrafo 1 inciso d) y 80 párrafo 2 de la Ley de Medios- al no estar agotado el principio de definitividad, debíamos reencauzar la demanda al Juicio de la Ciudadanía competencia del Tribunal Local.

Esta propuesta partía de establecer que no estaba justificado conocer el presente juicio saltando la instancia (*per saltum*), pues no resultaba evidente una afectación o amenaza seria y real para los derechos que la actora afirmaba habían sido vulnerados, que hiciera irreparable dicha vulneración si no conocíamos del asunto en ese momento.

¹⁷ Secretarios encargados de la elaboración del voto: Luis Enrique Rivero Carrera y Rafael Ibarra de la Torre.

¹⁸ En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia que forma parte.

Esto, pues existía tiempo suficiente para agotar la instancia ante el Tribunal Local y no era posible advertir que el tiempo que tardara en resolverse pudiera generar la irreparabilidad de las violaciones alegadas.

No obstante ello, la mayoría rechazó mi propuesta y retornó el expediente al considerar que el presente Juicio de la Ciudadanía debía conocerse saltando la instancia jurisdiccional local.

▪ **MOTIVOS DE DISENSO**

Los artículos 99 cuarto párrafo fracción V de la Constitución; y 10 párrafo 1 inciso d) y 80 párrafo 2 de la Ley de Medios, establecen como requisito de procedencia de los Juicios de la Ciudadanía que los actos o resoluciones controvertidos sean **definitivos** y firmes, es decir que se hayan agotado previamente todas las instancias que hubieran podido modificar, revocar o anular el acto impugnado, lo cual implica cumplir el principio de definitividad.

En el caso, de conformidad con los artículos 37 fracción II y 122 de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México, **el Juicio de la Ciudadanía**, procederá cuando el ciudadano o ciudadana por sí misma y en forma individual haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y de ser votado o votada 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; siempre y cuando se hubieren reunido los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio de esos derechos.

En el presente asunto, de la parte escindida de la demanda de la actora -que es materia del presente juicio- es posible advertir

que, en términos generales, su pretensión está encaminada a controvertir la aprobación del Reglamento Interior del Concejo y diversos artículos contenidos en éste, los que refiere afectan el libre ejercicio de su cargo.

Al respecto, el artículo 116 párrafo segundo fracción IV inciso I) de la Constitución establece que las Constituciones y leyes de las entidades federativas en materia electoral, garantizarán la existencia de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad.

En ese contexto, el artículo 38 de la Constitución Política de la Ciudad de México, establece que el Tribunal local es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral competente para resolver los medios de impugnación en materia electoral y de participación ciudadana en la Ciudad de México y que la ley establecerá un sistema de medios de impugnación que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales locales y a los procesos de participación ciudadana y garantizará la protección de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos.

Así, a mi juicio, en el caso no existe algún supuesto de excepción que permita acudir ante esta instancia, ya que existe tiempo suficiente para agotar la instancia jurisdiccional local.

En efecto, el conocer en plenitud de jurisdicción un medio de impugnación de conformidad con el artículo 6 párrafo 3 de la Ley de Medios, desde mi óptica, obedece a aquellos casos extraordinarios en los que se encuentre justificada la necesidad de que este órgano jurisdiccional se sustituya en el conocimiento del asunto, por circunstancias particulares del caso que puedan generar la irreparabilidad del acto o la conclusión de alguna de las etapas del proceso electoral.

No obstante, tal actuación debe ser acotada y mesurada, para garantizar en la medida de lo posible, que prevalezca el principio de federalismo judicial. Es decir, para que esta Sala Regional como ente de control constitucional y legal a nivel federal conozca de los asuntos una vez que haya sido agotada la jurisdicción local.

Por ello, considero que en este caso, existe una instancia jurisdiccional local eficaz para conocer de la mencionada impugnación, la cual podría restituir los derechos que -a decir de la actora- han sido vulnerados en su perjuicio.

Esto es así, pues acorde con el principio de definitividad, las instancias o medios de impugnación ordinarios son instrumentos aptos y suficientes para reparar las vulneraciones generadas por el acto, resolución u omisión controvertida, e idóneos para la restitución del derecho vulnerado, sin que sean meras exigencias formales para retardar la impartición de la justicia u obstáculos para la o el gobernado, con el afán de dificultarle la preservación de sus derechos.

De ahí que no está justificada la excepción al principio de definitividad, al existir un medio de defensa ordinario (Juicio de la Ciudadanía establecido en la Ley Procesal de la Ciudad de México) eficaz para lograr lo pretendido, por lo que debemos reencauzar la demanda escindida al Tribunal Local.

Debo precisar que la exigencia de agotar la instancia previa tiene como fin cumplir con el principio constitucional de justicia pronta, completa y expedita, ya que en ella la ciudadanía podría encontrar de manera breve e inmediata la protección de sus derechos y alcanzar su pretensión. De no ser así, tendrían todavía la instancia federal para hacer valer sus derechos.

Lo anterior fortalece el federalismo judicial, toda vez que propicia el reconocimiento, la participación y colaboración de los distintos ámbitos de impartición de justicia electoral en beneficio de una aplicación extensiva del derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia, según la razón esencial de la jurisprudencia 15/2014 de rubro **FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO**¹⁹.

No pasa desapercibido que en la sentencia aprobada por mayoría se justifica la excepción al principio de definitividad, bajo los siguientes argumentos:

1. Evitar la afectación a la certeza jurídica, ocasionada por el tiempo que ha pasado desde que la actora interpuso la demanda sin que hasta la fecha, se haya resuelto la controversia planteada en la porción escindida de su demanda que ahora se resuelve.

No comparto esta razón pues esta afirmación supone o sugiere que este Tribunal puede dar una certeza jurídica que no puede otorgar el Tribunal Local. Si bien es cierto que todas las resoluciones del Tribunal Local pueden ser impugnadas, considero que eso no vulnera la certeza jurídica que genera con sus resoluciones.

2. Evitar un retraso en la emisión de la respuesta a su demanda.

Difiero con esta justificación pues tanto el estudio realizado por esta Sala Regional, como el que en su caso pudo haber realizado el Tribunal Local implicarían una respuesta a la actora. Es decir, el reencauzar la demanda

¹⁹ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 38, 39 y 40.

al Tribunal Local no implicaría un retraso en la emisión de una sentencia que respondiera los agravios de la actora.

3. Evitar que la reparación de la violación que alega la actora se vuelva imposible.

Tampoco comparto esta razón pues, como lo mencioné, no advierto una posible merma o extinción de los derechos que la actora estima vulnerados; además, el Tribunal Local cuenta con facultades para garantizar los derechos de las partes que acuden a su jurisdicción y hacer cumplir sus sentencias.

Aunado a ello, no comparto esa justificación, por los siguientes motivos:

1. **Acceso a la justicia.** Esta Sala escindió la demanda para remitirla a la autoridad que en su momento consideramos competente, lo que provocó el trámite de un conflicto competencial que demoró varios meses en ser resuelto.

Dicha demora no es imputable a ninguna de las partes, ni a esta Sala, ni al Tribunal Local y no afectó a la actora en su derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución²⁰, pues incluso abonó a tener certeza jurídica respecto de qué autoridad jurisdiccional era la competente para resolver su demanda, siendo la competencia uno de los elementos fundamentales para la emisión de una sentencia válida y ejecutable.

2. **Federalismo judicial.** En términos del artículo 1° constitucional, en relación con el 17, el derecho de acceso a la justicia implica que toda resolución judicial tenga al menos (2) dos instancias con el objeto de que

²⁰ Consistente en tener la posibilidad de agotar de manera íntegra todas y cada una de las instancias que deben componer la cadena impugnativa de conformidad con el principio de federalismo judicial.

haya un mejor análisis de las cuestiones y derechos controvertidos.

Así pues, el respeto al federalismo judicial no solamente deriva de la distribución de competencias establecida en los artículos 116, 122 y 124 constitucionales, sino que garantiza en mejor manera, a las partes, su derecho de acceso a la justicia -establecido en el artículo 17 de la Constitución-.

3. **Congruencia.** Aunado a lo anterior, esta Sala Regional debe atender al principio de congruencia en todas sus resoluciones, por lo que el hecho de que inicialmente, al escindir la demanda, hubiéramos reencauzado al Tribunal Local la parte que en ese momento consideramos materia electoral, nos obliga a actuar en consecuencia respecto de la otra porción de la demanda (objeto de estudio en esta sentencia) sin que a mi consideración, esté suficientemente razonado en la sentencia aprobada por la mayoría la diferencia en el tratamiento de las dos partes de la misma demanda.

Es por ello, que emito el presente voto particular pues considero que debimos haber reencauzado la demanda al Tribunal Local.

**MAGISTRADA
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS**