



Tribunal Electoral
de Veracruz

**JUICIO DE DEFENSA
CIUDADANA.**

EXPEDIENTE: TEV-JDC-614/2020.

ACTORA: ANA PAULINA MARTÍNEZ
MURGUÍA.

AUTORIDADES RESPONSABLES:
PRESIDENTE MUNICIPAL DEL
AYUNTAMIENTO DE EMILIANO
ZAPATA, VERACRUZ, Y OTRAS.

MAGISTRADA PONENTE: TANIA
CELINA VÁSQUEZ MUÑOZ.

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA:** JOSÉ ANTONIO
HERNÁNDEZ HUESCA.

COLABORÓ: MARÍA DOLORES
MÉNDEZ GONZÁLEZ.

**Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a
veintitrés de abril de dos mil veintiuno.**

Sentencia que declara **fundada** la omisión de poner a disposición de la Síndica actora oportunamente documentación financiera relacionada con ciertas sesiones de cabildo, e **infundadas** el resto de las omisiones reclamadas a las autoridades señaladas como responsables, así como **inexistente** la presunta violencia política en razón de género.

ÍNDICE

RESULTANDO:	2
I. Antecedentes.....	2
II. Juicio de defensa ciudadana.	2
CONSIDERANDOS:	7
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.	7
SEGUNDO. Requisitos de procedencia.	8
TERCERO. Síntesis de agravios.	11
CUARTO. Fijación de la litis, pretensión y metodología.....	15
QUINTO. Estudio de Fondo.	15
SEXTO. Efectos de la sentencia.....	121
RESUELVE:	124

RESULTANDO:

I. Antecedentes.

1. Del escrito de demanda y demás constancias que integran el expediente, se advierte:
2. **Constancia de mayoría.** El veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, el Organismo Público Local Electoral de Veracruz,¹ otorgó constancia de asignación a Ana Paulina Martínez Murguía, como Sindica Única Propietaria del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz.
3. **Inicio de funciones.** El primero de julio de dos mil dieciocho, el Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, mediante sesión solemne de cabildo, aprobó la toma de protesta e instalación de las y los integrantes del Ayuntamiento para el periodo del dos de julio de 2018 al treinta y uno de diciembre de 2021; donde tomó protesta e inició sus funciones la hoy Síndica actora.

II. Juicio de defensa ciudadana.

4. **Demanda.** El trece de noviembre de dos mil veinte,² Ana Paulina Martínez Murguía, en su calidad de Síndica Única del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, promovió el presente juicio de defensa ciudadana en contra del Presidente Municipal, de los Regidores Primero, Segundo y Tercero, así como de la Regidora Quinta y del Titular del Órgano Interno de Control, todos del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, por presuntos actos y omisiones que aduce obstaculizan su derecho de ocupar y desempeñar el cargo de elección popular que ostenta; lo que

¹ En adelante también será referido como OPLEV.

² En lo subsecuente, las fechas que se refieran corresponderán al año 2020, salvo expresión en contrario.



Tribunal Electoral
de Veracruz

además asegura se traduce en una violencia política en razón de género en su contra.

5. **Turno y requerimiento.** El diecisiete de noviembre, la Magistrada Presidenta de este Tribunal, ordenó integrar el expediente con la clave **TEV-JDC-614/2020**, y lo turnó a la ponencia del entonces Magistrado instructor, para los efectos previstos en el artículo 369 del Código Electoral del Estado de Veracruz.³

6. Asimismo, ordenó requerir a las autoridades señaladas como responsables para que dieran trámite al medio de impugnación, conforme lo previsto por los artículos 366 y 367 del Código Electoral, ya que la demanda fue presentada directamente ante este órgano jurisdiccional; así como, para que rindieran su informe circunstanciado.

7. **Radicación y reserva.** El diecinueve de noviembre, con fundamento en el artículo 147 del Reglamento Interior de este Tribunal, el Magistrado instructor tuvo por recibido el expediente y radicó el juicio ciudadano en la ponencia a su cargo; y se reservó la espera de los originales del trámite de publicación y del informe circunstanciado.

8. **Medidas preventivas de salud.** El veintisiete de noviembre, mediante acuerdo del Pleno de este Tribunal Electoral, aprobó continuar con las actividades presenciales de forma gradual, ordenada y escalonada, dentro del órgano jurisdiccional, durante el mes de diciembre, con base en las medidas preventivas emitidas por las autoridades de salud con motivo de la emergencia sanitaria suscitada por el virus Covid-19.

9. Lo que significó que este órgano jurisdiccional se encontrara

³ En adelante también será referido como Código Electoral.

laborando con el mínimo de personal por áreas, así como dentro de un horario reducido; por lo que el presente asunto se resuelve tomando las medidas preventivas necesarias.

10. **Informes y publicitación.** El uno de diciembre, se tuvo al Presidente Municipal, Regidores Primero, Segundo y Tercero, Regidora Quinta y Contralora Interna, todos del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, rindiendo su correspondiente informe circunstanciado, así como remitiendo diversas constancias relacionadas con el trámite de publicitación del presente medio de impugnación, haciendo constar que no compareció tercero interesado alguno.

11. De igual manera, se tuvo a la Síndica actora señalando domicilio en esta ciudad para oír y recibir notificaciones, así como por autorizados para esos efectos a las personas que indicó en su escrito respectivo.

12. **Acuerdo plenario sobre medidas de protección.** El dos de diciembre, el Pleno de este Tribunal determinó la procedencia de dictar medidas de protección en favor de Ana Paulina Martínez Murguía, en su calidad de Síndica Única del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, ante eventuales actos que pudieran vulnerar sus derechos político-electorales y humanos, por presunta violencia política en razón de género en su contra.

13. **Designación de nueva Magistrada.** El diez de diciembre, el Senado de la República designó a la Dra. Tania Celina Vásquez Muñoz, como Magistrada integrante del Pleno del Tribunal Electoral de Veracruz; quien a partir de esa fecha inició sus funciones y procedió al análisis del estado procesal de los expedientes que se encontraban en trámite en la ponencia a la



Tribunal Electoral
de Veracruz

cual fue asignada como nueva Magistrada,⁴ para los efectos previstos en los artículos 414 del Código Electoral y 37 del Reglamento Interior de este Tribunal Electoral.

14. **Informes de autoridades.** El quince de diciembre, se tuvo al Presidente Municipal, Regidores Primero, Segundo y Tercero, Regidora Quinta y Contralora Interna, todos del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, así como diversas autoridades, remitiendo informes y diversas constancias relacionadas con el acuerdo plenario sobre medidas de protección dictadas en favor de la Síndica actora.

15. **Nuevas autoridades responsables.** El once de enero de dos mil veintiuno,⁵ la nueva Magistrada Instructora consideró necesario llamar a juicio también como autoridades responsables a Guadalupe Hernández Cervantes, en su calidad de Tesorera Municipal, y Jorge Alberto Melgoza Cárdenas, en su calidad de Director de Obras Públicas, ambos del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, al ser señalados por la actora como responsables de ciertos hechos que motivan los agravios de su demanda.

16. **Requerimiento de publicitación.** En misma fecha, se requirió a las referidas nuevas autoridades responsables para que, de su parte, dieran trámite al medio de impugnación, conforme lo previsto por los artículos 366 y 367 del Código Electoral, así como, para que rindieran su correspondiente informe circunstanciado.

17. **Informe sobre publicitación.** El veinte de enero, se tuvo a la Tesorera Municipal y al Director de Obras Públicas, del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, remitiendo

⁴ En sustitución del entonces Magistrado instructor, que en misma fecha concluyó el periodo de su encargo, y quien tenía bajo su atención el trámite de los expedientes que fueron asignados a la nueva Magistrada.

⁵ En adelante, las fechas que se refieran corresponderán al año 2021, salvo expresión en contrario.

constancias relacionadas con el trámite de publicitación del medio de impugnación, e informando que no compareció tercero interesado alguno.

18. **Informe circunstanciado.** En misma fecha, se tuvo al Director de Obras Públicas del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, rindiendo su correspondiente informe circunstanciado, así como señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, y por autorizados para esos efectos.

19. **Nuevo requerimiento de publicitación.** En esa misma fecha, se requirió nuevamente a la Tesorera Municipal y al Director de Obras Públicas, del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, para que dieran trámite de manera correcta al medio de impugnación; toda vez que el previamente remitido de su parte no cumplía con lo previsto por los artículos 366 y 367 del Código Electoral.

20. **Informe circunstanciado.** El veintidós de enero, se tuvo a la Tesorera Municipal del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, rindiendo su correspondiente informe circunstanciado.

21. **Nuevos informes sobre publicitación.** El dos de febrero, se tuvo a la Tesorera Municipal y al Director de Obras Públicas, del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, remitiendo constancias relacionadas con el trámite de publicitación del medio de impugnación, e informando que no compareció tercero interesado alguno.

22. **Requerimiento a la Contraloría Municipal.** El veintitrés de marzo, se acordó requerir a la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, informara sobre el trámite y estado procesal de ciertas denuncias presentadas por la Síndica actora.



Tribunal Electoral
de Veracruz

23. **Informe de la Contraloría Municipal.** El treinta de marzo, se tuvo a dicha Contraloría Municipal informando sobre el requerimiento del punto anterior.

24. **Requerimiento al Presidente Municipal.** El cinco de abril, se acordó requerir al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, diversa información que se consideró necesaria para resolver.

25. **Informe del Presidente Municipal.** El ocho de abril, se tuvo al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, informando sobre el requerimiento del punto anterior.

26. **Admisión y cierre de instrucción.** En el momento procesal oportuno, el Magistrado instructor acordó tener por admitido el presente juicio ciudadano y por cerrada la instrucción, en términos del artículo 370 del Código Electoral.

27. **Cita a sesión.** En su oportunidad, se citó a las partes a la sesión pública prevista en el artículo 372 del Código Electoral, a efecto de someter a discusión, y en su caso, aprobación el proyecto de resolución, lo que hace mediante los siguientes:

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

28. El Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, ejerce jurisdicción y competencia para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66, Apartado B, de la Constitución Política del Estado de Veracruz;⁶ y 349, fracción II, 354, 401, 402 y 404 del Código Electoral; por tratarse de un juicio de la ciudadanía, promovido por la hoy actora por su propio derecho y en su calidad de Síndica

⁶ En adelante también será referida como Constitución Local.

Municipal, por una presunta afectación a sus derechos político-electorales.⁷

29. En efecto, los actos y resoluciones concernientes al pleno ejercicio del cargo de las y los servidores públicos electos popularmente, son impugnables mediante el Juicio de Defensa Ciudadana, al estar involucrados los derechos fundamentales de votar y ser votados consagrados en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

30. En este caso, la promovente se ostenta como Síndica Única del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, en reclamo de presuntos actos u omisiones que aduce obstaculizan su derecho de ocupar y desempeñar el cargo de elección popular que ostenta, lo que además asegura se traduce en una violencia política en razón de género en su contra; lo que justifica la competencia de este Tribunal Electoral para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de una posible vulneración a un derecho político-electoral de la promovente.⁸

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

31. Se analiza la satisfacción de los requisitos de procedencia del presente medio de impugnación, conforme los artículos 358,

⁷ Sin soslayar que, por diversos Decretos publicados en la Gaceta Oficial del Estado, en los meses de junio, julio y octubre de 2020, se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Local y el Código Electoral, y se establecieron, entre otras cuestiones, una nueva denominación a los medios de impugnación competencia de este Tribunal Electoral.

No obstante, el 23 de noviembre, el 01 y el 03 de diciembre del mismo año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los referidos Decretos, dando lugar a la reviviscencia de las normas de la Constitución Local y del Código Electoral, que habían sido reformadas.

Por tanto, si bien el presente medio de impugnación se resuelve con la denominación de Juicio de Defensa Ciudadana como fue promovido por la actora, ello no le causa perjuicio puesto que las reglas del procedimiento no se modificaron.

⁸ De acuerdo con la jurisprudencia **5/2012**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES CONOCER DE IMPUGNACIONES VINCULADAS CON LOS DERECHOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO**. Consultable en www.te.gob.mx.

penúltimo párrafo, y 362, fracción I, del Código Electoral.

32. **Forma.** La demanda inicial se presentó por escrito y en la misma consta el nombre y la firma de quien promueve, se señala domicilio para oír y recibir notificaciones, además, se precisa el acto que se impugna y la autoridad señalada como responsable, se mencionan los motivos de agravio que estima le causa el acto impugnado, los preceptos presuntamente violados, y ofrece pruebas; por lo que se estima cumple con los requisitos de forma que impone la legislación electoral.

33. **Oportunidad.** Se satisface este requisito, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 358, tercer párrafo, del Código Electoral, el Juicio de Defensa Ciudadana, deberá promoverse en un plazo de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución que se reclame.

34. En el entendido que, cuando la violación reclamada en el medio de impugnación no se produzca durante el desarrollo del proceso electoral o no guarde relación directa con alguna de las etapas de éste, como acontece en el presente asunto, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días, a excepción de los sábados, domingos, los inhábiles en términos de ley y aquellos que se acredite que no fueron laborados por la autoridad responsable.

35. En ese sentido, se tiene que la parte actora reclama, en esencia, el acuerdo dictado dentro de la Sesión Ordinaria de Cabildo de tres de noviembre, del cual asegura quedó formalmente notificada mediante oficio el nueve de noviembre, sin que las autoridades señaladas como responsables desconozcan tal acto de notificación, mientras que el presente medio de

impugnación, lo presentó directamente ante este órgano jurisdiccional, el trece de noviembre; esto es, dentro de los cuatro días hábiles siguientes.

36. De ahí que, el medio de impugnación se estime presentado en tiempo.

37. No pasa inadvertido que la parte actora también reclama en su demanda ciertos hechos de las autoridades que señala como responsables, presuntamente por actos omisivos; por lo que, el presente requisito también se debe tener por cumplido.

38. En atención a que, de ser el caso, ese tipo de actos se les denomina de *tracto sucesivo*; donde el plazo legal para impugnar no vence hasta que las omisiones reclamadas quedan superadas.

39. Esto es, con independencia de la fecha en que la parte promovente presentó su escrito inicial demanda, si versa sobre presuntas omisiones se considera que el medio de impugnación también se encontraría presentado oportunamente.⁹

40. Además, que la determinación de si los hechos reclamados constituyen actos omisivos o no, representa parte de la materia de fondo del presente asunto; por lo que, a fin de no incurrir en un vicio lógico de petición de principio, en este momento no se prejuzga al respecto.

41. **Legitimación.** La promovente se encuentra legitimada para promover el presente medio de impugnación, conforme lo dispuesto por los artículos 356, fracción II, 401, fracción II, y 402, fracción VI, del Código Electoral, que faculta a las y los ciudadanos

⁹ Con sustento en la razón de las jurisprudencias **6/2007** de rubro: **PLAZOS LEGALES. CÓMPUTO PARA EL EJERCICIO DE UN DERECHO O LA LIBERACIÓN DE UNA OBLIGACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS DE TRACTO SUCESIVO**; así como **15/2011** de rubro: **PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**, ambas aprobadas por la Sala Superior del TEPJF. Consultables en www.te.gob.mx.



Tribunal Electoral
de Veracruz

a interponer un Juicio de Defensa Ciudadana en contra de actos que afecten sus derechos a ocupar y desempeñar el cargo de elección popular encomendado por la ciudadanía.

42. En este caso, la actora promueve el presente medio de impugnación como ciudadana por su propio derecho, así como en su calidad de Síndica Municipal del Ayuntamiento que señala como responsable.

43. **Interés jurídico.** La parte actora cuenta con tal interés, toda vez que de acuerdo con su demanda los actos que impugna, de resultar fundados, vulnerarían su derecho a ser votada en su vertiente del ejercicio del cargo, en su calidad de Síndica Municipal. De ahí que, se considera que cuenta con potestad para hacer valer una posible afectación al derecho político-electoral que reclama.

44. **Definitividad.** Se satisface este requisito, en virtud de que, en contra de los actos que se impugnan no procede algún medio de defensa que la promovente deba agotar ante las autoridades que señala como responsables, antes de acudir a este órgano jurisdiccional.

TERCERO. Síntesis de agravios.

45. De la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que la actora hace valer ciertos hechos y como motivo de agravio, en esencia, lo siguiente:

1. La emisión del acuerdo 077/0RD-XIX/NOVI./2020, dictado dentro de la 19ª Sesión Ordinaria de Cabildo de tres de noviembre de 2020, lo que dice afecta su derecho a ocupar y desempeñar el cargo de elección popular encomendado por la ciudadanía en su carácter de Síndica Única del Ayuntamiento.

Asegura que los actos ejercidos por parte del cabildo al emitir el acuerdo recurrido, han limitado, anulado y menoscabado el ejercicio de sus derechos político-electorales, al suplir el Presidente Municipal su atribución de formalizar la entrega de obras a Comisión Federal de Electricidad –CFE–, a través de la firma de la documentación necesaria para dicho objeto, es decir, su atribución consagrada en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, ya que se pasa por alto que es su deber vigilar que las obras públicas como es la electrificación cumplan con las especificaciones técnicas y procedimientos licitatorios para su debida ejecución.

Señala que, sin justificación legal y motivación, el Presidente Municipal invade la esfera de competencia de las atribuciones de la Síndica Municipal, al no existir una explicación o consideraciones por el actuar del Presidente; pues si bien dicha hipótesis legal es posible, siempre que se justifique la necesidad de la medida, tomando en cuenta la fracción XXIV, del artículo 36 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

2. Aduce una violencia de género en contra de su persona por las conductas omisivas de las diferentes autoridades municipales que menciona en los hechos de su demanda, de que el Director de Obras Públicas del Ayuntamiento, en diversas ocasiones ignora sus peticiones de remitir el soporte documental completo de las obras públicas ejecutadas, es decir, le oculta información que es necesaria analice, llegando a remitirla con más de ocho meses de retraso.

Lo que asegura genera que no sea posible analizar, observar y discutir dicha información en tiempo y forma, desembocando a que tenga que votar generalmente en contra de la aprobación de estados financieros y en su caso cuenta pública, entre otros temas de la actividad administrativa del Ayuntamiento.

Que incluso el Órgano de Control Interno del Ayuntamiento, quien en términos de los artículos 73 Quater, al 73 Decies, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, omite iniciar, investigar y substanciar procedimientos de responsabilidad administrativa en los cuales se han interpuesto quejas por parte de la actora, al realizar observaciones respecto del indebido proceder de algunos servidores públicos, y que repercuten en su perjuicio en el desarrollo de sus actividades propias del cargo, actuando de forma indiferente pues dice la recurrente que no le informa sobre el



Tribunal Electoral
de Veracruz

procedimiento que comenzó derivado de la denuncia realizada por la propia actora.

Asimismo, aduce que el actuar de los distintos servidores públicos que señala en su demanda, atienden instrucciones directas del Presidente Municipal encaminadas a entorpecer y limitar su acceso al pleno ejercicio de sus atribuciones como Síndica Municipal.

46. Síntesis de agravios que se realiza partiendo del principio de economía procesal y en especial, porque no constituye una obligación legal su transcripción total en el texto del fallo, siempre que se precisen los puntos sujetos a debate, se estudien y se respondan sin introducir aspectos distintos a los que conformen el litigio.¹⁰

47. Al efecto, se analizarán los argumentos de la parte actora que expresen motivos de agravio tendientes a combatir lo que señale como acto reclamado, o bien, señale con claridad la causa de pedir, es decir, donde precise la afectación que le cause el acto impugnado, así como los motivos que lo originaron, o en su caso, se puedan deducir de cualquier parte de su demanda, para que este Tribunal se ocupe de su estudio conforme las disposiciones legales que resulten procedentes al caso.¹¹

48. De resultar necesario, por tratarse de un Juicio de Defensa Ciudadana, es aplicable la suplencia de la deficiencia en la expresión de agravios para determinar si existe la violación reclamada, siempre que sea posible identificar cuál es el acto impugnado y la afectación que se supone le cause, como las razones que la motivan.

¹⁰ Lo que tiene sustento en el criterio de jurisprudencia **2ª./J.58/2010** de rubro: **ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.** Visible en www.scjn.gob.mx.

¹¹ Con apoyo en los criterios de jurisprudencia **03/2000**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR;** así como **2/98** de rubro: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.** Consultables en www.te.gob.mx.

49. Pues de acuerdo con lo previsto por el artículo 363, fracción III, del Código Electoral, en los casos de omisión de requisitos en la interposición de este tipo de medios de impugnación, cuando exista deficiencia en la argumentación de los agravios, pero que éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en el escrito de demanda, el Tribunal deberá resolver con los elementos que obren en el expediente.

50. En el entendido que, el análisis de los motivos de agravio de la parte promovente, se puede realizar de manera conjunta o en orden distinto al planteado en la respectiva demanda, sin que ello le cause perjuicio, pues lo trascendental en su estudio no es el método utilizado, sino que sean atendidos los que realmente combatan los efectos del acto que se reclama.¹²

51. Ahora bien, como se dejó precisado, de acuerdo con los hechos y motivos de agravio que hace valer la parte actora en su demanda, este Tribunal Electoral considera como temas de controversia los siguientes:¹³

- 1) Acuerdo de Cabildo que autorizó al Presidente Municipal suplir sus funciones como Síndica Municipal.
- 2) Omisión de convocarla correctamente a ciertas sesiones de Cabildo, por no poner a su disposición oportunamente documentación financiera relacionada con dichas sesiones.
- 3) Omisión del Director de Obras Públicas Municipal, de proporcionarle oportunamente contratos de obra pública del ejercicio 2019.

¹² De acuerdo con el criterio de jurisprudencia **4/2000** aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Consultable en www.te.gob.mx.

¹³ Sistematización que se realiza en apego a la jurisprudencia **4/99** aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**. Consultable en www.te.gob.mx.



Tribunal Electoral
de Veracruz

- 4) Omisión de la Contralora Interna Municipal de sustanciar e informar sobre el trámite de ciertas denuncias interpuestas por la Síndica Municipal.
- 5) Omisión de incluirla como Vocal en el Comité de Obras Públicas Municipal del ejercicio 2020; así como de contestarle un oficio relacionado con la integración de dicho Comité.
- 6) Violencia política en razón de género.

CUARTO. Fijación de la *litis*, pretensión y metodología.

52. La *litis* del presente medio de impugnación, en esencia, se constriñe en determinar si efectivamente las autoridades municipales señaladas como responsables, han incurrido en los actos y omisiones que la parte actora reclama, en obstaculización del correcto desempeño de sus funciones como Síndica Municipal, y, en su caso, si los actos reclamados constituyen violencia política en razón de género en contra de la promovente.

53. En tanto que, la pretensión final de la actora es la revocación y cese de los actos que reclama, y se le restituya de manera plena el ejercicio de sus funciones edilicias; además, de que se sancione por violencia política en razón de género a las autoridades que señala como responsables.

54. En cuanto a la metodología de estudio, los motivos de agravio serán analizados de manera conjunta conforme a los precisados temas de controversia.

QUINTO. Estudio de Fondo.

55. Previo al análisis de los temas de controversia, se estima necesario señalar, en lo que interesa, los aspectos legales y criterios jurisdiccionales que se pueden tomar en cuenta para resolver el presente asunto.

I. MARCO NORMATIVO.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derechos humanos y discriminación.

En su artículo 1 prevé que todas las personas del Estado Mexicano gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esa Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Como se ve, la Norma Suprema contempla un parámetro de regularidad del principio a la igualdad y la no discriminación, que permea todo el ordenamiento jurídico.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴ ha establecido que cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la Constitución es incompatible con la misma.

Así, resultará incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, se le trate con hostilidad o de

¹⁴ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2014.



Tribunal Electoral
de Veracruz

cualquier forma lo discrimine del goce de derechos, que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

Sin embargo, debe advertirse que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas resulta discriminatoria. Puede operar una distinción o una discriminación.

La primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una arbitraria que contraviene los derechos humanos, esto es, trato diferente que afecta el ejercicio de un derecho humano.

Entonces, el elemento que permite distinguir entre una distinción y una discriminación es la razonabilidad de la diferencia de trato, sustentada en razones que motiven una determinada exclusión.

A partir de esas premisas y, a efecto de indagar si existe o no un trato discriminatorio, debe examinarse si la categoría objeto de estudio cumple o no con una finalidad; si está justificada, motivada.

Por lo que cabe señalar, que tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria.

Derecho a ser votado y obstaculización del desempeño del cargo.

El su artículo 35, fracción II, establece que son derechos de la ciudadanía, entre otros, poder ser votada para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

En el numeral 36, fracción IV, señala que son obligaciones de los ciudadanos, entre otras, desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de las entidades federativas, que en ningún caso serán gratuitos.

La Sala Superior del TEPJF, ha considerado que el derecho a ser votado no solo comprende el de ser postulado como candidato a un cargo de elección popular para integrar los órganos estatales de representación popular, sino también abarca el derecho de ocupar el cargo, el derecho a permanecer en éste y el de desempeñar sus funciones.¹⁵

¹⁵ Lo que se recoge en la jurisprudencia **5/2012**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES**

Asimismo, dicha Sala Superior del TEPJF, ha definido que el derecho político-electoral a ser votado, no sólo comprende el derecho de un ciudadano a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales de representación popular, sino también abarca el derecho de ocupar el cargo para el cual resulta electo; el derecho a permanecer en él, desempeñar las funciones que le corresponden, así como a ejercer los derechos inherentes a su cargo.

Por lo que, la violación de ese derecho también atenta contra los fines primordiales de las elecciones, el derecho a ocupar el cargo para el cual fue electo, a desempeñar las funciones inherentes al mismo, así como a permanecer en éste; derechos que deben ser objeto de tutela judicial, en estos casos, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por ser la vía jurisdiccional idónea para ese efecto.¹⁶

Esto es, el derecho a ser votado no se limita a contender en un proceso electoral y tampoco a la posterior declaración de candidato electo, 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, durante todo el período para el cual fue electo el candidato triunfador además de poder ejercer los derechos inherentes al mismo.¹⁷

También ha sostenido que la retribución económica es una consecuencia jurídica derivada del ejercicio de las funciones atribuidas legalmente y, por tanto, obedece al desempeño de la función pública. En ese tenor, ha considerado que la negativa del pago de la retribución económica que corresponde a un cargo de elección popular afecta de manera grave y necesaria al ejercicio de su responsabilidad, por lo que tal circunstancia se encuentra dentro del ámbito del derecho electoral.

Así, cuando la *litis* involucre la violación a los derechos inherentes al ejercicio de un cargo de elección popular, como es el derecho a recibir una

ELECTORALES LOCALES CONOCER DE IMPUGNACIONES VINCULADAS CON LOS DERECHOS DE ACCESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO (LEGISLACIÓN DE YUCATÁN Y SIMILARES). Consultable en www.te.gob.mx.

¹⁶ Jurisprudencia **27/2002**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.** Consultable en www.te.gob.mx.

¹⁷ Criterio que se recoge en la jurisprudencia **20/2010**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.** Consultable en www.te.gob.mx.

remuneración y/o una obstaculización al desempeño del mismo, se considera que tal cuestión se encuentra dentro del ámbito de la materia electoral, a fin de determinar, si luego de una valoración de los hechos controvertidos se advierte la existencia de una violación al derecho político-electoral mencionado.¹⁸

Conforme al anterior contexto normativo y jurisprudencial se puede concluir que:

- a) Ninguna persona puede ser discriminada por cualquier forma que atente contra su dignidad humana, y pueda tener por objeto anular o menoscabar alguno de sus derechos humanos, político-electorales y libertades.
- b) Los ediles electos popularmente, como son los titulares de la Presidencia Municipal, la Sindicatura y las Regidurías, tienen el carácter de servidores públicos de los Ayuntamientos.
- c) Todo servidor público del Estado y de los Municipios, mientras dure su encargo, tiene derecho a recibir, en forma permanente, el pago de una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades, por el desempeño de su función.
- d) Las remuneraciones deben estar determinadas anualmente en el presupuesto de egresos correspondientes, incluidas en tabuladores desglosados como analítico de dietas, plazas y puestos, y plantilla de personal, sujetándose a las bases constitucionales precisadas.
- e) Remuneraciones que comprenderán toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo entre otros ingresos, aguinaldos y compensaciones.

En el entendido, que una remuneración es fundamental para garantizar el adecuado desempeño de los cargos de representación popular, de ahí que, su disminución, supresión o cancelación, supone una afectación grave al derecho a ejercer el cargo.

Por tanto, cuando se reclame la violación a tales derechos, tal circunstancia se inscribe en el ámbito electoral, pues ello no sólo afecta el derecho del titular a obtener una retribución por el ejercicio de su función, sino también los fines que subyacen a dicho ejercicio, como es el pleno ejercicio de la

¹⁸ Criterio asumido en la jurisprudencia **21/2011**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**. Consultable en www.te.gob.mx.

representación popular que ostenta; salvo que dicha afectación derive de un procedimiento administrativo sancionador,¹⁹ o en un procedimiento de fiscalización a la cuenta pública.

Violencia política en razón de género.

Tomando en cuenta las bases establecidas por la Sala Superior del TEPJF,²⁰ y atendiendo a las particularidades del asunto que nos ocupa, se puede sostener que se actualiza la violencia política en razón de género cuando:

- a) Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;
- b) Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
- c) Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
- d) Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y;
- e) Se basa en elementos, condiciones o características personales del agraviado.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²¹, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos²², reconocen,

¹⁹ Criterio sustentado en las jurisprudencias **19/2013**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **DIETAS. LA SUSPENSIÓN O AFECTACIÓN EN EL PAGO, DERIVADA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, NO TRANSGREDE EL DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO**; así como **16/2013** de rubro: **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL**. Consultables en www.te.gob.mx.

²⁰ En la Jurisprudencia **21/2018**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, del rubro: **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO**. Consultables en www.te.gob.mx.

²¹ Artículo 25. Derecho a participar en el curso de asuntos públicos, al voto y a ser elegido y acceder al servicio público.

²² Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

además del principio de igualdad, el derecho de todos los y las ciudadanas de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser electas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los y las electoras, así como de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Asimismo, se estableció que los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para eliminar, particularmente, la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.

Todo ello, en condiciones de igualdad y en contextos libres de violencia.

Por su parte, la Constitución reconoce también el principio de igualdad para el ejercicio de los derechos político-electorales contenidos en su artículo 35.

Conjuntamente, establece como principios rectores del ejercicio de la función electoral la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Por tratarse de derechos humanos, desde luego, a estos principios se suman el *pro persona*, el de no discriminación, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Además, cuando se trata de casos de violencia contra las mujeres, las autoridades deben actuar con absoluto apego al estándar de la debida diligencia establecido por los instrumentos internacionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otra parte, en los artículos 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; y 7, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como lo establecido en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, se concluye que la violencia política en razón de género contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo.

En consecuencia, cuando se alegue violencia política por razones de género, problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso.

Juzgar con perspectiva de género.

Cuando en un asunto se anuncian actos de violencia política en razón de género, se debe juzgar con perspectiva de género, atendiendo el Protocolo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que orienta el actuar de las y los juzgadores para juzgar de dicha manera.

Teniendo como base la exigencia que plantea a las y los juzgadores el marco normativo descrito, para adoptar una posición en la que se garantice la defensa y protección de las mujeres, quienes, por su condición ligada al género, requieren de una visión especial para garantizar el efectivo cumplimiento y respeto de sus derechos; esto es, realizar en sede jurisdiccional una interpretación reforzada.

La Sala Superior del TEPJF y la Suprema Corte han estimado que la obligación de impartir justicia con perspectiva de género debe enfatizarse en aquellos casos donde se esté ante grupos de especial vulnerabilidad, como mujeres, por lo que el juzgador debe determinar la operabilidad de derecho conforme a los preceptos fundamentales de orden constitucional y convencional, procurando en todo momento que los paradigmas imperantes de discriminación por razón de género no tengan una injerencia negativa en la impartición de justicia; por el contrario, atendiendo precisamente a tales prejuicios o estereotipos, el juzgador debe considerar las situaciones de desigualdad que tienen las mujeres, sobre todo cuando es factible que existan factores que potencialicen discriminación o violencia en su contra.²³

²³ Asimismo, se toman en consideración los criterios de tesis **1ª./J.22/2016 (10ª.)** de rubro: **ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO; 1a. CLX/2015 (10a.)** de rubro: **DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU**



Tribunal Electoral
de Veracruz

Derecho de petición.

El artículo 8 de la Constitución Federal, establece sobre el derecho de petición que los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

Que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en **breve término** al peticionario.

El artículo 7 de la Constitución de Veracruz, establece que toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los Municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días hábiles.

Los artículos 1 y 35, fracción V, de la Constitución Federal, regulan el derecho de petición de manera general en favor de cualquier persona y, en particular, en relación con la materia político-electoral, en favor de los ciudadanos y las asociaciones políticas para elevar una solicitud o reclamación ante cualquier ente público, misma que, habiendo sido efectuada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, necesariamente obliga a la emisión de una contestación, en breve término, que resuelva lo solicitado.

El derecho de petición, es un derecho humano que representa una pieza fundamental en el Estado de Derecho, en virtud de que constituye un instrumento que propicia la participación ciudadana en los asuntos públicos, siendo distinto a los mecanismos ordinarios que corresponden a los procesos electorales, al constituirse como una herramienta de exigibilidad y justiciabilidad, que permite garantizar cualquier derecho frente a la estructura estatal.

En este sentido, el reconocimiento normativo de este derecho implica, la facultad que posee toda persona para buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, lo cual está, relacionado con las garantías de libertad de expresión y transparencia de la información pública.

Así, el derecho de petición no sólo consiste en la capacidad de los ciudadanos para dirigir y formular solicitudes ante cualquier entidad pública sobre asuntos que sean de su competencia; también incluye la obtención de una respuesta adecuada y oportuna que debe ser notificada al peticionario.

Tales actos incluyen, la recepción y tramitación de la petición, la evaluación material conforme a la naturaleza de lo pedido, el pronunciamiento y la comunicación de ésta al interesado.

En referencia a lo anterior, para la plena satisfacción del derecho que nos ocupa, se requiere que, a toda petición formulada recaiga una respuesta por escrito de la autoridad accionada, esto es, a quien se haya dirigido la solicitud.

El derecho de petición se encuentra enmarcado en dos ejes primordiales: Derecho a la participación política, refiriéndose al derecho que tiene toda persona de transmitir a las autoridades sus inquietudes, quejas, sugerencias y requerimientos en cualquier materia o asunto ya sea del interés del peticionario o del interés general; seguridad y certeza jurídica, presupone la existencia formal de una relación entre el peticionario y las autoridades para el efecto de resolver una situación jurídica.

Es decir, la respuesta que recaiga a las peticiones, debe satisfacer ciertos elementos mínimos que son propios del derecho de petición, tales como: resolver el asunto de fondo en forma clara y precisa; ser congruente con lo solicitado; ser oportuna y puesta en conocimiento del peticionario.

En caso de incumplimiento de esos presupuestos mínimos, se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición, puesto que al no observarse lo anterior, se llegaría a la conclusión de que existe afectación a la garantía de acceso a los asuntos públicos por parte de los ciudadanos.

Ahora bien, en materia electoral el juicio para la protección de los derechos político-electorales es procedente cuando la parte promovente alegue una vulneración a sus derechos de votar; ser votado en las elecciones populares; de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

No obstante, la Sala Superior del TEPJF al resolver la contradicción de criterios **3/2010** sostuvo,²⁴ que el juicio ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a derechos político-electorales. Esto es, que también debe considerarse procedente cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos.

En dicha resolución sostuvo que un ejemplo de esos otros derechos fundamentales cuya violación puede hacer procedente el juicio ciudadano se cita los **derechos de petición**, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas. La razón de lo anterior estriba en que la protección de estos últimos derechos puede ser indispensable "a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales".

Régimen municipal.

El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, dispone que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Constitución del Estado de Veracruz.

Municipio.

En el artículo 68, señala que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los demás ediles que determine el Congreso, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Código Electoral del Estado de Veracruz.

En cuanto a los Ayuntamientos, reconoce en su artículo 16 que los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política del

²⁴ Conforme al criterio de jurisprudencia **36/2002** de rubro: **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN.** Disponible en www.te.gob.mx.

Estado; y que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, integrado por un presidente, un síndico y los regidores que determine el Congreso.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.²⁵

Ayuntamiento.

En sus artículos 17 y 18, prevé que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta; y que se integrará por un Presidente Municipal, el Síndico, y los Regidores.

Funcionamiento del Ayuntamiento.

En el artículo 28 establece que el cabildo es la forma de reunión del Ayuntamiento donde se resuelven, de manera colegiada, los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas. Sus sesiones serán ordinarias, extraordinarias o solemnes, según el caso, se efectuarán en el recinto municipal y podrán adoptar la modalidad de públicas o secretas, en los términos que disponga esta ley.

Los acuerdos de Cabildo se tomarán por mayoría de votos de los presentes, salvo en los casos en que la Constitución del Estado y esta ley exijan mayoría calificada. En caso de empate, el Presidente Municipal tendrá voto de calidad.

Atribuciones del Ayuntamiento.

Conforme al artículo 35, fracciones IV, V y L, los Ayuntamientos tendrán, entre otras, las atribuciones de ejecutar sus planes municipales de desarrollo, de conformidad con la ley de la materia, reconociendo los principios de igualdad y no discriminación establecidos en la Constituciones Federal y Local, así como lo previsto en los tratados internacionales en materia de derechos humanos; aprobar los presupuestos de egresos según los ingresos disponibles, el cual incluye la plantilla de personal que contendrá categoría, nombre del titular y percepciones; así como las demás que le confiera esa ley y demás leyes del Estado.

Del Presidente Municipal.

De acuerdo con el artículo 36, fracciones XII y XXVIII, entre las atribuciones del Presidente Municipal, se encuentra la de proponer al Ayuntamiento las medidas necesarias para mejorar la prestación de los servicios públicos

²⁵ En adelante también será referida como Ley Orgánica Municipal.



municipales; así como las demás que le confiera esa ley y demás leyes del Estado.

Servidores Públicos Municipales.

Acorde con el artículo 114, se consideran servidores públicos municipales a los Ediles, los Agentes y Subagentes Municipales, los Secretarios y los Tesoreros Municipales, los titulares de las dependencias centralizadas, de órganos desconcentrados y de entidades paramunicipales y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de confianza en los Ayuntamientos; asimismo a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos municipales.

Hacienda Municipal.

El artículo 104, señala que la Hacienda Municipal del Ayuntamiento se forma por los bienes de dominio público municipal y los que le pertenezcan; así como por las aportaciones, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones, y demás ingresos fiscales que el Congreso del Estado y la ley establezca a su favor.

Para lo cual, el Presidente, el Síndico, el Regidor de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, el Tesorero, el Director de Obras Públicas y el titular de la Contraloría del Ayuntamiento, serán directamente responsables de la administración de todos los recursos públicos municipales.

II. CASO CONCRETO.

Medidas de protección.

56. Como se dejó precisado en el apartado de antecedentes, el dos de diciembre, el Pleno de este Tribunal determinó la procedencia de dictar medidas de protección en favor de Ana Paulina Martínez Murguía, en su calidad de Síndica Única del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, ante eventuales actos que pudieran vulnerar sus derechos político-electorales y humanos, por presunta violencia política en razón de género en su contra.²⁶

²⁶ De acuerdo con lo sostenido por la SRX en el expediente SX-JDC-092/2020.

Parámetros para juzgar con perspectiva de género.

57. A partir del análisis de lo dispuesto en los artículos 1, 4, 35 y 41 de la Constitución Federal; de lo previsto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará); así como en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y del Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres; la Sala Superior del TEPJF, ha sostenido que la violencia contra la mujer comprende: todas aquellas acciones y omisiones –incluida la tolerancia– que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.²⁷

58. Para evitar la afectación en el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres por razón de género, dicha Sala Superior del TEPJF, ha fijado parámetros de juzgamiento para identificar si el acto u omisión que se reclama –a partir del análisis de elementos objetivos como subjetivos– constituye violencia política contra las mujeres por razones de género.²⁸

59. De igual forma, ha sostenido que debido a la complejidad que implican los casos de violencia política en razón de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran

²⁷ En términos de la jurisprudencia **48/2016**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES**. Consultable en www.te.gob.mx.

²⁸ En términos de la jurisprudencia **21/2018** de rubro: **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALICEN EN EL DEBATE POLÍTICO**. Consultable en www.te.gob.mx.

este tipo de situaciones, es necesario que cada circunstancia se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia política en razón de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.

60. En ese sentido, de conformidad con la normatividad señalada, se advierte que el reconocimiento de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación, y de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, implica la obligación para todos los órganos jurisdiccionales del país de impartir justicia con perspectiva de género.

61. En particular, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que el derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia implica la obligación de toda autoridad jurisdiccional de actuar con debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres y adoptar una perspectiva de género para evitar condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.²⁹

62. Así, la perspectiva de género –en términos expuestos por dicha Sala de la Suprema Corte– es una categoría analítica para deconstruir lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como lo femenino y lo masculino. Por lo cual, la obligación de juzgar con perspectiva de género significa reconocer la particular situación de desventaja en la cual, históricamente, se han encontrado las mujeres como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir.

²⁹ En la jurisprudencia 1ª. XXVII/2017 de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.** Consultable en www.scjn.gob.mx.

63. Sin embargo, como esa situación de desventaja no necesariamente está presente en todos los casos, debe atenderse a las circunstancias de cada asunto, para determinar si las prácticas institucionales tienen un efecto discriminatorio hacia las mujeres.

64. En ese sentido, como parte de la metodología para juzgar con perspectiva de género, la autoridad jurisdiccional debe, al establecer los hechos y valorar las pruebas en un asunto, procurar desechar cualquier estereotipo o prejuicio de género, que impida el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.

65. Así, cuando el juzgador se enfrenta ante un caso en que una mujer afirma ser víctima de una situación de violencia invariablemente debe aplicar la herramienta de perspectiva de género para determinar si, efectivamente, la realidad sociocultural en que se desenvuelve dicha mujer, la coloca en una situación de desventaja, en un momento en que, particularmente, requiere una mayor protección del Estado, con el propósito de lograr una garantía real y efectiva de sus derechos.

66. De ahí que, la obligación de los operadores de justicia de juzgar con perspectiva de género implica realizar acciones diversas como: (i) reconocer un estándar de valoración probatoria de especial naturaleza con respecto a la declaración de las víctimas, (ii) identificar y erradicar estereotipos que produzcan situaciones de desventaja al decidir, y (iii) emplear de manera adecuada la cláusula de libre valoración probatoria en la que se sustenta este tipo de asuntos.

67. Como puede verse, la actividad probatoria adquiere una dimensión especial tratándose de controversias que implican el juzgamiento de actos que pueden constituir violencia política en razón de género.



Tribunal Electoral
de Veracruz

68. Lo anterior, debido a la complejidad de esta clase de controversias, aunado a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones que, no en pocos casos puede perderse de vista, debido a que –entre otras manifestaciones– la violencia puede ser simbólica o verbal, y en esa medida, carecen de prueba directa, de ahí que no sea jurídicamente posible someter el análisis de dichos casos a un estándar de prueba imposible.

69. De igual manera, la expresión de un discurso no neutral, de discriminación o de odio, puede concretizarse mediante la transmisión de un mensaje por cualquier medio susceptible de comunicarlo, ya sea directa o indirectamente, a través de palabras, del uso de símbolos u otras formas de expresión, que en un contexto determinado, permitan concluir que se trata de una manifestación que promueve el odio, el rechazo, la discriminación y la violencia en contra de una determinada persona o grupo, por razones de su identidad, sexo, origen étnico, religioso, racial, cultural, entre otros.

70. Pues de acuerdo con las normas constitucionales, convencionales y legales, que regulan los valores fundamentales y los derechos humanos, ese tipo de acciones o discursos se caracterizan, entre otras cosas, por promover la discriminación y la violencia en contra de personas o grupos determinados, por no reconocerles igual calidad y dignidad humana, contrario a valores fundamentales en que se asientan los derechos humanos y la democracia constitucional, como lo son la igualdad y la dignidad, incluso, con la posibilidad de que los destinatarios de esos discursos no puedan ejercer, en condiciones de igual consideración y respeto, su libertad de expresión.³⁰

³⁰ Para lo cual resulta orientador el sentido del criterio de tesis **1a. CXVIII/2019 (10a.)** de rubro: **DISCURSOS DE ODIOS. SON CONTRARIOS A LOS VALORES**

71. En particular, conforme a los principios de igualdad y no discriminación, los servidores públicos tienen el deber de cuidar, en la medida de lo posible, el contenido de la terminología o expresiones verbales empleada durante el ejercicio de sus funciones, en la formulación de oficios o comunicados a los demás empleados o servidores públicos respecto de los cuales ejercen un grado de jerarquía, de manera que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación con base en alguna categoría sospechosa.

72. Es decir, el deber de cuidado de los servidores públicos, dada su investidura, les impone cuidar el contenido de las expresiones orales o escritas que formulan, en el sentido de utilizar términos o conceptos neutros (palabras o voces sin distinción de género o sexo), pues el verdadero alcance de ese deber exige que la utilización de las palabras empleadas en un contexto determinado no conduzca ni genere imprecisiones que eventualmente se traduzcan en interpretaciones discriminatorias.

73. Como es, utilizar palabras neutras, términos o fórmulas que generen una idea de inclusión de los sujetos a quienes se dirige el mensaje, pero sin generar algún tipo de interpretación discriminatoria. Máxime, si quien lo expresa se trata de una figura de influencia pública, con independencia si el mensaje se expresa en un foro de deliberación pública o en un ámbito privado en el que estén ausentes razones de interés público.

74. En ese sentido, nuestro máximo Tribunal ha sostenido que, del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, se sigue la obligación de

todo órgano jurisdiccional de impartir justicia con perspectiva de género.³¹

75. Por lo que, desde una perspectiva de género, aún cuando las partes no lo soliciten, para impartir justicia de manera completa e igualitaria, el juzgador debe tomar en cuenta, en esencia, lo siguiente:

- Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género;
- En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; y
- Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

76. Como se ve, existe una directriz específica tratándose de la insuficiencia probatoria, para casos como el que nos ocupa, en el que la actuación del órgano jurisdiccional debe encaminarse a ordenar y preparar las pruebas que resulten pertinentes, a fin de resolver con exhaustividad la controversia.

Análisis de los hechos y motivo de agravio.

77. En el contexto en que se debe desarrollar el ejercicio del cargo de la Sindicatura Municipal, conforme a los temas de

³¹ De conformidad con la Jurisprudencia **1a./J. 22/2016 (10a.)** de rubro: **ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.** Consultable en www.scjn.gob.mx.

controversia que se han dejado precisados, se procede al estudio de los hechos y motivo de agravio que hace valer la actora, para determinar sobre su procedencia o no, y estar en condiciones de establecer si, en su caso, se actualiza alguna violencia política en razón de género en su contra.

1) Acuerdo de Cabildo que autorizó al Presidente Municipal suplir sus funciones como Síndica Municipal.

78. Como agravio específico de su demanda, la Síndica actora reclama que mediante la emisión del acuerdo 077/ORD-XIX/NOVI./2020, dictado dentro de la 19ª Sesión Ordinaria de Cabildo de tres de noviembre, se le afecta su derecho a ocupar y desempeñar el cargo de Sindica Única del Ayuntamiento.

79. Pues considera que con dicho acuerdo el Presidente Municipal la suple en su atribución de formalizar la entrega de obras a Comisión Federal de Electricidad –CFE–, a través de la firma de la documentación necesaria para ello, atribución que asegura tiene consagrada en el artículo 37 de la Ley Orgánica Municipal, ya que aduce es su deber vigilar que las obras públicas como es la electrificación cumplan con las especificaciones técnicas y procedimientos licitatorios para su debida ejecución.

80. Lo que dice invade la esfera de competencia de sus atribuciones como Síndica Municipal, porque no se justifica la hipótesis prevista en la fracción XXIV del artículo 36 de la Ley Orgánica Municipal, al suscribirse los contratos de obra respectivos, sin darle la intervención correspondiente, en términos de los artículos 36, fracción VI, y 37, fracción VII, de dicha Ley.

81. En particular, señala que los contratos de obra que tienen relación directa con el acto que reclama son: 2019300650020.00 relativo a la construcción de red de energía eléctrica en la calle



Tribunal Electoral
de Veracruz

Bicentenario de la localidad de Rinconada; 2019300650025.00 relativo a la construcción ampliación de la red eléctrica en la calle Josefa Ortiz de Domínguez de la localidad El Carrizal; y 2019300650029.00 relativo a la ampliación de la red eléctrica en la privada Santa Cecilia de la localidad Las Trancas.

82. Motivo de agravio que se considera **infundado**; como se explica a continuación.

Derecho a ser votado.

83. En primer término, se considera necesario precisar los alcances del derecho a ser votado, en su vertiente del ejercicio del cargo.

84. Son derechos de las y los ciudadanos de la República Mexicana, entre otros, votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución Federal.

85. Al respecto, es criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el derecho de una o un ciudadano a ser votado no se agota al ser postulado como candidato y contender en un proceso electoral, sino también incluye la consecuencia jurídica resultante de esa elección, consistente en ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía y mantenerse en él durante el tiempo correspondiente.³²

86. Así, el objeto del derecho de ser votado, como de los demás derechos que derivan de éste, tiene como fundamento

³² De conformidad con la jurisprudencia **20/2010**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO**. Disponible en te.gob.mx.

la situación jurídica de igualdad en los distintos aspectos o particularidades que lo conforman; es decir, igualdad para:

- a) Competir en un proceso electoral;
- b) Ser proclamado electa o electo; y
- c) Ocupar materialmente el cargo para el que fue electa o electo.

87. Situación de igualdad que, para las primeras dos particularidades del derecho de ser votado, implica que toda la ciudadanía debe gozar de iguales posibilidades, sin discriminación, que les permitan contender en un proceso comicial conforme a idénticas bases y, en su caso, ser declarados funcionarios electos o electas.

88. Respecto de la particularidad consistente en ocupar materialmente el cargo, la igualdad jurídica implica garantizar que la candidatura que la ciudadanía eligió como su representante tome posesión del cargo conferido.

89. Por tanto, las condiciones previstas en la ley como supuestos de incompatibilidad para desempeñar el cargo no deben ser discriminatorias ni deben establecerse medidas que obstaculicen o impidan el acceso al cargo, restrinjan, priven o suspendan el ejercicio natural de las funciones públicas.

90. Como consecuencia de ello, el derecho al acceso del cargo se agota, precisamente, en el establecimiento y garantía de las condiciones de igualdad necesarias para ocupar el cargo, así como para ejercer la función pública correspondiente.

91. Por ende, no comprende otros aspectos que no sean connaturales al cargo para el cual fue proclamado, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por la o el servidor público.



92. En el caso específico de las y los ediles de los Ayuntamientos, el derecho a ser votado tutela el acceso al cargo, sobre la base de la garantía de no ser removido de él, ni privado de las funciones a las que se accedió mediante el voto popular.

93. Sin embargo, no comprende la tutela respecto de cualquier acto administrativo municipal ni de cualquier función de los ediles durante el desempeño del cargo, debido a que los aspectos de la actuación ordinaria de los servidores públicos se consideran dentro del ámbito de la vida interna y administrativa de los Ayuntamientos, y no propiamente a la función inherente y natural del cargo, como la participación en la vida política del país.

94. En otras palabras, el derecho a ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, se refiere sólo al derecho de poder ejercer las funciones propias del cargo asumido mediante elección popular, así como al derecho a recibir una remuneración adecuada y proporcional por dicho ejercicio; mas no así, respecto de las actividades propias y particulares que cada edil deba desarrollar en cumplimiento a las funciones del cargo público que le fue conferido.

95. Lo que resulta congruente con lo definido por la Sala Superior del TEPJF, sobre ese tema, en el sentido que, los actos relativos a la organización de los Ayuntamientos no constituyan un obstáculo para el ejercicio del cargo, por tratarse de actos estrictamente relacionados con la auto-organización administrativa de dicha autoridad municipal y, por tanto, no pueden ser objeto de control mediante alguno de los medios de impugnación de la materia electoral.³³

³³ Conforme a la *ratio essendi* del criterio de jurisprudencia **6/2011**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **AYUNTAMIENTOS. LOS ACTOS RELATIVOS A SU ORGANIZACIÓN NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-**

96. Ello, porque solo de existir tales obstáculos son los que, eventualmente, podrían romper con la igualdad jurídica que constituye el objeto del derecho de acceso y desempeño del cargo y provocar, en su caso, que la parte edilicia afectada se encuentre en desigualdad o inferioridad respecto de sus pares.

97. De lo que es posible concluir que, respecto al derecho de ser votado en su vertiente del desempeño del cargo, solo será procedente su reclamo, si efectivamente se ven obstaculizadas las funciones edilicias por los actos u omisiones que se reclamen.

98. Esto es, siempre y cuando se lesionen o interfieran con las funciones propias del cargo asumido y que, en su caso, coloquen a la parte promovente o ediles municipales en un plano de desigualdad respecto de sus pares.

Régimen municipal.

99. En cuanto al régimen municipal, de los artículos 115, primer párrafo, fracciones I y II, de la Constitución Federal; y 68 y 71, primer párrafo y fracción IV, de la Constitución Local; se advierte que el Municipio es gobernado por un Ayuntamiento, integrado por el número de ediles que la ley determine, y su gobierno interno o municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva sin autoridad intermedia alguna.

100. De igual manera que, al estar investidos de personalidad jurídica propia, los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes que rijan la materia municipal que expidan las legislaturas de los Estados, los acuerdos necesarios que les permitan organizar la administración pública municipal y los servicios públicos de su competencia.



Tribunal Electoral
de Veracruz

101. De lo que se deriva, que las atribuciones reconocidas al Ayuntamiento, por regla general, se aprueban funcionando por el cuerpo colegiado denominado cabildo, formado por las y los ediles que lo integran, mediante sesiones ordinarias, extraordinarias o solemnes, para tomar las decisiones reglamentarias, administrativas o ejecutivas del gobierno municipal.

102. Por su parte, la Ley Orgánica Municipal, que es la que desarrolla la organización y funcionamiento del Municipio Libre en la Entidad, prevé en sus artículos 17, 18, 28, párrafos primero y segundo, y 29, segundo párrafo, que el órgano de gobierno del Municipio es el Ayuntamiento, que se integra por el Presidente Municipal, Síndico y Regidores; y que para su funcionamiento el cabildo es la forma de gobierno del Ayuntamiento donde se resuelven, de manera colegiada, los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas, mediante sesiones ordinarias, extraordinarias o solemnes.

103. Órgano de gobierno municipal, donde los acuerdos de cabildo se toman por mayoría de votos de los ediles presentes, y sus decisiones tendrán validez siempre que se celebren con la mitad más uno de las y los ediles, y se encuentre presente el Presidente Municipal.

104. En esas condiciones, la emisión de ese tipo de actos administrativos –acuerdos de cabildo– siempre que cumplan con los elementos y requisitos que prevén los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, gozan de validez plena; por tratarse de una declaración ejecutiva de autoridad, con facultades constitucionales delegadas por la ciudadanía, que versa sobre asuntos de la administración pública y que tiene efectos jurídicos de orden particular o general, con el objeto de declarar situaciones jurídicas concretas emanadas de una autoridad

administrativa en el ejercicio de sus facultades, siempre que su finalidad sea la satisfacción del interés general.

105. Por lo que este Tribunal Electoral ha reconocido que los acuerdos de un Ayuntamiento tienen validez cuando son aprobados en sesión de cabildo por unanimidad o mayoría de votos de sus ediles, sin que su validez se pueda desconocer por el voto minoritario en contra o falta del mismo, de alguno de los ediles que integran el cabildo; siempre que no afecten derechos de un particular o de manera directa de alguno de las o los ediles.

106. Por otra parte, en lo que interesa, entre las atribuciones del Ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley Orgánica Municipal, se encuentra la de procurar, promover y vigilar el cuidado de los bienes y otorgamiento de los servicios públicos necesarios para la seguridad, bienestar e interés general de los habitantes del Municipio; en el entendido, que ello implica realizar todos los actos necesarios que requiera la administración pública municipal para la mejor prestación de los servicios públicos de su competencia.

Análisis.

107. Ahora bien, como consta en la 19ª Sesión Ordinaria de Cabildo de tres de noviembre de dos mil veinte,³⁴ efectivamente el Pleno del Cabildo del Ayuntamiento, por mayoría de votos, aprobó el acuerdo 076/ORD-XIX/NOVI./2020, por el cual determinó que, tomando en consideración la existencia de obras de energía eléctrica correspondientes al ejercicio presupuestal 2019, terminadas pero sin actas de entrega-recepción ante la CFE, se autorizó que el Presidente Municipal entregara las obras a la CFE, y firmara la documentación necesaria para que de manera rápida

³⁴ Visible en copia certificada a fojas 176 a 203 del expediente principal, y 270 a 297 del accesorio I.



Tribunal Electoral
de Veracruz

fueran entregadas las construcciones y ampliaciones a los beneficiarios de las localidades de Rinconada, Las Trancas y Villa Emiliano Zapata (Carrizal).

108. Al respecto, el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, al rendir su informe circunstanciado, entre otras cuestiones y en lo que interesa a este punto, a fin de justificar la legalidad del acuerdo impugnado señaló, entre otras cuestiones, que han recibido algunas solicitudes de ciudadanos de localidades que no les han entregado obras de electrificación por un trámite administrativo, por lo que se trató de un acuerdo colegiado donde lo autorizaron a llevar a cabo la entrega de obras como un ordenamiento que recae en su persona y sin agravio a terceros, tomado por el cabildo en términos de los artículos 28, 29 y 35 de la Ley Orgánica Municipal, y que siempre ha respetado las funciones de los ediles sin excepción de género.³⁵

109. Constancias documentales, que en términos de los artículos 362, fracción I, inciso d), y 363, párrafo segundo, del Código Electoral, se les otorga valor probatorio pleno, al haber sido expedidas por una autoridad municipal en el ámbito de su competencia.

110. Siendo un hecho no controvertido por las partes, que dicho acuerdo de cabildo, específicamente se relaciona con las obras de construcción y ampliación de red de energía eléctrica en ciertas calles de las localidades de Rinconada, Las Trancas y El Carrizal, pertenecientes al Municipio de Emiliano Zapata.

111. Sin embargo, a criterio de este órgano jurisdiccional, la Síndica actora parte de una premisa equivocada al considerar que

³⁵ Visible a fojas 1 a 15 del accesorio I; y que en términos similares rindieron informe la Contralora Interna Municipal, las y los Regidores Primero, Segundo, Tercero y Quinta, la Tesorera Municipal y el Director de Obras Publicas Municipal, visibles en los accesorios II, III, V, VI, IV, VII y expediente principal; respectivamente.

por el referido acuerdo de cabildo, el Presidente Municipal indebidamente la supe en su atribución representar legalmente al Ayuntamiento para formalizar la entrega de dichas obras a la CFE, y que invade su esfera de competencia al suscribirse contratos de obra sin darle intervención; ya que, a decir de la actora, es su deber vigilar que las obras públicas de electrificación cumplan con las especificaciones técnicas y procedimientos licitatorios para su debida ejecución.

112. Lo anterior, porque si bien la Síndica actora, para el ejercicio de sus funciones, conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica Municipal, tiene una serie de atribuciones específicas, como son las más trascendentales:

- Representar legalmente al Ayuntamiento en los litigios donde sea parte y demás actos administrativos;
- Vigilar las labores de la Tesorería para la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal;
- Vigilar que se presenten los estados financieros mensuales y la cuenta pública anual al Congreso del Estado;
- Fungir como Agente del Ministerio Público;
- Formar parte de las Comisiones de Gobernación, de Reglamentos y Circulares, y de Hacienda y Patrimonio Municipal, firmar las cuentas, órdenes de pago y los cortes de caja de la Tesorería;
- Colaborar en la formulación anual de la ley de ingresos del Municipio;
- Asistir y participar, con voz y voto, en las sesiones del Ayuntamiento; y
- Presidir las comisiones que acuerde el Ayuntamiento.

113. Lo cierto es también, que la representación legal del Ayuntamiento, no es una atribución que exclusivamente pueda y deba ser ejercida por la Síndica Municipal, ya que incluso ello



podría representar una limitante para el propio Ayuntamiento de no contar continuamente con una debida representación legal.

114. Pues la misma Ley que regula la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos de la Entidad, prevé que la representación legal del Ayuntamiento también puede ser ejercida por el Presidente Municipal, siempre que lo autorice el Pleno del Cabildo.

115. Precisamente, porque los Ayuntamientos invariablemente deben contar con una representación legal, pues conforme a la Ley Orgánica Municipal que rige tal aspecto, se debe entender que por cuestión de organización fue funcional delegar la representación legal del Ayuntamiento en el Titular de la Sindicatura, dadas sus funciones trascendentales que tiene dentro del Ayuntamiento, después de las que corresponden a la figura edilicia de la Presidencia Municipal.

116. Ya que, finalmente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 18, 27, 28, y 36, fracciones I, III, IV, XII y XIX, de la Ley Orgánica Municipal, el Presidente Municipal es el representante gubernamental del Ayuntamiento, pues en un sentido formal, material y público, ejerce una jerarquía relevante al interior de dicho Ente del Estado, respecto de las y los demás ediles que integran el Cabildo, como responsable de presidir esa máxima autoridad municipal, así como de la ejecución de todas las determinaciones y acuerdos del órgano municipal y su administración pública.

117. Por lo que, en este caso, del contexto en que fue emitido el acuerdo de Cabildo en cuestión, no se desprende que se esté supliendo o desconociendo a la Síndica actora de su atribución ordinaria de representante legal del Ayuntamiento, como tampoco que se invada su esfera de competencia de suscribir contratos de

obra sin su intervención, respecto de la entrega formal de ciertas obras de electrificación municipal a la CFE.

118. En contrario, se advierte que por decisión del Pleno del Cabildo, como máxima autoridad del Ayuntamiento, en cumplimiento a la obligación que le impone el artículo 36, fracción XLII, de la Ley Orgánica Municipal, de procurar el otorgamiento de los servicios públicos necesarios para el bienestar e interés general de los habitantes del Municipio, consideró necesario autorizar al Presidente Municipal, excepcionalmente para el específico acto administrativo de entrega-recepción a nombre del Ayuntamiento, de determinadas obras de electrificación a la CFE, que ya se encontraban concluidas, así como para firmar la documentación necesaria para ello, con la única finalidad de una pronta y mejor prestación de los servicios públicos de su competencia.

119. Esto es, que el acuerdo se trató de un acto administrativo único o específico, por el cual, durante su proceso de entrega-recepción como una vez cumplido su objetivo, de ninguna manera se canceló o desconoció por parte del Pleno del Cabildo, de manera temporal ni indefinidamente, la representación legal del Ayuntamiento que asiste a la Síndica actora para defender los intereses municipales, así como de vigilar el manejo y gestión de la hacienda municipal, y de presidir las comisiones que le correspondan, ni mucho menos, de poder asistir y participar, con voz y voto, de forma colegiada con las y los demás ediles en las sesiones de Cabildo.

120. Como tampoco, dicho acuerdo de Cabildo, le restringió a la Síndica actora que no pudiera participar en su calidad de edil e integrante del Ayuntamiento, durante el proceso de entrega-recepción de las obras en cuestión.



Tribunal Electoral
de Veracruz

121. Aunado, a que la validez del acuerdo controvertido deriva de su aprobación por mayoría de votos de las y los ediles integrantes del Cabildo en Pleno –cinco a favor y uno en contra–, en ejercicio de sus funciones de naturaleza administrativa conforme al artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal; por lo que, la circunstancia reclamada por la actora no es suficiente para producir su invalidez.

122. Máxime que, en la aprobación de dicho acuerdo de Cabildo, la Síndica actora participó como parte integrante de ese ente colegiado con voz y voto –como incluso lo reconoce en su demanda–, ya que en la propia sesión de Cabildo manifestó las razones del sentido de su voto que fue en contra, aunque finalmente minoritario; es decir, que en la emisión de ese acto ejerció plenamente su encargo. Por lo que, la validez de tal acuerdo se encuentra sujeta al imperio de la máxima autoridad municipal, al tratarse de un acto administrativo de Cabildo válidamente celebrado.³⁶

123. Pues como se dejó precisado, de conformidad con lo previsto por los artículos 28 y 29 de la Ley Orgánica Municipal, los acuerdos de un Ayuntamiento tienen validez cuando son aprobados en sesión de Cabildo por mayoría de votos de sus ediles, siempre que se celebren con la mitad más uno de los ediles y se encuentre presente el Presidente Municipal. **Como aconteció en este caso.**

124. Ciertamente, el acuerdo en cuestión se trató de una declaración ejecutiva de autoridad, relacionada con el uso, distribución y aplicación de los recursos económicos y servicios públicos municipales, con efectos jurídicos de orden general, cuya finalidad fue el beneficio del interés público; sin que se pueda

³⁶ Similar criterio asumió este Tribunal al resolver los expedientes TEV-JDC-476/2019 y TEV-JDC-834/2019.

desconocer su validez por el voto minoritario en contra de alguno de los y las ediles que integran el Cabildo, incluso aún cuando exista una abstención de voto, al haber sido tomado por mayoría de votos.

125. Sin que sea óbice a lo anterior, lo alegado por la actora de que el acuerdo de Cabildo no justifica la hipótesis prevista en la fracción XXIV, del artículo 36, de la Ley Orgánica Municipal, en relación con la diversa fracción VI, del mismo precepto normativo.

126. En principio, porque como quedó determinado, el cuestionado acuerdo no versó sobre el desconocimiento o restricción para que la Síndica actora, en ese momento ni en adelante, ya no contara con la representación jurídica del Ayuntamiento, porque estuviera impedida, se excusara o se negara a asumirla, para que el Presidente Municipal adquiriera dicha representación.

127. Sino que se trató de un acto administrativo de decisión del Cabildo en Pleno, para el único efecto excepcional y específico de que el Presidente Municipal realizara las acciones necesarias para la entrega-recepción de ciertas obras de electrificación que ya se encontraban terminadas, a fin de que en el menor tiempo posible fuera recibido ese servicio público por las poblaciones beneficiadas.

128. Además, porque lo previsto en el artículo 36, fracción VI, de la Ley Orgánica Municipal, sobre la atribución del Presidente Municipal de suscribir, en unión del Síndico, los convenios o contratos necesarios, previa autorización del Ayuntamiento versa en el sentido que, la obligación primigenia de suscribir contratos o convenios a nombre del Ayuntamiento, es del Presidente Municipal dada su investidura gubernamental dentro del Ayuntamiento, junto con el Síndico Municipal, siempre que lo autorice el Cabildo;



Tribunal Electoral
de Veracruz

esto es, que el cumplimiento de tal obligación está sujeta a los términos en que el Pleno del Cabildo autorice su ejercicio.

129. Como sucedió en este caso, donde el Pleno del Cabildo, como máxima autoridad del Ayuntamiento y en ejercicio de su autonomía y atribuciones, autorizó que excepcionalmente fuera el Presidente Municipal quien firmara, para esa única ocasión, la documentación necesaria para la entrega-recepción de las referidas obras de electrificación ya terminadas.

130. Por otra parte, tampoco se justifica lo reclamado por la Síndica actora, de que es su deber vigilar que las multicitadas obras públicas de electrificación cumplan con las especificaciones técnicas y procedimientos licitatorios para su debida ejecución.

131. Ello, porque de acuerdo con las funciones específicas que la Ley Orgánica Municipal le confiere a la Síndica actora, dentro de las mismas no se encuentra tal atribución o alguna equivalente a vigilar el cumplimiento de tal cuestión; lo que, en todo caso, correspondería a todas las y los integrantes del Cabildo en Pleno autorizar.

132. Además que, sobre lo cual, la Síndica actora en el desempeño de su cargo ya ejerció su función, al manifestarse y votar en contra del acuerdo de Cabildo que autorizó al Presidente Municipal la entrega y conclusión de dichas obras de electrificación de ciertas localidades del Municipio de Emiliano Zapata, Veracruz.

133. Por lo que, lo relativo a la verificación de que se cumplan o no las especificaciones técnicas y procedimientos licitatorios de dichas obras de electrificación, no es competencia de este Tribunal Electoral, por tratarse de actos estrictamente relacionados con la organización administrativa del Ayuntamiento, ni necesarios para poder establecer si el supuesto hecho de que la Síndica actora no

lo haya podido vigilar, efectivamente le representaría una obstaculización al desempeño de sus funciones edilicias.

134. Principalmente, porque de acuerdo con las constancias documentales inherentes a dichas obras, remitidas por el Director de Obras Públicas del mismo Ayuntamiento,³⁷ relativas a:

- Invitación a los integrantes del Comité de Obras Públicas y Servicios del Ayuntamiento –incluida la Síndica actora–, para el acto de recepción y apertura de propuestas técnicas y económicas;
- Invitación al concurso por adjudicación directa;
- Bases de licitación;
- Acta de Recepción y apertura de propuestas técnicas y económicas; y
- Acta de fallo.

135. Que se valoran en términos de los artículos 362, fracción I, inciso d), y 363, párrafo segundo, del Código Electoral, al haber sido expedidas por una autoridad municipal en el ámbito de su competencia.

136. Donde además de asentarse que fue convocada a dichos actos, se advierte que los recursos públicos con los cuales se ejercieron las obras en cuestión, corresponden al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF).

137. Ya que ese tipo de recursos públicos y obras sociales que se ejecuten con los mismos, de acuerdo con el Decreto del Gobierno del Estado de Veracruz,³⁸ le corresponde al Órgano de Fiscalización Superior del Gobierno del Estado, vigilar su correcta

³⁷ Visibles en copia certificada a fojas 554 y 700 del presente expediente.

³⁸ Publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, con número extraordinario 046 de 31 de enero de 2020; visible en: <http://www.orfis.gob.mx/reglas-tecnicas-de-auditoria/>.



aplicación, en términos del artículo 43 de la Ley de Coordinación Fiscal.

138. Órgano fiscalizador que, conforme a lo previsto por los artículos 54 y 115 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, y 43 de las Reglas Técnicas de Auditoría Pública para el Procedimiento de Fiscalización Superior, ambas del Estado de Veracruz, es el responsable de verificar que las obras públicas que se ejecuten con tales recursos, cumplan con las reglas técnicas licitatorias –incluidas las actas de entrega-recepción de las obras– y que los contratos o convenios respectivos se ajusten a la legalidad.

139. Asimismo, de ser el caso, dicho Órgano es el facultado para determinar si se causa algún daño o perjuicio a la hacienda o patrimonio municipal por el incumplimiento a tales reglas, así como para fincar directamente a las y los servidores públicos responsables las sanciones administrativas correspondientes, además de poder promover ante las autoridades competentes el fincamiento de cualquier otro tipo de responsabilidades.

140. Aunado, como lo reconoce la propia Síndica actora en su demanda, que con motivo del hecho que nos ocupa, interpuso una denuncia ante el Órgano de Control Interno del Ayuntamiento, por considerar que se transgredieron los principios de licitación, adjudicación y transparencia del gasto público; como consta en el oficio SUMEZ/2020/063 de diez de febrero de dos mil veinte, signado y aportado por la misma actora.³⁹

141. Que se valora en términos de los artículos 362, fracción I, inciso d), y 363, párrafo segundo, del Código Electoral, al haber sido expedido por una autoridad municipal en el ámbito de su competencia.

³⁹ Visible en copia certificada a fojas 128 a 133 del expediente en que se actúa.

142. En conclusión, del presente motivo de agravio, no es posible derivar alguna obstaculización al desempeño del cargo de la Sindica Municipal.

143. Porque el derecho de acceso y desempeño del cargo de las y los ediles, se agota con la garantía y condiciones de igualdad para ocuparlo y ejercer las funciones públicas que les correspondan; sin que comprenda otros aspectos que no sean connaturales al cargo de elección popular para el cual fueron electas o electos, ni se refiera a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales que desempeñan en su calidad de servidoras o servidores públicos.

2) Omisión de convocarla correctamente a ciertas sesiones de Cabildo, por no poner a su disposición oportunamente documentación financiera relacionada con dichas sesiones.

144. Del análisis integral del escrito de demanda, se advierte que la parte actora reclama ciertos hechos que aduce ha cometido el Presidente Municipal a través del Tesorero Municipal.

145. En específico, que en la Sesión Ordinaria de Cabildo de veintiuno de febrero de dos mil veinte, donde se aprobaron los estados financieros correspondientes al mes de diciembre de 2019, manifestó que se le canalizó la documentación referente a dichos estados financieros, con un día de antelación a la celebración de la citada sesión, sin canalizarle sus órdenes de pago con el debido soporte documental, lo que dice le impidió realizar una revisión al gasto efectuado.

146. Pues considera que la revisión de dichas órdenes de pago es indispensable para la debida vigilancia de las labores de la



Tesorería, para las observaciones que juzgue convenientes, como lo establece el artículo 45, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal.

147. Documentación que dice le fue remitida por la Tesorería hasta el veinte de febrero de dos mil veinte, por lo que, en su calidad de Síndica y Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, no contaba con la documentación e información para la aprobación de la Cuenta Pública 2019 por el Pleno de Cabildo; y, sin embargo, la misma fue aprobada por mayoría del Pleno mediante la 2ª Sesión Ordinaria de Cabildo de treinta de enero de dos mil veinte.

148. Que el veinte de enero de dos mil veinte, mediante oficio TMEZ/042/2019, la Tesorera Municipal le remitió copia del estado financiero del mes de diciembre de 2019, pero que le fue remitido sin las carpetas de órdenes de pago necesarias para la compulsación del gasto efectuado en ese mes.

149. Información que señala le fue remitida un día antes de la 1ª Sesión Ordinaria de Cabildo de veintiuno de enero de dos mil veinte, en la cual mediante el acuerdo 002/ORD-I/ENE./2020 por mayoría de votos se aprobaron los estados financieros del mes de diciembre de 2019; por lo que votó en contra de dicho acuerdo.

150. Que el treinta de enero de dos mil veinte, se celebró la 2ª Sesión Ordinaria de Cabildo, dando lugar al acuerdo 010/ORD-II/ENE./2020 que aprobó por mayoría de votos la cuenta pública 2019, junto con sus anexos e información adicional para su remisión a los entes fiscalizadores del Estado a través de la Tesorería Municipal.

151. Sesión de Cabildo donde dice manifestó que no fueron solventadas las observaciones de los estados financieros de los meses de noviembre y diciembre de 2019, y que se podía aprobar

hasta el treinta de abril de dos mil veinte, para que hubiera tiempo para solventar sus observaciones, al ser su atribución como Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, por lo que votó en contra.

152. No obstante, asegura que el doce de febrero de dos mil veinte, mediante su oficio SUMEZ/2020/066, remitió a la Tesorería Municipal debidamente firmada y sellada la documentación referente a la cuenta pública 2019, que dice firmó bajo protesta en atención a su deber legal como Síndica.

153. Asimismo, aduce que mediante oficio TMEZ/139/2020 de veinte de febrero de dos mil veinte, la Tesorera Municipal le remitió documentación de órdenes de pago justificativa y comprobatoria durante el desahogo de la 3ª Sesión Ordinaria de Cabildo de veintiuno de febrero de dos mil veinte.

154. Lo que considera extemporáneo, ya que se trataba de la documentación comprobatoria y justificativa de la aplicación del gasto del mes de diciembre de 2019, así como de la Cuenta Pública 2019, la cual ya había sido aprobada.

155. Anteriores hechos que se consideran **fundados**.

156. En lo que interesa, se estima necesario verificar la existencia de las referidas sesiones de Cabildo como lo acontecido dentro de las mismas.

1ª Sesión Ordinaria de Cabildo de veintiuno de enero de dos mil veinte.⁴⁰

157. En el punto sexto de dicha sesión consta que:

⁴⁰ Visible en copia certificada a fojas 073 a 093 del expediente principal, y 16 a 36 del accesorio I; con la precisión que la parte actora la refiere en su demanda como sesión ordinaria de cabildo de 21 de febrero de 2020, cuando en realidad corresponde a la sesión de cabildo de 21 de **enero** de 2020.

- A petición del Presidente Municipal, la Tesorera del Ayuntamiento en ese acto presentó un expediente con los estados financieros del mes de diciembre de 2019; disponibles para que de ser necesario les hicieran las observaciones pertinentes.
- La Tesorera informó que mediante oficios TMEZ/043/2019, TMEZ/042/2019, TMEZ/044/2019 y TMEZ/045/2019, de veinte de enero de dos mil veinte, remitió al Presidente Municipal, Síndica Única, Regidor Primero y Contralora Interna, dichos estados financieros anticipadamente a la sesión, para que hicieran las observaciones pertinentes y esa Tesorería las pudiera solventar en tiempo y forma, y que al resto de los ediles se los envió por correo electrónico;
- La Regidora Cuarta manifestó que su voto era en contra, porque la información no le fue proporcionada con antelación para que fuera revisada y emitir un voto razonado;
- La Síndica y Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, manifestó que su voto era en contra, en esencia, porque los estados financieros le fueron canalizados el veinte de enero, con un día de antelación a la sesión, y que a esa fecha no le habían canalizado las órdenes de pago y soporte documental de dicho estado financiero, lo que no le posibilitó emitir observaciones convenientes al mismo; y
- Finalmente, mediante acuerdo 002/ORD-I/ENE./2020 se aprobaron por mayoría de votos –5 a favor y 2 en contra–, los estados financieros del mes de diciembre de 2019.

2ª Sesión Ordinaria de Cabildo de treinta de enero de dos mil veinte.⁴¹

158. Sesión donde consta en su punto séptimo que:

- A petición del Presidente Municipal, la Tesorera del Ayuntamiento en ese acto informó que mediante oficios TMEZ/074/2019,

⁴¹ Visible en copia certificada a fojas 218 a 234 del expediente principal, y 37 a 53 del accesorio I.

TMEZ/073/2019 y TMEZ/075/2019, todos de veinte de enero de dos mil veinte, envió al Presidente Municipal, Síndica Única y Regidor Primero, copia de los formatos que integran la cuenta pública de 2019, para su análisis y aprobación;

- La Síndica y Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, manifestó que su voto era en contra, en esencia, porque de la revisión financiera practicada a los fondos de ingresos municipales (FISMDF y FORTAMUNDF) del mes de diciembre de 2019, se detectaron diversas inconsistencias y que a esa fecha no habían sido solventadas las observaciones de los estados financieros del mes de noviembre (plasmadas en la 23 Sesión Ordinaria de Cabildo de 19 de diciembre de 2019); asimismo, que no se le habían presentado las órdenes de pago con el debido soporte documental y justificativa sobre la aplicación del gasto del mes de diciembre;
- La Regidora Cuarta manifestó que su voto era en contra, entre otras cuestiones, porque durante todo el año estuvo solicitando la información a la Tesorería para su revisión y la misma no le fue proporcionada; y
- Finalmente, mediante acuerdo 010/ORD-II/ENE./2020 se aprobó por mayoría de votos –5 a favor y 2 en contra–, la cuenta pública 2019, junto con sus anexos e información adicional.

3ª Sesión Ordinaria de Cabildo de veintiuno de febrero de dos mil veinte.⁴²

159. Acto de Cabildo donde en su punto sexto consta que:

- A petición del Presidente Municipal, la Tesorera del Ayuntamiento en ese acto presentó un expediente con los estados financieros del mes de enero de 2020, disponibles para que de ser necesario se les hagan las observaciones pertinentes;
- La Tesorera informó que mediante oficios TMEZ/122/2019, TMEZ/118/2019, TMEZ/123/2019 y TMEZ/124/2019, todos de

⁴² Visible en copia certificada a fojas 54 a 63 del accesorio I.

diecisiete de febrero de dos mil veinte, remitió al Presidente Municipal, Síndica Única, Regidor Primero y Contralora Interna, dichos estados financieros, anticipadamente a la sesión, para que hicieran las observaciones pertinentes y esa Tesorería las pudiera solventar en tiempo y forma, y que al resto de los ediles se los envió por correo electrónico;

- La Regidora Cuarta manifestó que su voto era en contra, porque no había certeza en la información de estados financieros que se les presentaba, además de la negativa de la Tesorera de contestar ciertas preguntas que le hiciera;
- La Síndica y Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, manifestó que su voto era en contra, en esencia, porque de conformidad con las disposiciones legales no es posible que se le presenten las carpetas con las órdenes de pago y su soporte documental a destiempo, como ejemplo las carpetas del gasto del mes de diciembre de 2019 que no le han sido presentadas para la firma de las órdenes de pago; del mismo modo que sus observaciones referentes al mes de diciembre de 2019 y enero de 2020, apenas estén en proceso de solventación;
- La Tesorera manifestó que en ese momento le remitiría –a la Síndica– las carpetas del gasto del mes de diciembre para firma a través del oficio TMEZ/139/2020 de veinte de febrero de dos mil veinte, y que las solventaciones de los meses de diciembre de 2019 y enero de 2020, le serían solventadas con los oficios TMEZ/135/2020 y TMEZ/144/2020 en el transcurso de ese día; y
- Finalmente, mediante acuerdo 012/ORD-III/FEBR./2020 se aprobaron por mayoría de votos –5 a favor y 2 en contra–, los estados financieros del mes de enero de 2020.

160. Por otra parte, consta el oficio TMEZ/042/2020, de veinte de enero de dos mil veinte,⁴³ mediante el cual en esa fecha la Tesorera Municipal le remitió a la Síndica Municipal, la

⁴³ Visible en copia certificada a foja 069 del expediente principal.

documentación o anexos correspondientes al estado financiero del mes diciembre de 2019.

161. Asimismo, consta el oficio TMEZ/139/2020, de veinte de febrero de dos mil veinte,⁴⁴ mediante el cual la Tesorera Municipal le remitió en esa fecha a la Síndica Municipal, las carpetas originales del gasto correspondiente al mes diciembre de 2019; donde se advierte que la Síndica actora firmó de recibido, haciendo la aclaración –de puño y letra– que dicha documentación comprobatoria la recibía en el desahogo de la 3ª Sesión Ordinaria de Cabildo de veintiuno de febrero de dos mil veinte.

162. Así como como el oficio SUMEZ/2020/066, de doce de febrero de dos mil veinte,⁴⁵ donde consta que la Síndica actora remitió en esa fecha a la Tesorera Municipal, la documentación original sellada y firmada de su parte, que integra la Cuenta Pública del ejercicio 2019, aprobada en la 2ª Sesión Ordinaria de Cabildo, de treinta de enero de dos mil veinte; manifestando que la firmaba bajo protesta porque no le había sido remitida la documentación comprobatoria del gasto del mes de noviembre y diciembre de 2019, como quedó asentado en la Sesión de Cabildo antes referida, además, de otras observaciones relacionadas con la revisión financiera de los ingresos municipales (FISMDF y FORTAMUNDF) del mes de diciembre de 2019.

163. Por su parte, el Presidente Municipal al rendir su informe circunstanciado, en lo que respecta al presente motivo de agravio, en esencia, señaló que:

- En su labor como servidor público se ha conducido con probidad en el ejercicio de sus funciones con respeto a sus compañeros ediles sin excepción de género;

⁴⁴ Visible en copia certificada a foja 100 del expediente principal.

⁴⁵ Visible en copia certificada a fojas 096 y 097 del expediente principal.



Tribunal Electoral
de Veracruz

- Los actos que se le imputan a través de la Tesorería, al tratarse de funciones de cada uno de los servidores públicos se deslinda de las acciones u omisiones realizadas por terceras personas;
- Toda la información que se genera en el Ayuntamiento es puesta de conocimiento de todos los ediles a través de sesión de cabildo, y previo a su autorización tienen cada uno de ellos la libertad de solicitar la información necesaria para despejar dudas, y que pueden recurrir a la Contraloría Interna como encargada de vigilar los recursos financieros;
- Los actos reclamados a la Tesorería tienen su operatividad regulada en la Ley Orgánica Municipal;
- Es falso que se le impida a la Síndica desempeñar su cargo de elección popular, y tampoco se violenta su derecho con respecto a su género, ya que está presente en todas las sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo; y
- En ese orden de ideas, se estaría en el supuesto de una falta administrativa.

164. Al respecto, la Tesorera Municipal al rendir su informe circunstanciado,⁴⁶ en lo que interesa, manifiesta que:

- En su labor como servidora pública se ha conducido con probidad en el ejercicio de su cargo, con respeto siempre a la esfera jurídica y las funciones de las y los ediles;
- No se actualiza la hipótesis de entorpecer el ejercicio de las atribuciones de la Síndica Municipal;
- Niega que de su parte existan actos y omisiones basados en elemento de género en contra de la Síndica en su condición de mujer;
- Jamás ha violentado los derechos político-electorales de nadie, lo que dice demuestra con copia de múltiples oficios emitidos por la Tesorería y que anexa a su informe (todos dirigidos a la Síndica actora durante los meses de enero a diciembre de 2019);

⁴⁶ Visibles a fojas 001 a 016 del accesorio VII.

- Los actos reclamados son hechos que obedecen a la materia administrativa;
- Toda la información que se genera en el Ayuntamiento es puesta de conocimiento de todos los ediles a través de sesión de cabildo previa convocatoria en términos de ley, y previo a su autorización tienen cada uno de ellos la libertad de solicitar la información necesaria para despejar dudas, y que incluso pueden recurrir a la Contraloría Interna como encargada de vigilar los recursos financieros;
- Respecto a las actividades recurrentes que dice la Síndica entorpecen sus funciones, la actora no menciona qué actividades recurrentes entorpecen sus funciones;⁴⁷
- Es falso que se impida a la Síndica desempeñar su cargo de elección popular, y tampoco se violenta su derecho respecto a su género, ya que está presente en todas las sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo;
- La Tesorería en ejercicio de sus funciones ha cumplido con presentar previamente al Ayuntamiento y remitir oportunamente al Congreso del Estado, los estados financieros y la cuenta pública anual en tiempo y forma.
- No se acredita que a la Síndica se le impida ejercer su derecho de vigilar o participar en la administración municipal; y
- No existe un trato diferenciado y ventajoso hacia la Síndica, ya que siempre se le ha entregado la información para su análisis, y durante el ejercicio de la administración ha participado en la vida democrática del Ayuntamiento.

165. Además, también consta que mediante 1ª Sesión Ordinaria de Cabildo de dos de julio de dos mil dieciocho,⁴⁸ a la Síndica actora, entre otras comisiones, se le designó como Presidenta de

⁴⁷ Ello, respecto de la Sesión Ordinaria de Cabildo de 21 de febrero de 2020, donde se aprobaron los estados financieros de diciembre de 2019, y donde la Síndica actora aduce que la documentación referente a esos estados financieros se le canalizó con un día de antelación a la sesión, y que le impidió realizar una correcta revisión.

⁴⁸ Visibles en copia certificada a fojas 040 a 066 del expediente principal.

la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal; lo que no se encuentra controvertido por las partes.

166. Anteriores constancias documentales que se les otorga valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 362, fracción I, inciso d), y 363, párrafo segundo, del Código Electoral, al haber sido expedidas por una autoridad municipal en el ámbito de su competencia.

Análisis.

167. En términos de lo dispuesto por el artículo 35, fracciones VI y VII, de la Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento tiene la atribución de:

- Revisar y aprobar los estados financieros mensuales y la cuenta pública anual que le presente la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal; y
- Presentar al Congreso del Estado, para su revisión, sus estados financieros mensuales y la cuenta pública anual.

168. Para lo cual, la Tesorera Municipal, conforme lo previsto por el artículo 72, fracciones XII y XIII, de la Ley Orgánica Municipal, tiene la obligación de:

- Presentar, el primer día de cada mes, el corte de caja del movimiento de caudales del mes anterior con la intervención de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, debiendo remitir una copia al Congreso del Estado, así como a los ediles que lo soliciten y, en su caso, contestar a éstos, por escrito y en el término de diez días hábiles, las dudas que tuvieren; y
- Preparar para su presentación al Cabildo dentro de los primeros quince días de cada mes, los estados financieros del mes inmediato anterior para su glosa preventiva y remisión al Congreso del Estado, dentro de los diez días siguientes, así como la Cuenta Pública anual conforme a las disposiciones legales

vigentes, y proporcionar la información y documentos necesarios para aclarar las dudas que sobre el particular planteen la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal o el Cabildo.

169. Al respecto, la Síndica y como Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, de conformidad con los artículos 37, fracciones III, IV, XI y XII, 39, y 45, fracciones I, III y V, de la Ley Orgánica Municipal, tiene la atribución de:

- Vigilar las labores de la Tesorería, promover la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal, y dar cuenta al Ayuntamiento de todo aquello que estime pertinente;
- Revisar y firmar los cortes de caja mensuales de la Tesorería Municipal;
- Revisar los estados financieros mensuales y la Cuenta Pública anual que deba rendir la Tesorería y presentarlos al Ayuntamiento con las observaciones que juzgue convenientes;
- Vigilar que, con oportunidad, se presenten los estados financieros mensuales y la Cuenta Pública anual al Congreso del Estado; y
- Asistir y participar, con voz y voto, en las sesiones del Ayuntamiento;

170. Ahora bien, del análisis de las sesiones de cabildo reclamadas, en lo que interesa, se evidencia que respecto de la 1ª Sesión Ordinaria de Cabildo de veintiuno de enero de dos mil veinte, por mayoría de votos se acordó aprobar los estados financieros de diciembre de 2019, y que la documentación relativa para su revisión y observaciones fue entregada a la Síndica como a los demás ediles, solo con un día de anticipación a la sesión de manera genérica solo manifestó que además estaba incompleta; por lo que la Síndica actora y la Regidora Cuarta votaron en contra, ya que aseguran no les permitió emitir observaciones convenientes y un voto razonado.



171. En la 2ª Sesión Ordinaria de Cabildo de treinta de enero de dos mil veinte, por mayoría de votos se acordó aprobar la cuenta pública del ejercicio 2019, donde si bien a la Síndica y demás ediles se les proporcionó información relativa a ese tema para su revisión días previos a la sesión, también consta que la Síndica actora y la Regidora Cuarta votaron en contra porque señalaron que a esa fecha no se habían solventado observaciones de los estados financieros del mes de noviembre de 2019, y no se habían presentado los soportes documentales sobre la aplicación del gasto del mes de diciembre, y que habían solicitado a la Tesorería información para su revisión y no fue proporcionada.

172. Mientras que en la 3ª Sesión Ordinaria de Cabildo de veintiuno de febrero de dos mil veinte, por mayoría de votos se acordó aprobar los estados financieros de enero de 2020, y la información relativa se proporcionó a la Síndica y demás ediles días previos a la sesión; sin embargo, la Síndica actora y la Regidora Cuarta votaron en contra porque se presentaron los soportes documentales a destiempo y había observaciones apenas en proceso de solventación, además que no había certeza en la información, y que la Tesorera se negaba a contestar ciertas preguntas sobre el tema; incluso, se hizo constar que en ese momento la Tesorera remitiría carpetas de gasto de diciembre para firma, y que las observaciones pendientes de diciembre de 2019 y enero de 2020, las solventaría en el transcurso de ese día.

173. En el caso, el Presidente Municipal y la Tesorera en sus respectivos informes circunstanciados, solo se concretan a negar los hechos que se les atribuyen, bajo el argumento genérico de que se han conducido con respeto en el ejercicio de sus funciones y hacia los ediles, a quienes dicen les ponen de conocimiento la información a través de sesión de cabildo, con la libertad de solicitar la información que estimen necesaria; que los hechos solo

obedecen a la materia administrativa; que no violentan el derecho de la Síndica respecto a su género, ya que está presente en todas las sesiones de Cabildo; que han cumplido con presentar al Ayuntamiento y al Congreso del Estado los estados financieros y la cuenta pública anual en tiempo y forma; y que no existe un trato diferenciado y ventajoso hacia la Síndica.

174. Sin embargo, de acuerdo con la carga de la prueba, dichas autoridades responsables al rendir sus informes sobre los hechos atribuidos –a pesar de que era el momento procesal para ello–,⁴⁹ incumplieron su obligación legal de demostrar que efectivamente entregaron, con la debida anticipación y previo a las sesiones de cabildo, a la Síndica actora y en su calidad de Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, la información y documentación correspondiente a los estados financieros de diciembre de 2019, de la cuenta pública de 2019, y de los estados financieros de enero de 2020.

175. Máxime que, de acuerdo con lo previsto por el artículo 361, párrafo segundo, del Código Electoral, la prueba procede sobre los hechos controvertidos, y el que niega también está obligado a probar –como en este caso–, cuando la negación de las autoridades responsables pretende desconocer la presunción legal que existe dentro del juicio a favor de la Síndica actora; esto es, que la omisión reclamada resulta cierta en tanto dichas autoridades no demuestren lo contrario.

176. Por esa razón, si las señaladas autoridades se les atribuyó la omisión de proporcionar anticipadamente a la Síndica actora la documentación necesaria y completa para emitir un voto

⁴⁹ Cuando conforme a los principios jurídicos de “carga de la prueba” (*onus probandi*) y de “a quien afirma incumbe la prueba” (*affirmanti incumbit probatio*), si la parte señalada como responsable afirma poseer una verdad diferente o contraria al hecho que se le atribuye en juicio, es quien está obligada a probar su dicho ante los Tribunales.



debidamente informado en las sesiones ordinarias de Cabildo de veintiuno y treinta de enero, y de veintiuno de febrero, todas de dos mil veinte. Luego entonces, correspondía a éstas desvirtuar de manera fehaciente la existencia de los hechos omisivos en que se basa la reclamación.

177. Porque al tratarse de una omisión, correspondía a dichas autoridades probar la existencia del acto positivo de haber convocado correctamente a la Síndica actora a las sesiones de Cabildo que reclama; esto es, mediante la acreditación de haber otorgado oportunamente a la Síndica la información y documentación financiera del Ayuntamiento relativa a los estados financieros y cuenta pública aprobados en las citadas sesiones.

178. Ya que, en cuanto a las cargas procesales, opera una suerte desfavorable para las autoridades omisas, que se traduce en una pérdida de su derecho a justificar y aportar pruebas sobre la legalidad del acto que se les reclama, el cual tenían a su disposición y optaron no hacer valer en su perjuicio al momento de rendir sus informes circunstanciados; a lo que recae la consecuencia jurídica de tener por cierta la ilegalidad del acto reclamado.

179. Pues si bien, al rendir sus respectivos informes circunstanciados, el Presidente Municipal y la Tesorera, de manera similar, remitieron copia de todas las sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo del Ayuntamiento correspondientes a 2019 y 2020;⁵⁰ y la Tesorera además remitió copia de múltiples oficios dirigidos a la Síndica actora durante 2019.⁵¹

⁵⁰ Visibles en copia certificada a fojas 016 a 1014 del accesorio I, y fojas 018 a 641 del accesorio VII, respectivamente; consistentes en 25 sesiones ordinarias, 24 extraordinarias y 1 solemne, de diferentes fechas de enero a diciembre 2019; así como 35 ordinarias y extraordinarias de diferentes fechas de enero a noviembre de 2020.

⁵¹ Visibles en copia certificada a fojas 643 a 1074 del accesorio VII.

180. Documentos que se valoran en términos de los artículos 362, fracción I, inciso d), y 363, párrafo segundo, del Código Electoral, al estar expedidas por una autoridad municipal en el ámbito de su competencia.

181. Sin embargo, del análisis exhaustivo de las remitidas sesiones de Cabildo, en ninguna de ellas consta en su contenido ni de forma adjunta, la documentación comprobatoria de que al momento de convocar a la Síndica actora, como a todos los y las demás ediles a las sesiones de Cabildo, ni en particular de las relativas al veintiuno y treinta de enero, y veintiuno de febrero, de dos mil veinte, se les haya proporcionado oportuna y anticipadamente a cada uno de los y las ediles, la información y documentación financiera necesaria y completa de los estados financieros de diciembre de 2019, de la cuenta pública de 2019, y de los estados financieros de enero de 2020.

182. Asimismo, del análisis de los múltiples oficios remitidos por la Tesorera, se advierte que todos son dirigidos a la Síndica actora durante los meses de enero a diciembre de 2019, relacionados con diversas cuestiones administrativas y financieras del Ayuntamiento durante dicha anualidad. No obstante, ninguno de dichos oficios corresponde a las convocatorias ni a los temas o puntos de acuerdo de las cuestionadas sesiones de Cabildo, y que, en su caso, permitieran desvirtuar la omisión reclamada.

183. Por consiguiente, no está acreditado que a la Síndica actora, con la anticipación adecuada, la hayan convocado correctamente a las sesiones de Cabildo en cuestión, pues las autoridades responsables no aportan ninguna constancia que permita tener por justificado que previo a dichas sesiones, a través de las convocatorias respectivas se le haya adjuntado la información y documentación suficiente y necesaria que le permitiera tener, ni al



resto de las y los ediles, pleno conocimiento del contenido de los estados financieros de diciembre de 2019, de la Cuenta Pública de 2019, y de los estados financieros de enero de 2020.

184. Lo que evidencia una postura omisiva de las autoridades responsables respecto de la correcta convocatoria a sesiones de Cabildo de las y los ediles, pues se advierte que, bajo su incorrecta apreciación, no existe obligación del Presidente Municipal y de la Tesorera, de entregar anticipadamente a las sesiones de Cabildo, toda la información necesaria para su revisión previo a la aprobación de los estados financieros mensuales y cuenta pública anual del Ayuntamiento.

185. Situación que finalmente representa un obstáculo para el correcto ejercicio de las funciones edilicias de la Síndica actora, y más en su calidad de Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal; particularmente, en su derecho a votar de manera informada sobre los diversos temas financieros que se analizan y aprueban en las sesiones de Cabildo.

186. Sin que tenga justificación lo alegado por el Presidente Municipal, de que los actos que se le imputan se tratan de funciones de otros servidores públicos y que supuestamente se deslinda de las omisiones de terceras personas.

187. Puesto que, además de que la Síndica actora también le atribuye la omisión reclamada a dicho servidor público, finalmente, en términos del artículo 36, fracciones I y III, de la Ley Orgánica Municipal, el Presidente Municipal es el responsable de convocar a las sesiones de Cabildo del Ayuntamiento, así como de presidir y dirigir los debates de las mismas.

188. Razón por la cual, en este caso, el Presidente Municipal es el responsable directo de la omisión que se reclama en el presente motivo de agravio.

189. En las relatadas circunstancias, conforme al contexto normativo que rige las atribuciones del Ayuntamiento, de aprobar los estados financieros mensuales y la cuenta pública anual que le presente la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, para su remisión oportuna al Congreso del Estado.

190. Así como el que rige las obligaciones de la Tesorera de presentar el primer día de cada mes los cortes de caja del mes anterior con la intervención de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, de preparar dentro de los primeros quince días de cada mes los estados financieros mensuales, y de preparar la cuenta pública anual, proporcionando la información y documentos necesarios para su análisis.

191. Respecto de lo cual, la Síndica actora y Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, tiene la atribución de vigilar las labores de la Tesorería, revisar los cortes de caja y estados financieros mensuales, así como la cuenta pública anual con las observaciones que juzgue convenientes, además de vigilar que se presenten oportunamente dichos estados financieros y cuenta pública anual al Congreso del Estado.

192. Por lo que, si bien el contexto normativo que rige ese tipo de actos municipales, no establece la obligación específica de que el Presidente Municipal y la Tesorera, para la discusión y aprobación de los estados financieros mensuales y la cuenta pública anual, deban entregar junto con la convocatoria respectiva y previamente a la sesión de Cabildo, toda la documentación soporte o justificativa de los mismos a cada uno de los y las ediles integrantes del cabildo.



193. Pues sólo impone la obligación de que el Ayuntamiento apruebe sus estados financieros mensuales y cuenta pública anual, mediante sesión de Cabildo por la mayoría de sus integrantes, para ser remitidos al Congreso del Estado, dentro de los plazos que establece la Ley Orgánica Municipal respectiva.

194. Sin embargo, se debe reconocer que respecto al derecho de las y los ciudadanos a ser votados y desempeñar los cargos de elección popular previstos por los artículos 35, fracción II, y 36, fracción IV, de la Constitución Federal.

195. La Sala Superior del TEPJF, ha definido que el derecho a ser votado también abarca el derecho de ocupar el cargo para el cual fue electo, y desempeñar las funciones inherentes al mismo.

196. En tal sentido, como quedó precisado, la Síndica actora en su calidad de Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, tiene el derecho de asistir a las sesiones de Cabildo del Ayuntamiento y participar en ellas con voz y voto, para ejercer la atribución de vigilar las labores de la Tesorería, así como de revisar los cortes de caja y estados financieros mensuales, además de la cuenta pública anual para las observaciones que juzgue convenientes.

197. Por lo que, desde una perspectiva de progresividad del derecho humano previsto por el artículo 1 de la Constitución Federal, el correcto ejercicio del cargo de la Síndica actora y mas en su calidad de Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, en cuanto a su atribución de participar en las sesiones de Cabildo con voz y voto, implica que merece tener conocimiento previo a las sesiones de Cabildo, de toda la información y documentación relacionada con los referidos temas financieros; máxime que, implican el uso y distribución de los

recursos públicos con efectos jurídicos de orden general sobre los servicios municipales.

198. En otras palabras, la Síndica actora como todos los demás ediles integrantes del Cabildo, en respeto a su derecho de representación ciudadana que les fue delegado por el electorado, deben contar con los elementos suficientes de información que les permita participar de manera razonada en los asuntos o temas a tratar, con independencia del sentido en que se aprueben por la mayoría del Cabildo, como una potestad exclusiva de ese órgano de gobierno municipal.⁵²

199. Precisamente, porque la posibilidad de que se les permita emitir un voto apropiadamente informado y razonado, garantiza a las y los ediles el efectivo ejercicio de su atribución de participar con voz y voto en las sesiones de Cabildo del Ayuntamiento.

200. En consecuencia, al quedar evidenciado que no se garantizó plenamente a la Síndica actora ni al resto de los ediles, en este caso, el efectivo ejercicio de su atribución de colaborar en la revisión de los estados financieros de diciembre de 2019, de la cuenta pública de 2019, y de los estados financieros de enero de 2020, aprobados mediante sesiones ordinarias de Cabildo de veintiuno y treinta de enero, y de veintiuno de febrero, de dos mil veinte.

201. Lo procedente es, a fin de garantizar en adelante a la Síndica actora el efectivo ejercicio de sus atribuciones, **ordenar** al Presidente Municipal, con el apoyo del Secretario o de la Tesorería, que en lo subsecuente, previamente a las sesiones de Cabildo o por lo menos al momento de su convocatoria respectiva, se les proporcione a todas las y los ediles, de manera física o

⁵² Criterio similar asumió este Tribunal en la sentencia TEV-JDC-645/2020; la cual fue confirmada por la Sala Regional Xalapa mediante SX-JE-71/2021.



Tribunal Electoral
de Veracruz

digital toda la información necesaria de los temas a aprobar, para que, conforme a sus atribuciones y mediante las observaciones razonadas que estimen pertinentes, emitan su voto en el sentido que lo consideren conveniente.

202. En el entendido que, ante la inexistencia legal de formalidades para la práctica de la notificación de las convocatorias para las sesiones de Cabildo de los Ayuntamientos, este Tribunal Electoral ha definido, de manera enunciativa y no limitativa, ciertas reglas para convocar a las y los ediles de manera correcta y oportuna,⁵³ esto es, con el tiempo de anticipación suficiente a las sesiones de cabildo, como para la celebración de las mismas; siendo las siguientes:

REGLAS DE NOTIFICACIÓN DE LA CONVOCATORIA PARA LAS SESIONES DE CABILDO

Para la práctica de las notificaciones de la convocatoria a las y los ediles integrantes del cabildo, deberán seguirse las siguientes reglas:

- a) Emitido el documento respectivo, su notificación deberá realizarse de manera inmediata.
- b) Se llevará a cabo por medio de oficio, debiendo recabarse la firma de acuse o sello respectivo, precisándose la fecha, hora y datos de identificación de la persona que lo reciba.
- c) Tratándose de información adjunta o anexa a la notificación del oficio y atendiendo a su volumen, número de archivos o diversidad de documentos, ésta podrá entregarse también a través de medios electrónicos o informáticos.
- d) En caso de que alguno de los miembros del Ayuntamiento no sea localizado en un primer momento, deberá procurarse la entrega de la convocatoria, previa cita de espera, y, en caso de ser necesario, el documento que contenga la convocatoria y anexos respectivos se fijarán en la puerta de la oficina

⁵³ Entre otros, al resolver el expediente TEV-JDC-1236/2019 y su Acumulado.

asignada en el recinto oficial, levantando el acta circunstanciada correspondiente.

e) En caso de que las o los Servidores Públicos, se nieguen a recibir la notificación, por sí o a través de alguna otra persona, se deberá publicitar la convocatoria por medio de lista de acuerdos, debiendo recabarse elementos de convicción o certificación que permitan acreditar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se llevó a cabo la fijación de la invitación en la lista de acuerdos.

f) La notificación puede realizarse en las oficinas de la o el edil convocante, si los interesados se presentan voluntariamente a recibir el oficio de cita.

g) La o el servidor público encomendado para la práctica de las notificaciones, deberá levantar acta en la cual asiente razón de todas y cada una de las circunstancias observadas en la diligencia de mérito.

h) Las notificaciones deberán realizarse en días y horas hábiles, con una anticipación de cuarenta y ocho horas, por lo menos, al momento en que deba celebrarse la sesión.⁵⁴

Además, la autoridad convocante al notificar el oficio de cita para la sesión de Cabildo, deberá correr traslado con las constancias íntegras y legibles que se relacionen con los puntos que serán sometidos a discusión y aprobación, sin distinción de la comisión edilicia a la que pertenezcan los convocados.

En todo caso, si por la urgencia, las circunstancias en que se programe el desarrollo de la sesión o por la dimensión de la información relacionada con los puntos a discutirse, no es posible para la autoridad convocante correr traslado con dicho material, en todos los casos, al notificar la convocatoria, es pertinente que, al emitir el oficio de citación, se indique a los integrantes del cabildo la forma o modalidad, el lugar, la hora y fecha en que puedan imponerse de la información y revisar

⁵⁴ Como se definió al resolverse el expediente TEV-JDC-476/2019.



Tribunal Electoral
de Veracruz

su contenido, previo al inicio de la sesión de cabildo.⁵⁵

Previamente a las sesiones de Cabildo o por lo menos al momento de su convocatoria respectiva, se le proporcione a las y los ediles, de manera documental o digital, o se le informe donde se encuentran a su disposición, la información necesaria del tema a aprobar, para que conforme a sus atribuciones y mediante observaciones razonadas que estimen pertinentes, emitan su voto en el sentido que lo consideren conveniente.⁵⁶

203. Incluso, sobre esta temática, este Tribunal Electoral se ha pronunciado en diversos asuntos de su competencia, lo que derivó, por ejemplo, en la emisión del criterio orientador con clave de control **C.O.TEV.3/2019** de rubro: **CONVOCATORIA PARA LAS SESIONES DE CABILDO, REQUISITOS MÍNIMOS PARA SU VALIDEZ.**⁵⁷

204. Con la precisión que, respecto de los acuerdos aprobados en las sesiones ordinarias de Cabildo de veintiuno y treinta de enero, y de veintiuno de febrero, de dos mil veinte, al tratarse de acuerdos tomados por mayoría de votos de los integrantes del Cabildo en Pleno, en ejercicio de sus funciones de naturaleza administrativa fundada en el artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal, la omisión reclamada por la Síndica actora, en este caso, no produce su invalidez.

205. Toda vez que, en la aprobación de dichos acuerdos, la Síndica actora participó como parte integrante de ese ente colegiado, con su voto en contra pero finalmente minoritario; por

⁵⁵ Como se estableció al resolver los expedientes TEV-JDC-790/2019 y TEV-JDC-933/2019.

⁵⁶ Criterio establecido al resolverse el expediente TEV-JDC-834/2019.

⁵⁷ Visible en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 510 de 23 de diciembre de 2019, y https://sisdti.segobver.gob.mx/siga/doc_gaceta.php?id=2528.

lo que, la validez de dichos actos se encuentra sujeta al imperio de esa autoridad municipal.⁵⁸

206. De igual manera, vale la pena precisar que, al estar evidenciado que la omisión de convocar debidamente a la Síndica actora a las sesiones de cabildo reclamadas no se trató de un acto exclusivo sobre su persona, sino también sobre el resto de los ediles, ya que dentro de las propias sesiones de cabildo analizadas consta que la omisión de convocar oportunamente con la información y documentación necesaria de los temas a sesionar, fue para todos los ediles, incluso, que a la mayoría de las y los regidores solo se les convocó por correo electrónico.

207. Por lo que, resulta innecesario analizar respecto de las demás sesiones de cabildo de los ejercicios 2019 y 2020, si dicha omisión de convocar correctamente, fue para todos los y las ediles como algún trato diferenciado; principalmente, porque el resto de las sesiones de cabildo de dichos ejercicios fiscales no constituye materia de *litis*, pues la promovente solo reclama la omisión respecto de las analizadas sesiones de cabildo, sin precisar en su demanda alguna otra en particular y que éste Tribunal estuviera obligado a analizar.

3) Omisión del Director de Obras Públicas Municipal, de proporcionarle oportunamente contratos de obra pública del ejercicio 2019.

208. Por cuanto hace a este hecho reclamado en la demanda, se advierte que la Síndica actora aduce de manera genérica que el Director de Obras Públicas del Ayuntamiento, por órdenes del Presidente Municipal, se ha negado y continúa negando a remitirle información completa respecto de contratos de diversas obras. Lo

⁵⁸ Similar criterio de validez de acuerdos de cabildo tomados por mayorías de votos, se asumió al resolverse el expediente TEV-JDC-476/2019.



que dice limita y anula el ejercicio efectivo de sus atribuciones y libre desarrollo de la función pública de su cargo, y que además considera actos y omisiones basados en elementos de género por su condición de mujer.

209. En particular, señala que mediante oficio SUMEZ/2019/191 de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, solicitó al Director de Obras Públicas, canalizar los contratos de obras correspondientes al ejercicio 2019, para su aval y cumplimiento de su deber legal mediante su rúbrica.

210. Reconoce que, en respuesta a su solicitud, mediante oficio 0100/DGOP/2020, de cuatro de febrero de dos mil veinte, y que recibió en misma fecha, le fue remitida la evidencia de solo trece contratos de obra pública; pero que habían pasado más de ocho meses para que dicho servidor público le remitiera los contratos y sin la evidencia del proceso de adjudicación.

211. Asegurando que mediante oficio SUMEZ/2020/052, de seis de febrero de dos mil veinte, devolvió los trece contratos de obra pública sin su firma, en razón de que habían transcurrido más de ocho meses para ser entregados sin su soporte documental, en contravención al artículo 53 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados del Estado de Veracruz; y que, además, la Cuenta Pública de 2019 ya había sido aprobada el veinte de enero de dos mil veinte, por lo que resultaba ilógico que le remitieran los contratos para firma fuera de término.

212. Lo que se considera **infundado**; como se explica enseguida.

213. Como cuestión previa, se debe precisar que si bien la Síndica actora aduce que el Director de Obras Públicas por órdenes del Presidente Municipal, le ha negado y se continua negando a remitirle información completa respecto de contratos de diversas

obras, y que por ello se limita y anula el ejercicio efectivo de sus atribuciones, y que presuntamente se trata de actos y omisiones basados en elementos de género.

214. Sin embargo, lo cierto es también, que tal señalamiento lo realiza de manera genérica, esto es, sin precisar de manera específica cuáles son los supuestos contratos y obras, que dice, el Presidente Municipal le ha ordenado al Director de Obras Públicas no le remita con la información completa, ni cuáles son los que presuntamente continúa negando a remitirle.

215. Por tanto, aún bajo el principio de suplencia de queja, de dicho argumento genérico de la Síndica actora no es posible identificar un acto reclamado en particular, ya que este órgano jurisdiccional no puede presuponer cuáles serían tales contratos y obras ni la temporalidad a la que corresponderían; por lo que, tampoco es posible derivar alguna afectación en su perjuicio, para que, en su caso, este Tribunal se pudiera ocupar de su estudio conforme a las disposiciones legales que resultaran procedentes.

216. No obstante, de manera particular refiere en su demanda un hecho concreto respecto del Director de Obras Públicas, relativo a una presunta entrega extemporánea de ciertos contratos de obra pública para su firma; por lo que, el análisis del presente motivo de agravio solo se puede centrar sobre ese hecho concreto.

217. Al respecto, en el sumario consta el oficio SUMEZ/2019/191, de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve,⁵⁹ mediante el cual la Síndica actora, en esa fecha, solicitó al Director de Obras Públicas, le canalizara los contratos de obras públicas correspondientes al ejercicio 2019, para sus respectivas firmas, y que además le proporcionara copia del expediente del proceso de adjudicación con actas y anexos.

⁵⁹ Visible a foja 110 del expediente principal.



Tribunal Electoral
de Veracruz

218. Asimismo, consta el oficio 0100/DGOP/2020, de cuatro de febrero de dos mil veinte,⁶⁰ mediante el cual el Director de Obras Públicas –en atención al oficio SUMEZ/2019/191–, le remitió a la Síndica actora lo siguiente:

- Contratos MEZV/2019300650005, MEZV/2019300650007, MEZV/2019300650008, MEZV/2019300650009, MEZV/2019300650015, MEZV/2019300650023, MEZV/2019300650024, MEZV/2019300650026, MEZV/2019300650027, MEZV/2019300650031, MEZV/2019300650036, MEZV/2019300650051 y MEZV/2019300650200;
- Actas de presentación y apertura de propuestas técnicas y económicas;
- Dictamen y acta de fallo;
- Catálogo de conceptos del presupuesto del contrato;
- Fianzas de anticipo y de cumplimiento;
- Registro del padrón de contratistas; y,
- Ficha técnica de la empresa.

219. De igual manera, consta el oficio SUMEZ/2020/052, de seis de febrero de dos mil veinte,⁶¹ donde se advierte que la Síndica actora devolvió al Director de Obras Públicas los referidos contratos y documentación anexa, pero sin su firma, bajo el argumento de que dicha documentación le había sido remitida de forma extemporánea, es decir, ocho meses después de haberla solicitado; lo que en su opinión se traducía en una omisión grave por transgredir los procedimientos de licitación, adjudicación y ejercicio del gasto público; precisando en su oficio que la Cuenta Pública de 2019, fue aprobada mediante la 2ª Sesión Ordinaria de Cabildo de treinta de enero de dos mil veinte.

⁶⁰ Visible a foja 113 del expediente principal.

⁶¹ Visible a fojas 116 a 118 del expediente principal.

220. Respecto de dicho motivo de reclamo, el Director de Obras Públicas al rendir su informe circunstanciado,⁶² en esencia, manifestó que:

- No tiene conocimiento de que se haya obstaculizado por el Presidente Municipal y la Tesorera, sus funciones y que no son hechos imputables a su persona;
- Niega que haya realizado conductas u omisiones mediante las cuales se haya limitado o anulado el ejercicio de las atribuciones de la Síndica;
- Es una manifestación subjetiva de la Síndica el referir que por ser mujer exista una percepción de falta de capacidad para conocer cuestiones técnicas y que por ello supuestamente haya un trato discriminatorio hacia su persona, por lo que no existe un elemento violatorio de equidad de género;
- Respecto de las sesiones de Cabildo la Dirección de Obras Públicas no tiene atribuciones para celebrar acuerdos y emitir votos durante la sesión, y que es el Cabildo quien determina los acuerdos;
- La Dirección de Obras Públicas siempre ha elaborado los proyectos correspondientes conforme lo establecido en la Ley y Reglamento de Obras Públicas y Servicios Relacionados vigente en el Estado;
- Dicha Ley y Reglamento de Obras Públicas, no prevé que su Dirección tenga que cumplir con la condición de la Síndica de que para firmar deba tener integrado el expediente respectivo, pues el proceso licitatorio conlleva la celebración de varias etapas;
- A la Síndica en su calidad de Vocal 1 del Comité de Obras Públicas, se le ha informado sobre la recepción y apertura de propuestas técnicas y económicas de las obras (detallando las que motivan este agravio);
- La Síndica omite manifestar que ha sido participe de las etapas del proceso de licitación y en las cuales ha estado presente, sin

 ⁶² Visible a fojas 539 a 553 del expediente principal.



que exista algún antecedente de que haya manifestado su oposición al proceso respectivo; y

- No ha ejercido acción alguna en contra de los derechos político-electorales ni ha realizado omisiones de tracto sucesivo en contra de la Síndica.

221. Al efecto, el Director de Obras Públicas exhibió copia de múltiples oficios de esa Dirección dirigidos a los integrantes del Comité de Obras Públicas del Ayuntamiento –incluida la Síndica actora–, de fechas diversas dentro del periodo de mayo a octubre de dos mil diecinueve, relacionados con las obras en cuestión, así como de diversas actas y dictámenes relativos a los procesos licitatorios de dichas obras.⁶³

222. Constancias documentales que se valoran de conformidad con los artículos 362, fracción I, inciso d), y 363, párrafo segundo, del Código Electoral, al haber sido expedidas por una autoridad municipal en el ámbito de su competencia.

223. Ahora bien, como se advierte, la Síndica actora pretende reclamar de manera específica una presunta omisión del Director de Obras Públicas, de proporcionarle oportunamente ciertos contratos de obras públicas del Ayuntamiento correspondientes al ejercicio 2019, con sus respectivos soportes documentales de los procesos de licitación de las mismas.

224. Para lo cual, la actora reconoce que por oficio solicitó dichos contratos al Director de Obras Públicas, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, para su aval y firma; reconociendo también que dicha información le fue remitida por el Director de Obras Públicas el cuatro de febrero de dos mil veinte, mediante oficio 0100/DGOP/2020.

⁶³ Visibles en copia certificada a fojas 554 a 700 del expediente principal.

225. No obstante, la Síndica actora también reconoce que, el seis de febrero de dos mil veinte, por oficio devolvió al Director de Obras Públicas, sin su firma los trece contratos de obra que le habían sido remitidos, por considerar que habían transcurrido más de ocho meses para que le fueran entregados y sin soportes documentales, aunado a que la Cuenta Pública de 2019, ya había sido aprobada mediante 2ª Sesión Ordinaria de Cabildo, de treinta de enero de dos mil veinte.

226. Lo que, a decir de la Síndica actora, le limita y anula el ejercicio efectivo de las atribuciones de su cargo, y que además considera actos y omisiones basados en elementos de género por su condición de mujer.

227. Sin embargo, lo infundado del presente motivo de agravio, radica en el sentido que, desde el cuatro de febrero de dos mil veinte, que mediante oficio 0100/DGOP/2020 del Director de Obras Públicas, le fue entregada la información documental de los contratos de obras públicas del Ayuntamiento correspondientes al ejercicio 2019, y que aduce fue remitida fuera de término sin los soportes documentales respectivos, la Síndica actora tuvo pleno conocimiento de la supuesta omisión que reclama del Director de Obras Públicas, y si no lo impugnó en su oportunidad, se considera que existió un consentimiento de su parte.

228. Lo anterior, con independencia de que la Cuenta Pública de 2019, ya hubiera sido aprobada mediante la 2ª Sesión Ordinaria de Cabildo de treinta de enero de dos mil veinte, pues como ya se dejó analizado, en dicha sesión de Cabildo, la Síndica y en su calidad de Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, ejercicio plenamente sus funciones edilicias al participar y votar en contra de la aprobación de la referida Cuenta Pública,



realizando las manifestaciones que estimó procedentes en razón de su voto.

229. En efecto, la hoy actora no controvertió en tiempo y forma el oficio 0100/DGOP/2020, del Director de Obras Públicas por el cual le fue entregada la información documental de los contratos de obras que alega incorrecta y fuera de término, y si bien pretende hasta ahora reclamarlo, el momento oportuno para hacerlo ya le feneció, dado que la supuesta irregularidad administrativa que reclama, se concretizó desde el cuatro de febrero de dos mil veinte, fecha en que, mediante el referido oficio, se le entregó formalmente la información documental que cuestiona.

230. Esto es así, porque en este caso, el acto del Director de Obras Públicas que pretende impugnar no constituye propiamente una omisión, sino más bien un acto positivo de dicha autoridad municipal y, en ese sentido, el presente reclamo se encuentra ejercido fuera de los plazos legales permitidos para ello.⁶⁴

231. Ciertamente, la actora reconoce que el cuatro de febrero de dos mil veinte, se le entregó la información documental que alega extemporánea e incorrecta. Lo que evidencia, que en realidad reclama el acto positivo que se materializó al momento en que se le entregó formalmente la cuestionada información documental mediante el oficio 0100/DGOP/2020 del Director de Obras Públicas.

232. Por lo que, la prolongada temporalidad en que la Síndica actora no desplegó actividad legal alguna tendente a oponerse a la presunta omisión que reclama del Director de Obras Públicas, genera la extemporaneidad con que pretende hacer valer su

⁶⁴ Como lo razonó la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JE-121/2019, en el sentido que ese tipo de actos positivos se deben regir por la aplicación del plazo de 4 días para impugnar, y no por el criterio de omisiones que generan efectos de tracto sucesivo.

presente reclamo, derivado de una falta de diligencia para manifestar su pretensión de ejercer judicialmente su inconformidad contra el acto que hasta ahora aduce indebido.

233. Lo que se robustece, si tomamos en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para que se consienta un acto de autoridad, de forma expresa o tácita, se requiere: i) que el acto exista; ii) que agravie al quejoso y, iii) que éste haya tenido conocimiento de él sin haber deducido dentro del término legal la acción respectiva, o bien se hubiera conformado con el mismo o lo admitiera por manifestaciones de voluntad.⁶⁵

234. Como se ve, la posibilidad de que la actora controvirtiera en su momento el supuesto acto omisivo del Director de Obras Públicas, tiene como finalidad que hubiera evidenciado oportunamente la presunta actuación incorrecta de dicha autoridad; máxime, si consideraba que con ello se limitaba el ejercicio efectivo de sus atribuciones, y que además resultaba un acto presuntamente basado en elementos de género.

235. Esto es, que era necesario que la accionante evidenciara de forma oportuna las cuestiones que dice le causan una afectación, para que, en su caso, este Tribunal se encargara de revisar la legalidad del acto de autoridad que reclama, ya que únicamente se puede ceñir al análisis de las cuestiones controvertidas en tiempo y forma, no así de actos consentidos o que no afecten esfera de derechos.

236. Porque la actora parte de una premisa incorrecta al considerar que el acto del Director de Obras Públicas de proporcionarle oportunamente contratos de obra del ejercicio 2019, se trate de una omisión que se actualiza de momento a

⁶⁵ En su criterio de tesis: **ACTO CONSENTIDO. CONDICIONES PARA QUE SE LE TENGA POR TAL.** Registro 232527. Disponible en www.scjn.gob.mx.



momento, pues la supuesta ilegalidad que reclama derivó de un acto positivo, esto es, del acto formal de entrega de la información documental de dichas obras, que la Síndica conoció y estuvo en posibilidad de impugnar oportunamente.

237. Lo que además tiene sustento,⁶⁶ en el criterio de que los actos positivos consisten en la materialización de una acción por parte de las autoridades, que se consuman una sola vez y no necesitan repetirse, ya que al presentarse crean una situación jurídica que se prolonga en el tiempo, misma que, en caso de que se estime genera un perjuicio, puede ser controvertida a partir del momento en que se conozca y dentro de los plazos establecidos para ello.

238. Mientras que, tratándose de omisiones, se entienden como un acto negativo, esto es, un no hacer por parte de alguna autoridad, de que el acto se repite una y otra vez en el tiempo, consumándose y perfeccionándose reiteradamente.

239. En ese sentido, cuando se impugna una omisión por parte de una autoridad, debe entenderse, en principio, que el mencionado acto genéricamente se realiza cada día que transcurre, toda vez que se trataría de un hecho de tracto sucesivo y, en esa virtud, el plazo legal para impugnarlo no vencería mientras subsista la obligación a cargo de la autoridad señalada como responsable.

240. De ahí que, no es jurídicamente viable que la Síndica actora intente hacer valer hasta el trece de noviembre de dos mil veinte, el acto que atribuye al Director de Obras Públicas, bajo el argumento de una supuesta omisión, pues si consideraba que tal acto le generaba una afectación y del que tuvo pleno

⁶⁶ Como recientemente lo sostuvo la Sala Regional Xalapa del TEPJF, al resolver el expediente SX-JDC-95/2021 y Acumulado.

conocimiento el cuatro de febrero de dos mil veinte, debió reclamarlo en el momento oportuno y no pasados más de nueve meses, ya que dicho acto positivo no puede impugnarlo en cualquier momento durante el periodo que desempeñe su cargo.

4) Omisión de la Contralora Interna Municipal, de sustanciar e informar sobre el trámite de ciertas denuncias interpuestas por la Síndica Municipal.

241. Sobre este hecho de la demanda, se advierte que la actora realiza diversas manifestaciones de lo que considera un incorrecto actuar de la Contralora Interna del Ayuntamiento, de que no ha dado el trámite debido a diversas denuncias que presentó en su calidad de Síndica Municipal.

242. En particular, aduce que mediante oficios SUMEZ/2020/063, SUMEZ/2020/082 y SUMEZ/2020/090, de fechas diez, veinte y veintiocho de febrero de dos mil veinte, presentó ciertas denuncias ante la Contraloría Municipal, acusando el incumplimiento de un deber legal del Director de Obras Públicas y de la Tesorera Municipal.

243. A lo que dice, dichas denuncias continúan en reserva y secrecía, sin que a la fecha de su demanda se le haya informado respecto de los avances de investigación, lo que considera una omisión de dicha Contraloría en su deber legal de sustanciar, investigar y sancionar las faltas cometidas por los servidores públicos señalados en alguna denuncia y, en casos graves, denunciar ante la autoridad competente.

244. Motivo de reclamo que resulta **infundado**.

245. En efecto, de acuerdo con las constancias de autos, la actora en su calidad de Síndica Municipal, el diez y el veinte de febrero de dos mil veinte, mediante oficios SUMEZ/2020/063 y



SUMEZ/2020/082,⁶⁷ respectivamente, presentó dos denuncias ante la Contraloría Interna Municipal, en contra del Director de Obras Públicas del Ayuntamiento, por el presunto incumplimiento de un deber legal de dicho servidor público, de omitir remitir en tiempo y forma a la Sindicatura diversos contratos de obra del 2019, para su análisis y firma.

246. Señalando, en esencia, que los contratos motivo de su denuncia, a su decir, le fueron remitidos con un exceso de más de ocho meses de haberlos solicitado y de manera genérica que estaban incompletos, ya que la Cuenta Pública de 2019 había sido aprobada mediante acuerdo 010/ORD-II/ENE./2020 en la 2ª Sesión Ordinaria de Cabildo de treinta de enero de dos mil veinte, por lo que resultaba ilógico que pretendieran formalizar contratos de obra en fecha posterior; para lo cual, en ambos oficios de denuncia, ofreció diversas pruebas documentales que consideró necesarias.

247. De igual manera, consta que el veintiocho de febrero de dos mil veinte, mediante oficio SUMEZ/2020/090,⁶⁸ presentó una denuncia ante dicha Contraloría, en contra de la Tesorera Municipal, por el presunto incumplimiento de un deber legal, de omitir remitir en tiempo y forma a la Sindicatura para su autorización, las órdenes de pago comprobatoria y justificativa de la aplicación del gasto.

248. Donde esencialmente señaló, que parte de la documentación financiera de los meses de enero a diciembre de 2019, fue aprobada sin la autorización del Presidente de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, y que fue entregada de manera extemporánea, además, que la Cuenta Pública de 2019 fue

⁶⁷ Visibles en copia certificada a fojas 128 a 133 y 121 a 125, respectivamente, del expediente principal.

⁶⁸ Visible en copia certificada a fojas 103 a 107 del expediente principal.

aprobada mediante acuerdo 010/ORD-II/ENE./2020 en la 2ª Sesión Ordinaria de Cabildo de treinta de enero de dos mil veinte, y al no haber sido remitida oportunamente la documentación a la Sindicatura, a su decir, la imposibilitó de revisar y hacer observaciones antes de aprobar la Cuenta Pública; asimismo, ofreció ciertas pruebas documentales que consideró necesarias a su denuncia.

249. Por otra parte, la Contralora Interna Municipal al rendir su informe circunstanciado, en lo que interesa, en esencia señaló que:

- En su labor como servidora pública se ha conducido con probidad en el ejercicio de sus funciones con respeto a sus compañeros ediles sin excepción de género;
- La información que se genera en el Ayuntamiento es puesta de conocimiento a todos los ediles a través de sesión de cabildo, y previo a su autorización tienen cada uno de ellos la libertad de solicitar la información necesaria para despejar dudas, y que incluso pueden recurrir a la Contraloría Interna;
- Es falso que se le impida a la Síndica desempeñar su cargo de elección popular, y tampoco se violenta su derecho con respecto a su género, ya que está presente en todas las sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo; y
- En todo caso, se estaría en el supuesto de una falta administrativa.

250. Asimismo, a requerimiento de este Tribunal Electoral, la Titular del Órgano Interno de Control Municipal, así como la Encargada del Área de Investigación Adscrita a dicho órgano interno municipal, mediante oficios OICEZ/190/2021 y OICEZ/188/2021, respectivamente, ambos de veintiséis de marzo,⁶⁹ en lo que interesa, sobre el trámite y estado procesal de

⁶⁹ Visibles a fojas 787 a 802 del expediente principal.



Tribunal Electoral
de Veracruz

las referidas denuncias informaron lo siguiente:

Respecto del oficio de denuncia SUMEZ/2020/063.

- Por acuerdo de dieciséis de abril de dos mil veinte, se inició la investigación correspondiente radicándose el expediente administrativo MEZ/ICIM/016/2020.
- Previa la emisión de acuerdos de trámite de diversas fechas de julio, agosto, noviembre y diciembre de dos mil veinte, y una vez agotada la investigación, el seis de enero, se determinó la existencia de presuntos actos u omisiones que la Ley señala como falta administrativa, por parte del Director de Obras Públicas del Ayuntamiento, calificada como falta administrativa no grave;
- El once de enero, la Síndica Municipal promovió un recurso de inconformidad en contra de dicha determinación;
- El dieciocho de enero, se dio vista al Director de Obras Públicas del Ayuntamiento, para que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto del referido recurso de inconformidad; y
- El once de febrero, se remitió el expediente MEZ/ICIM/016/2020 al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, para que resuelva conforme a su competencia respecto del recurso de inconformidad promovido por la Síndica Municipal.

Respecto del oficio de denuncia SUMEZ/2020/082.

- Por acuerdo de quince de abril de dos mil veinte, se inició la investigación correspondiente radicándose el expediente administrativo MEZ/ICIM/007/2020.
- Mediante acuerdos de diversas fechas de mayo y junio de dos mil veinte, se han realizado ciertos trámites de investigación dentro del expediente administrativo; y
- Actualmente se encuentra en trámite de investigación para en su oportunidad determinar la existencia o no sobre las omisiones administrativas reclamadas.

Respecto del oficio de denuncia SUMEZ/2020/090.

- Por acuerdo de dieciséis de abril de dos mil veinte, se inició la investigación correspondiente radicándose el expediente administrativo MEZ/ICIM/017/2020.
- Mediante acuerdos de diversas fechas de octubre y noviembre de dos mil veinte, se han realizado ciertos trámites de investigación dentro del expediente administrativo; y
- Actualmente se encuentra en trámite de investigación para en su oportunidad determinar la existencia o no sobre las omisiones administrativas reclamadas.

251. Detalladas constancias documentales que se les otorga valor probatorio pleno, de conformidad con los artículos 362, fracción I, inciso d), y 363, párrafo segundo, del Código Electoral, al haber sido expedidas todas por una autoridad municipal en el ámbito de su competencia, y que, además, no se encuentran desvirtuadas dentro del presente procedimiento.

252. Ahora bien, como se advierte, la Síndica actora pretende que este Tribunal Electoral reconozca un presunto incumplimiento de un deber legal de la Contralora Interna Municipal en su función como servidora pública, bajo el argumento que, a su decir, ha sido omisa en sustanciar, investigar y sancionar las faltas que presume cometieron los servidores públicos que señala en sus oficios de denuncia, pues aduce que dichas denuncias continúan en reserva y secrecía, sin que se le haya informado respecto de los avances de investigación.

253. Sin embargo, a criterio de este órgano jurisdiccional, de tales planteamientos no es posible derivar alguna obstaculización al desempeño del cargo de la Sindica Municipal, puesto que no se trata de actos que guarden relación con la naturaleza electoral; en



contrario, en todo caso, se trata de actos administrativos relativos a la organización del Ayuntamiento.

254. Lo anterior, porque como ya se dejó precisado, el derecho al acceso al cargo de las y los ediles de los Ayuntamientos, se agota con el establecimiento y garantía de las condiciones de igualdad necesarias para ocuparlo, así como para ejercer la función pública correspondiente.

255. Esto es, que no comprende aspectos que no sean connaturales al cargo para el cual fueron electos, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por cada servidor público.

256. Ya que el derecho a ser votado tutela el acceso al cargo, sobre la base de la garantía de no ser removido de él, ni privado de las funciones a las que se accedió mediante el voto popular.

257. Consecuentemente, no comprende la tutela respecto de cualquier acto administrativo municipal ni de cualquier función de las o los ediles durante el desempeño del cargo, debido a que, los aspectos de la actuación ordinaria de las y los ediles y del resto de los servidores públicos municipales, se consideran dentro del ámbito de la vida interna y administrativa de los Ayuntamientos.

258. Esto es, que el derecho a ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, solo se refiere al derecho de poder ejercer las funciones propias del cargo de elección popular; no así, respecto de las actividades propias y particulares que cada edil deba desarrollar en cumplimiento a sus funciones, en relación con los demás servidores públicos municipales.

259. Lo que resulta congruente con el criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF, de que los actos relativos a la organización de los Ayuntamientos no constituyen un obstáculo

para el ejercicio del cargo, por tratarse de actos estrictamente relacionados con la auto-organización administrativa de dicha autoridad municipal; y, por tanto, no pueden ser objeto de control mediante este tipo de medios de impugnación.

260. De lo que se concluye, que, respecto al derecho de ser votado en su vertiente del desempeño del cargo, solo procede su reclamo, si efectivamente se ven obstaculizadas las funciones edilicias por los actos u omisiones que se reclamen. **Lo que en la especie no acontece.**

261. En ese sentido, se tiene que la Síndica Municipal de acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica Municipal, para el ejercicio de sus funciones tiene determinadas atribuciones, como son, principalmente:

- Representar legalmente al Ayuntamiento en los litigios donde sea parte y demás actos administrativos;
- Vigilar las labores de la Tesorería para la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal;
- Vigilar que se presenten los estados financieros mensuales y la cuenta pública anual al Congreso del Estado;
- Fungir como Agente del Ministerio Público;
- Formar parte de las Comisiones de Gobernación, de Reglamentos y Circulares, y de Hacienda y Patrimonio Municipal, firmar las cuentas, órdenes de pago y los cortes de caja de la Tesorería;
- Colaborar en la formulación anual de la ley de ingresos del Municipio;
- Asistir y participar, con voz y voto, en las sesiones del Ayuntamiento; y
- Presidir las comisiones que acuerde el Ayuntamiento.

262. Sin que se desprenda, que cuente con la atribución específica ni equivalente de vigilar o exigir el cumplimiento del deber de las funciones de la Contraloría Municipal, en cuanto a

sustanciar, investigar y sancionar las faltas cometidas de los servidores públicos que sean señalados en alguna denuncia; lo que, en todo caso, corresponde al Pleno del Cabildo como máxima autoridad del Ayuntamiento.

263. Asimismo, de acuerdo con el artículo 73 decies, de la Ley Orgánica Municipal, la Contraloría de los Ayuntamientos, tendrá la responsabilidad de las actividades específicas siguientes:

- I. Evaluar los sistemas y procedimientos de las dependencias y entidades;
- II. Revisar las operaciones, transacciones, registros, informes y estados financieros;
- III. Comprobar el cumplimiento de las normas, disposiciones legales y políticas aplicables a la entidad, en el desarrollo de sus actividades;
- IV. Examinar la asignación y utilización de los recursos financieros, humanos y materiales;
- V. Revisar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados en los programas a cargo de la dependencia o entidad;
- VI. Participar en la determinación de indicadores para la realización de auditorías operacionales y de resultados de los programas;
- VII. Analizar y opinar sobre la información que produzca la dependencia o entidad para efectos de evaluación;
- VIII. Promover la capacitación del personal de auditoría;
- IX. Vigilar el cumplimiento de las medidas correctivas;
- X. Recibir, registrar, verificar y generar la información que, para efectos de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, deberán contener las Plataformas Digitales respectivas, en relación a las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos del Ayuntamiento. También podrá requerir información adicional, realizando las investigaciones pertinentes;

de no existir anomalía alguna tendrá que expedir la certificación correspondiente;

XI. Supervisar y coordinar los procesos de entrega y recepción de los servidores públicos de las áreas administrativas del Ayuntamiento, para verificar que se realicen conforme a las normas y lineamientos aplicables;

XII. Participar dentro del Sistema Estatal Anticorrupción en las acciones de apoyo que requiera el Sistema Estatal de Fiscalización para la implementación de mejoras en la fiscalización del Ayuntamiento;

XIII. Recibir las denuncias y quejas en contra de los servidores públicos del Ayuntamiento por hechos presuntamente constitutivos de faltas administrativas por conductas sancionables en términos de la ley que corresponda;

XIV. Iniciar, investigar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa, por actos u omisiones de los servidores públicos que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, en términos de la ley de la materia, así como realizar la defensa jurídica de sus resoluciones; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan. Cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables;

XV. Resolver el recurso de revocación que interpongan los servidores públicos municipales respecto de las resoluciones por las que se les impongan sanciones administrativas, y dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales; y

XVI. Las demás que determine el Cabildo.

264. De lo cual se advierte, en lo que interesa, que la Contraloría Municipal tiene la responsabilidad de recibir las denuncias y quejas



Tribunal Electoral
de Veracruz

en contra de las y los servidores públicos del Ayuntamiento por hechos presuntamente constitutivos de faltas administrativas; así como de iniciar, investigar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa, por actos u omisiones de las y los servidores públicos, para lo cual podrá aplicar las sanciones que correspondan; incluso, de ejercer acciones de responsabilidad ante el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa, y presentar denuncias ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como ante otras autoridades competentes.

265. Sin embargo, el o la Titular de la Contraloría Interna Municipal, no tiene entre sus obligaciones, la responsabilidad de informar de manera particular a la Sindicatura Municipal los avances de investigación respecto de cualquier queja o denuncia que se interponga en contra de las o los servidores públicos municipales durante el ejercicio de sus funciones; con independencia de quien haya presentada la denuncia.

266. Como tampoco se deriva que, para el ejercicio de tal responsabilidad, la Contraloría Municipal tenga un plazo o temporalidad específica para substanciar, resolver y, en su caso, sancionar, respecto de las quejas o denuncias presentadas en contra de los servidores públicos municipales.

267. Incluso, de acuerdo con lo previsto por el artículo 28, fracciones XVII y XXVIII, del Reglamento Interno de las Dependencias de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz,⁷⁰ con relación a las quejas o denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos municipales, la Contraloría Municipal solo tiene la obligación de informar al Presidente Municipal y al Cabildo del

⁷⁰ Disponible en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de 16 de septiembre de 2014; <https://drive.google.com/file/d/1D6fuL38dMj9sfa2kyGZV4mUymBLfMrKu/view>.

Ayuntamiento sobre el resultado y sanciones de los procedimientos.

268. De ahí que, no es posible derivar alguna obstaculización al desempeño del cargo de la Síndica actora, por la presunta omisión que reclama de la Contralora Municipal, respecto de un supuesto incumplimiento a su deber legal de sustanciar y resolver las quejas o denuncias presentadas en contra de ciertas servidoras o servidores públicos municipales, y por no informarle sobre los avances de la investigación.

269. Ciertamente, como quedó analizado, no se advierte una omisión en el deber legal de la Contraloría Municipal o que los expedientes administrativos se encuentren reservados. En contrario, se evidencia que las denuncias se encuentran en trámite y sustanciación por parte de dicha autoridad municipal conforme a su competencia y atribuciones; incluso, en uno de los expedientes ya determinó una sanción.

270. Sin que tampoco resulte un supuesto incumplimiento de dicha autoridad en cuanto a informar a la Síndica Municipal sobre el avance de las investigaciones, puesto que no existe una obligación al respecto; aunado, a que la Síndica actora sí tiene conocimiento del trámite de las mismas, pues en el expediente donde ya se determinó una sanción, la misma actora se inconformó en tiempo y forma mediante el recurso administrativo que estimó procedente.

271. Principalmente, porque las quejas en cuestión se derivan del ejercicio pleno del derecho de la Síndica actora de asistir y participar, con voz y voto, en las sesiones de Cabildo, así como de su derecho de vigilancia de las labores de la Tesorería, de los estados financieros mensuales y de la cuenta pública anual.



272. Lo anterior, porque como lo reconoce la actora desde su demanda y como se advierte de los oficios de denuncia, el motivo de las quejas son las presuntas omisiones del Director de Obras Publicas y de la Tesorera, de proporcionar de forma oportuna información o documentación soporte de diversos contratos de obra y de la aplicación de ciertos gastos del ejercicio 2019, para revisión y observaciones antes de aprobar la Cuenta Pública de ese año; ello, porque la Cuenta Pública de 2019 ya había sido aprobada mediante acuerdo 010/ORD-II/ENE./2020 de la 2ª Sesión Ordinaria de Cabildo, de fecha treinta de enero de dos mil veinte.

273. Sin embargo, en lo que interesa a la materia electoral, consta en dicha sesión de Cabildo que la Síndica actora y en su calidad de Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, en ejercicio de sus atribuciones de vigilancia de las labores de la Tesorería en la gestión de la Hacienda Municipal, de los estados financieros, de las órdenes de pago y de los cortes de caja del Ayuntamiento, ya ejerció también su atribución de participar en la aprobación de la cuenta pública anual del ejercicio 2019.

274. Pues como consta en la referida 2ª Sesión Ordinaria de Cabildo, al momento de analizarse y aprobarse por el Pleno del Cabildo la Cuenta Pública 2019, la Síndica actora realizó las manifestaciones y observaciones que consideró necesarias respecto de dicha cuenta pública, y libremente emitió su voto en el sentido que estimó procedente, que fue en contra, pero minoritario, ya que finalmente se aprobó por mayoría de votos.

275. Por lo que, aún en el supuesto –sin conceder– que existiera un retraso o incorrecto actuar de la Contralora Municipal en cuanto al trámite de las denuncias presentadas por la Síndica

Municipal, se trataría de actos administrativos relacionados con las obligaciones de los diversos servidores públicos municipales; lo cual, se reitera, corresponde a la organización administrativa del Ayuntamiento y no a cuestiones electorales.

276. Lo que en todo caso, en términos de los artículos 115, 150, 151, 153, 156, 158 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica Municipal, en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos municipales por el incumplimiento de sus funciones, los competentes para aplicar sanciones son la o el Presidente Municipal, el Cabildo en Pleno, y el Congreso del Estado, dependiendo del tipo de sanción y mediante el procedimiento administrativo que establezca el Código de la materia.⁷¹

277. Consecuentemente, los hechos del presente motivo de agravio, no representan un obstáculo a la Síndica Municipal para el ejercicio de sus funciones previstas por el artículo 36 de la Ley Orgánica Municipal.

5) Omisión de incluirla como Vocal en el Comité de Obras Públicas Municipal del ejercicio 2020; así como de contestarle un oficio relacionado con la integración de dicho Comité.

278. La Síndica actora también alega en los hechos de su demanda que, con motivo de una denuncia que interpuso ante la Contraloría Municipal en contra del Director de Obras Públicas por el presunto incumplimiento de remitir en tiempo y forma diversos contratos de obra del 2019, como represalia se le excluyó del

⁷¹ Al respecto, resulta orientador el sentido de la jurisprudencia **16/2013**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL**. Consultable en www.te.gob.mx.



Tribunal Electoral
de Veracruz

Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con Ellas, para el ejercicio 2020, mediante 9ª Sesión Ordinaria de Cabildo de quince de junio de dos mil veinte.

279. Cuando a su decir, en términos de los artículos 37, fracción VII, 40 y 45 de la Ley Orgánica Municipal, en relación con los diversos 8 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con Ellas del Estado de Veracruz, y 7 del Reglamento de dicha Ley, debe ser parte de dicho Comité de Obras Públicas, como representante legal y Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal.

280. Por lo que asegura, que solicitó su inclusión a dicho Comité mediante oficio SUMEZ/2020/266, de fecha dieciocho de septiembre de dos mil veinte; sin que a la fecha de su demanda se le haya dado respuesta.

281. Motivo de agravio que resulta **parcialmente fundado**; como se explica enseguida.

282. Conforme lo previsto por los artículos 1 y 8 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas del Estado de Veracruz, así como 7 y 8 del Reglamento de dicha Ley de Obras Públicas,⁷² el Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, en su calidad de Ente Público (al igual que todos los Municipios del Estado que ejecuten obras públicas o servicios que se les relacionen), en cada ejercicio fiscal lleva a cabo la instalación de su Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas.

283. Comité que de acuerdo con dicha Ley y su Reglamento, se integra de la siguiente forma:

⁷² En adelante también serán referidas como Ley de Obras Públicas Estatal, y como Reglamento de la Ley de Obras, respectivamente.

I. Presidente, que será el titular de la unidad administrativa o a quien faculte el titular del ente público;

II. Secretario técnico, designado por el Presidente del Comité;

III. Vocales que deberán ser:

a) Sector público: los servidores públicos que tengan relación o conocimiento de los asuntos materia del Comité;

b) Sector privado: las cámaras o asociaciones y colegios relacionados con la materia;

El número de vocales se establecerá de acuerdo a la estructura de cada ente público, debiendo ser un número impar.

IV. Asesores: integrados por un representante de la Contraloría General, un representante del órgano interno de control y uno por la SEFIPLAN.

284. En ejercicio de tal atribución, el Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, mediante su 9ª Sesión Ordinaria de Cabildo de quince de junio de dos mil veinte,⁷³ aprobó el acuerdo 031/ORD.-IX/JUN.20 relativo a la integración de su Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas, para el ejercicio 2020; decidiendo el Pleno del Cabildo que dicho Comité quedara integrado de la siguiente manera:

Presidente del Comité:	Presidencia Municipal.
Secretario Técnico:	Dirección de Obras Públicas.
Vocal 1:	Regiduría Primera.
Vocal 2:	Regiduría Segunda.
Vocal 3:	Regiduría Tercera.
Vocal 4:	Supervisor de Obras Públicas.
Asesor:	Órgano de Control Interno Mpal.

285. Sesión de Cabildo donde la Síndica actora participó y ejerció su derecho de voz y voto como edil, manifestando voluntariamente que se abstenía de votar y firmando el acta de

⁷³ Visible a fojas 136 a 158 del expediente principal.

sesión; para finalmente ser aprobado dicho acuerdo por mayoría de seis votos y una abstención.

286. Posteriormente, hasta el dieciocho de septiembre de dos mil veinte, la Síndica Municipal mediante oficio SUMEZ/2020/266 de misma fecha,⁷⁴ solicitó al Presidente Municipal su inclusión como Vocal al referido Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas.

287. Anteriores constancias documentales que se valoran en términos de los artículos 362, fracción I, inciso d), y 363, párrafo segundo, del Código Electoral, al haber sido expedidas por una autoridad municipal en el ámbito de su competencia.

288. Ahora bien, como se advierte de lo dispuesto por la Ley de Obras Públicas Estatal y su Reglamento, durante cada ejercicio fiscal los Ayuntamientos deben instalar su Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas, el cual debe estar integrado, a propuesta del Presidente Municipal y con aprobación de su Cabildo, por una Presidencia, una Secretaría, así como las o los Vocales y Asesores que resulten necesarios de acuerdo con la estructura de cada Ente Público.

289. Sin que se prevea que, para su integración, el Ayuntamiento tenga el deber legal ni preferencia de integrarlo obligadamente con la Síndica Municipal como Vocal o para cualquier otro cargo del Comité, siempre que se apruebe por el Cabildo del Ayuntamiento. Lo anterior, con independencia que en ejercicios fiscales anteriores o posteriores la Síndica actora hubiera formado parte de dicho Comité.

290. De igual manera, en términos del artículo 37 de la Ley Orgánica Municipal, el cual establece las atribuciones específicas

⁷⁴ Visible a foja 161 del expediente principal.

que debe ejercer la Síndica Municipal, en ninguna parte de dicha Ley se le otorga el derecho o beneficio a que obligadamente deba integrar el Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas, del Ayuntamiento.

291. Por tanto, el hecho de que el Presidente Municipal y el Cabildo del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, hayan aprobado la instalación de su Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas, para el ejercicio 2020, sin la integración de la Síndica Municipal en alguno de los cargos de dicho Comité; dicha circunstancia, por sí misma, no representa ningún obstáculo a la actora para el ejercicio efectivo de sus atribuciones como edil.

292. Lo que hace **infundada** su pretensión de que forzosamente deba formar parte del Comité de Obras Públicas y Servicios del Ayuntamiento para el ejercicio 2020; máxime, que se trató de una decisión del Pleno del Cabildo en ejercicio de sus atribuciones, sin que se pueda desconocer su validez al haber sido tomado por mayoría de votos.

293. Aunado a lo anterior, dicha decisión de Cabildo tampoco constituye un acto de omisión en perjuicio de sus funciones como Síndica Municipal.

294. Lo anterior, porque la Síndica actora no controvertió en tiempo y forma el acuerdo de la 9ª Sesión Ordinaria de Cabildo de quince de junio de dos mil veinte, por el cual se aprobó la integración el Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas, del Ayuntamiento para el ejercicio 2020.

295. En efecto, dicho acuerdo de Cabildo se materializó y surtió efectos desde el quince de junio de dos mil veinte, fecha en que se aprobó, donde la Síndica actora participó y estuvo presente, incluso, voluntariamente se abstuvo de votar por no estar de



Tribunal Electoral
de Veracruz

acuerdo; lo que evidencia, que desde entonces tuvo pleno conocimiento de ese acto administrativo.

296. Por lo que, si hasta ahora pretende impugnarlo, se trata de un acto positivo de la autoridad administrativa municipal, que su reclamo se encuentra ejercido fuera de los plazos legales permitidos para ello.

297. Esto es, que el prolongado periodo en que la Síndica actora no desplegó alguna actividad legal tendente a oponerse a dicho acto positivo de Cabildo, genera su consentimiento y la extemporaneidad de su reclamo; máxime, si consideraba que le limitaba el ejercicio de sus funciones.

298. Lo que tiene sustento, como se dejó precisado en párrafos anteriores, en el sentido que los actos positivos consisten en la materialización de una acción por parte de las autoridades, que se consuman una sola vez y no necesitan repetirse, ya que al presentarse generan una situación jurídica concreta, que en caso de estimarse un perjuicio, debe ser controvertida desde el momento en que se conozca y dentro de los plazos legales previstos para ello.⁷⁵

299. Consecuentemente, no es jurídicamente viable que la Síndica actora pretenda controvertir dicho acto positivo hasta la fecha de su demanda (trece de noviembre de dos mil veinte); puesto que, si consideraba que tal decisión de Cabildo le generaba una afectación y tuvo conocimiento desde el quince de junio de dos mil veinte, debió reclamarla en el momento oportuno y no pasados más de cuatro meses, ya que no se trata de un acto que pueda ser impugnado en cualquier momento.

300. Por otra parte, lo **parcialmente fundado** del presente

⁷⁵ Conforme al criterio de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, al resolver el expediente SX-JDC-95/2021 y Acumulado.

motivo de agravio, es lo relativo a la omisión del Presidente Municipal de otorgar una respuesta, en el sentido que fuera, al oficio SUMEZ/2020/266 de dieciocho de septiembre de dos mil veinte, por el cual la Síndica actora solicitó su inclusión al Comité de Obras y Servicios del Ayuntamiento para el ejercicio 2020.

301. Pues a requerimiento de este Tribunal Electoral, el Presidente Municipal informó, mediante oficio sin número de ocho de abril de dos mil veintiuno y anexos,⁷⁶ en esencia que:

- En su calidad de Presidente Municipal ha llevado a cabo cabalmente sus funciones y que en todo momento las y los ediles tienen el uso de la voz en cada una de las sesiones de Cabildo;
- Mediante acuerdo 031/ORD.-IX/JUN.20 –de la 9ª Sesión Ordinaria de Cabildo de quince de junio de dos mil veinte–, se aprobó la integración del Comité de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas, para el ejercicio 2020;
- Al realizar su petición la Síndica Municipal tres meses después de haberse aprobado el Comité de Obras y Servicios donde ella no es integrante, y a esos meses ya habían iniciado los procedimientos de obras, implicaría viciar procedimientos de obras al nuevamente proponer un nuevo Comité de Obras; y
- La Síndica en su calidad de Representante Legal y Presidenta de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, tiene la facultad de revisar el gasto de obra a través de la Tesorería y verificar los contratos de obra para su firma.

302. Para lo cual, anexó a su informe copia certificada de:

- 9ª Sesión Ordinaria de Cabildo de quince de junio de dos mil veinte, misma que ya fue analizada en el presente motivo de agravio; y,
- 5ª Sesión Ordinaria de Cabildo de dieciséis de marzo de este año, donde se aprobó, entre otros acuerdos, la integración del Comité

⁷⁶ Visible a fojas 811 y 812 del expediente principal.

de Obras Públicas y Servicios Relacionados con Ellas, para el ejercicio 2021, donde consta que la Síndica actora votó en contra de dicho acuerdo; no obstante, lo aprobado en esta sesión de Cabildo **no guarda ninguna relación con la *litis* del presente asunto.**

303. Conforme a lo cual, es un hecho no controvertido que el Presidente Municipal actualmente no ha dado respuesta alguna al referido oficio; y, por ende, no ha cumplido con atender en tiempo y forma el derecho de petición de la Síndica actora.

304. Porque más que justificar tal omisión, no acredita haber atendido debidamente dicho escrito de petición, cuando debió justificar que hubiera otorgado, en el sentido que lo considerara procedente, una respuesta congruente a la petición formulada y que además cumpliera con la debida notificación de la misma.

305. En relación a esta temática, conviene reflexionar sobre las consecuencias de derecho que, en el contencioso electoral, conlleva para la autoridad responsable no justificar la legalidad del acto que se le reclama, en los casos que se controvierte la omisión de atender una solicitud formal amparada en un acuse. Como se encuentra reconocido en este caso.

306. Ya que, frente a la falta de cumplimiento de obligaciones procesales, las y los jueces deben aplicar las medidas necesarias permitidas por la ley para hacer a un lado los obstáculos de manera tal que se llegue al fin mandatado por la norma.

307. Pues en cuanto a las cargas procesales, opera una especie de suerte desfavorable para el omiso, y la consecuencia se traduce en una pérdida del derecho o la oportunidad para ejercitar una acción o defensa –justificación–, así como aportar pruebas.⁷⁷

⁷⁷ Carnellutti sostiene que la distinción entre carga y obligación se fundaba en "la diversa sanción conminada a quien no realiza el acto; existe sólo obligación cuando

308. En ese sentido, cuando la autoridad omite justificar en torno a una solicitud formal que en el expediente consta haber sido presentada por la actora, incumple con una carga procesal que tenía a su disposición y optó no hacer valer.

309. A dicha falta recae la consecuencia jurídica de tener por presuntiva la ilegalidad del acto reclamado atribuido por la parte accionante, en este caso, la omisión de contestar el oficio SUMEZ/2020/266 de la Síndica actora.

310. Por lo que, al tratarse de una omisión, cuando en el juicio está acreditada la recepción de una petición, correspondía a la autoridad señalada como responsable probar la existencia del acto positivo consistente en una respuesta atinente.⁷⁸

311. Conforme lo razonado, se considera que, en el caso, el Presidente Municipal no logra descargarse de la omisión atribuida por la Síndica actora respecto de la falta de contestación a su oficio de petición.

312. Tomando en cuenta que, para colmar el derecho de petición, se debe dar una respuesta de manera escrita y congruente con lo solicitado, en un plazo razonable, y demostrar la debida notificación a la parte peticionaria.

313. Pues como lo ha definido la Sala Superior del TEPJF,⁷⁹ el derecho fundamental de petición, previsto en el artículo 8 de la

la inercia da lugar a una sanción jurídica (ejecución o pena); en cambio si la abstención del acto hace perder sólo los efectos útiles del acto mismo, tenemos la figura de la carga". Carnellutti, Francesco, Sistema de Derecho Procesal Civil. Padova, Cedam, tomo I, (1944), pp. 155-166.

⁷⁸ En congruencia con el principio general de derecho en materia probatoria conocido con el aforismo *onus probandi*.

⁷⁹ En el sentido de la jurisprudencia **32/2010**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA EXPRESIÓN "BREVE TÉRMINO" ADQUIERE CONNOTACIÓN ESPECÍFICA EN CADA CASO**; así como de la tesis **II/2016**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS QUE DEBE CONSIDERAR EL JUZGADOR PARA TENERLO COLMADO**. Disponibles te.gob.mx.



Constitución Federal, impone a la autoridad la obligación de responder a la parte peticionaria en “breve término”; lo cual, en la especial naturaleza de la materia electoral, implica que esa expresión adquiere una connotación específica, dado que la legislación electoral precisa plazos breves para la interposición oportuna de los medios de impugnación.

314. Lo que conlleva, en este caso, a tener por demostrada la omisión que la Síndica actora atribuye al Presidente Municipal, al no justificar este último, haber cumplido con su obligación de dar una respuesta formal y correcta en un plazo razonable o en breve término a la solicitud que le fue planteada.

315. Esto es, que debió atender tal petición bajo el concepto de plazo razonable, teniendo presente que la solicitud de la actora de alguna manera se relacionaba con el ejercicio del cargo de la Síndica Municipal.

316. Con base en dichas consideraciones, es que se reconoce la existencia de una omisión de respuesta al oficio de petición de la Síndica actora que, al no atenderse, representa una vulneración a su derecho de petición y un obstáculo al correcto ejercicio del cargo que ejerce.

317. Pues el Presidente Municipal debió considerar que para atender este tipo de peticiones –conforme al criterio de la Sala Superior del TEPJF– la respuesta que formule la autoridad, para que satisfaga plenamente el derecho de petición debe cumplir con elementos mínimos que implican: a) la recepción y tramitación de la petición; b) la evaluación material conforme a la naturaleza de lo pedido; c) el pronunciamiento de la autoridad, por escrito, que resuelva el asunto de manera clara, precisa y congruente con lo

solicitado; y d) su comunicación a las personas interesadas.⁸⁰

318. Por lo que, para tener por colmado el derecho de petición de la parte actora, es necesario que la respuesta de la Presidencia Municipal sea clara, precisa y congruente con la solicitud planteada.

319. Aunado, a que la reclamada omisión de respuesta no puede ser analizada sólo bajo el tamiz del derecho de petición, sino también como parte de otro derecho, como es, el ejercicio del cargo de la actora como Síndica Municipal, ya que con esa calidad realizó su petición.

320. Atento a que, quienes participan como actores en el seno de un órgano colegiado, como son las y los ediles del Cabildo, tienen derecho a solicitar la información y/o elementos necesarios que consideren les permita participar de manera efectiva en los procesos deliberativos de dicho órgano municipal.

321. En consecuencia, se considera que lo procedente es, **ordenar** al Presidente Municipal le otorgue respuesta al oficio SUMEZ/2020/266 de dieciocho de septiembre de dos mil veinte, en el sentido que conforme a sus atribuciones estime procedente, pero de manera congruente con el tema de la solicitud planteada; lo que deberá realizar dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación de la presente resolución.

322. Respuesta que, dentro del mismo plazo, deberá ser debidamente notificada a la Síndica actora, lo que deberá acreditar mediante las constancias respectivas.

6) Violencia política en razón de género.

⁸⁰ Conforme al criterio de tesis **XV/2016**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA MATERIALIZACIÓN**. Disponible en te.gob.mx.



323. La actora aduce en su demanda, en esencia, que los hechos y omisiones que reclama, le causan agravio en su modalidad de violencia política en razón de género en contra de su persona, derivado de una presunta sistemática obstaculización del ejercicio de su función como Síndica Municipal, por parte del Presidente Municipal y de los Regidores Primero, Segundo Tercero y Quinto, así como del Titular del Órgano Interno de Control, todos del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz.

324. Considera que los actos reclamados constituyen una limitante en el ejercicio de su función como servidora pública electa popularmente, ya que el Presidente Municipal y algunos integrantes de Cabildo se extralimitan en sus funciones.

325. A su decir, porque en el contexto laboral en que se desenvuelve, existen conductas que de forma recurrente entorpecen el ejercicio de su función pública, lo cual la coloca en una situación de desventaja respecto de los puntos de acuerdo que se desarrollan durante las sesiones de Cabildo.

326. Sin embargo, el presente motivo de agravio resulta **infundado**.

327. Lo anterior, porque la Síndica actora reclama de ciertos servidores públicos municipales, diversos hechos y omisiones en perjuicio de sus funciones edilicias, en esencia, los siguientes:

- Un acuerdo de Cabildo que autorizó al Presidente Municipal suplir sus funciones como Síndica Municipal;
- La omisión de convocarla correctamente a ciertas sesiones de Cabildo, por no poner a su disposición oportunamente documentación financiera relacionada con dichas sesiones;

- La omisión del Director de Obras Públicas Municipal, de proporcionarle oportunamente contratos de obra pública del ejercicio 2019;
- La omisión de la Contralora Interna Municipal de sustanciar e informar sobre el trámite de ciertas denuncias interpuestas por la Síndica Municipal; y
- La omisión de incluirla como Vocal en el Comité de Obras Públicas Municipal del ejercicio 2020; así como la omisión de contestarle un oficio relacionado con la integración de dicho Comité.

328. Presuntas irregularidades que, a su decir, le causan agravio en su modalidad de violencia política en razón de género.

329. Sin embargo, como quedó analizado, de dichos motivos de reclamo, solo resultaron fundados los relativos a la omisión de convocarla correctamente a ciertas sesiones de Cabildo; así como la omisión de contestarle un oficio relacionado con la integración del Comité de Obras Públicas Municipal del ejercicio 2020.

330. Por tanto, el análisis del presente motivo de agravio sobre una posible violencia política en razón de género, solo versa respecto de las irregularidades que resultaron fundadas.

331. En ese entendido, si bien de acuerdo con el contexto normativo que se ha dejado precisado, el reconocimiento de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación, y de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, implica la obligación para este órgano jurisdiccional de impartir justicia desde una perspectiva de género.

332. Para lo cual, se debe considerar que la violencia contra la mujer comprende todo tipo de acciones y omisiones que, dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales y



Tribunal Electoral
de Veracruz

basadas en elementos de género, pueden menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.

333. Lo cierto es también, que conforme al Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, aprobado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁸¹ el cual tiene entre sus objetivos fomentar la igualdad, la no discriminación y la no violencia en los espacios político-electorales, y que en materia jurisdiccional resulta orientador para identificar la violencia política contra las mujeres.

334. Reconoce que **no toda la violencia que se ejerce contra las mujeres tiene elementos de género**, en referencia a los estándares internacionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁸² del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer,⁸³ y del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica.⁸⁴

335. En efecto, retomando dichos estándares, el referido Protocolo determina que existen dos elementos indispensables para considerar que un acto de violencia se basa en el género:

1) **Cuando la violencia se dirige a una mujer por ser mujer.**

Es decir, cuando las agresiones están especialmente planificadas y orientadas en contra de las mujeres por su condición de mujer

⁸¹ Consultable en: http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/

⁸² En los casos Ríos (párrafos 279 y 280) y Perozo (párrafos 295 y 296), ambos contra Venezuela, la CoIDH aclaró "que no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará." Es decir, las vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres no siempre constituyen violencia de género. En el mismo sentido, en el caso Veliz Franco contra Guatemala (párrafo 178), la Corte Interamericana señala que no puede aseverarse que todos los homicidios de mujeres sucedidos en la época de los hechos fueron por razones de género.

⁸³ Recomendación General 19.

⁸⁴ Según el artículo 3, por violencia contra las mujeres por razones de género "se entenderá toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada".

y por lo que representan en términos simbólicos bajo concepciones basadas en prejuicios; y

- 2) **Cuando la violencia tiene un impacto diferenciado en las mujeres o les afecta desproporcionadamente.** Este elemento se hace cargo de aquellos hechos que afectan a las mujeres de forma diferente o en mayor proporción que a los hombres, o bien, de aquellos hechos cuyas consecuencias se agravan ante la condición ser mujer.

336. Ciertamente, para evitar la afectación en el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres por razón de género, es que se han fijado parámetros de juzgamiento para identificar si el acto u omisión que se reclama efectivamente constituye violencia política contra las mujeres por razones de género.

337. Desde esa perspectiva, conforme a los hechos analizados y aún valorando las pruebas en rechazo a cualquier estereotipo o prejuicio de género, en este caso, no se visibiliza que existan situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género en contra de la Síndica Municipal.

338. Puesto que, no se advierte que efectivamente haya existido una supuesta obstaculización sistemática hacia la Síndica actora, como tampoco ningún tipo de acto o señalamiento público no neutral, prejuicioso o discriminatorio, por parte de los servidores públicos municipales que señala, y que, en su caso, hubieran violentado su derecho político-electoral del ejercicio del cargo sin considerar sus razones de identidad de género en su condición de mujer.

339. Esto es, no es posible reconocer que las irregularidades acreditadas se puedan enmarcar dentro del contexto de una violencia política en razón de género, pues no se acredita que el Ayuntamiento –Ente del Estado– ni alguno de los demás ediles del

Cabildo o cualquier otro servidor público Municipal –Agentes del Estado–, hayan realizado en contra de la Síndica actora alguna acción, omisión o expresión verbal durante el ejercicio de sus funciones, tendiente a una desigualdad desproporcionada o discriminación por ser mujer.

340. En contrario, de las irregularidades acreditadas solo se puede reconocer una obstrucción al ejercicio del cargo de la Síndica actora, porque el hecho de no haberla convocado correctamente a ciertas sesiones de Cabildo, y de no contestarle el Presidente Municipal un oficio relacionado con la integración de un Comité de Obras Públicas Municipal, sin una justificación válida; dichas omisiones, por sí mismas, solo implican una obstaculización injustificada en sus funciones como edil.

341. Dado que, no está acreditado que los actos u omisiones que motivaron dichas irregularidades se hayan dirigido a la Síndica actora por su condición de mujer, ni por un trato diferenciado o desproporcionado respecto de los demás ediles integrantes del Cabildo, tanto hombres como mujeres.

Test previsto en el Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

342. En este caso, no obstante que se considera que no asiste razón a la Síndica actora de que los servidores públicos municipales que señala en su demanda, hayan incurrido en violencia política en razón de género en su contra.

343. También se toma en cuenta que el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, refiere que, para identificar ese tipo violencia es necesario verificar la configuración ciertos elementos, que constituyen una guía para determinar si se trata de un caso de violencia política contra las mujeres; y que si no se

cumplen quizá se trate de otro tipo de violencia, lo cual de ninguna manera le resta importancia al caso, simplemente, que resultaría aplicable otro marco normativo que requeriría otro tipo de atención e intervención por parte de las autoridades.

344. Ya que, de acuerdo con dicho Protocolo, debido a la complejidad que implican los casos de violencia política en razón de género, así como la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia política en razón de género y, en su caso, delinear las acciones necesarias para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.

345. Por lo que, se debe destacar que de la reciente reforma en materia de violencia de género,⁸⁵ se coligen diversos conceptos, reglas y garantías desarrolladas en vía jurisprudencial por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como establecidas en disposiciones orientadoras como el referido Protocolo, con el carácter de disposiciones generales.

346. En ese sentido, es dable verificar si las violaciones reclamadas, cumplen con los elementos fijados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁸⁶ que sirven para identificar la violencia política en contra de las mujeres por razones de género, a saber:

1. Se dé en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;
2. Sea perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes

⁸⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2020.

⁸⁶ A través de la jurisprudencia **21/2018**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALICEN EN EL DEBATE POLÍTICO**. Consultable en www.te.gob.mx.



Tribunal Electoral
de Veracruz

de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;

3. Sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;

4. Tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres; y

5. Se base en elementos de género, es decir: i). Se dirija a una mujer por ser mujer; ii). Tenga un impacto diferenciado en las mujeres; o iii). Afecte desproporcionadamente a las mujeres.

347. De tales elementos, se destaca la exigencia prevista en el numeral 5, apartado i), del test antes señalado, **de que las acciones de violencia política sean dirigidas a una mujer por ser mujer**, lo que le representa el punto esencial de la violencia política de género alegada.

348. Concepción que coincide plenamente con el criterio sustentado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos conforme al cual, **no toda la violencia que se ejerce contra las mujeres tiene elementos de género**, pues conforme al citado Protocolo, se requiere que la violencia sea dirigida a una mujer por ser mujer; es decir, cuando las agresiones están especialmente planificadas y orientadas en contra de las mujeres por su condición de mujer, y por lo que representan en términos simbólicos bajo concepciones basadas en prejuicios.

349. Por ello, con independencia de que las características y circunstancias de los demás elementos llegaran a configurarse, si esta característica esencial no se colma plenamente, entonces se trata de cualquier otro tipo de irregularidad violatoria de derechos, pero no de violencia política de género.⁸⁷

⁸⁷ Como lo sostuvo la Sala Regional Xalapa del TEPJF, al resolver el expediente SX-

350. Es decir, un elemento esencial e indispensable del test en la violencia política de género, es la acreditación plena de que las acciones u omisiones de la parte activa hacia la parte pasiva, es que sean dirigidas hacia una mujer por el sólo hecho de ser mujer; que la parte activa actúe con conciencia plena de desprecio, rechazo, exclusión, discriminación y aversión hacia el género femenino; además de considerar a la mujer en un grado de inferioridad; entre otras innumerables actitudes negativas.⁸⁸

351. Pues el mismo Protocolo sostiene que es importante determinar cuándo la violencia tiene elementos de género, a fin de evitar el riesgo que, por un lado se pervierta, desgaste y vacíe de contenido el concepto de "violencia política de género" y, por otro se pierda de vista las implicaciones de la misma.

352. Al efecto, se procede al análisis específico sobre la concurrencia o no de los elementos precisados.

Análisis sobre el cumplimiento de los elementos de género.

353. (**Ejercicio del cargo**). El primer elemento **se cumple**, dado que, como quedó acreditado, el Presidente Municipal como responsable de convocar y presidir las sesiones de Cabildo, así como de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento,⁸⁹ de manera injustificada incurrió en ciertas irregularidades como es:

- La omisión de convocar correctamente a sesiones de Cabildo a la Síndica actora, ya que previamente a las sesiones o por lo menos al momento de su convocatoria respectiva, no se le proporcionó –ni a los demás ediles– la información

JE-46/2021.

⁸⁸ En similares términos lo expuso dicha Sala Regional Xalapa del TEPJF, en el SX-JE-7/2021.

⁸⁹ Conforme lo dispuesto por el artículo 36, fracciones I, III, IV, IX y XXVIII, de la Ley Orgánica Municipal.



Tribunal Electoral
de Veracruz

necesaria de los temas a aprobar en las sesiones de Cabildo que fueron materia de análisis en este asunto, para que, conforme a sus atribuciones y mediante las observaciones razonadas que estimara pertinentes, pudiera emitir su voto en el sentido que lo considerara conveniente.

- Así como la omisión de atender el derecho de petición de la Síndica actora, al no otorgar una respuesta oportuna en el sentido que fuera, a su oficio SUMEZ/2020/266 de dieciocho de septiembre de dos mil veinte, por el cual planteo una petición relacionada con el Comité de Obras y Servicios del Ayuntamiento para el ejercicio 2020.

354. Irregularidades que se reconoce repercuten en el correcto ejercicio de las atribuciones que corresponden al cargo público para el cual fue electa la actora, esto es, en su calidad de Síndica del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz.

355. Al respecto, la Sala Superior del TEPJF,⁹⁰ ha sostenido que la infracción por actos encaminados a mermar el ejercicio del cargo se configura cuando una o un servidor público realiza actos dirigidos a evitar que una persona electa popularmente, ejerza plenamente el mandato conferido en las urnas, o no garantice que cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales.

356. Lo que en este caso aconteció, ya que, en el marco de los derechos político-electorales de la actora, no se garantizó el correcto ejercicio de sus funciones como Síndica Municipal, pues las irregularidades acreditadas de no convocarla correctamente a ciertas sesiones de Cabildo, y de no contestarle un oficio relacionado con la integración del Comité de Obras Públicas Municipal, sin una justificación válida; por sí mismas, implican una obstaculización al cargo de la Síndica actora.

⁹⁰ Al resolver el expediente del Recurso de Reconsideración identificado con la clave SUP-REC-185/2020.

357. (**Agente del Estado**) El segundo elemento **se cumple**, porque las violaciones acreditadas, en este caso, se encuentran atribuidas al Presidente Municipal de Emiliano Zapata, Veracruz, como Agente del Estado.

358. Servidor público que en su calidad de representante gubernamental del Ayuntamiento en un sentido formal, material y público, ejerce cierta jerarquía al interior de ese Ente del Estado, respecto de los demás ediles que integran el cabildo como responsable de presidir esa máxima autoridad municipal, así como respecto de los demás funcionarios, empleados o servidores públicos municipales, siendo el responsable de la ejecución de todas las determinaciones y acuerdos del órgano municipal y su administración pública, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 18, 27, 28, y 36, fracciones I, III, IV y XIX, de la Ley Orgánica Municipal.

359. (**Simbólico, verbal, patrimonial, económico o psicológico**) El tercer elemento **no se cumple**, pues no está acreditada una afectación simbólica al desempeño del cargo, tendiente a generar ante el resto de las o los ediles y demás servidores públicos municipales, ni en la ciudadanía en general, la percepción de que la actora en su condición de mujer no sea capaz de desempeñar el cargo de Síndica Municipal.

360. No está acreditado que haya existido algún señalamiento verbal, no neutral o prejuicioso, que promueva el rechazo y discriminación de la Síndica Municipal en el desempeño de sus funciones, sin que se hayan considerado sus razones de identidad de género en su condición de mujer.

361. Como tampoco se puede considerar, dentro del marco patrimonial o económico, un perjuicio en contra de la actora, al no estar acreditado que los servidores públicos municipales señalados



Tribunal Electoral
de Veracruz

en su demanda hayan omitido o limitado algún pago de las remuneraciones a que tiene derecho la Síndica actora en el ejercicio de sus funciones.

362. De igual manera, no se encuentra acreditado ningún tipo de coacción o vejación psicológica hacia la hoy actora en el ejercicio de su cargo como Síndica Municipal, sin que se hubieran considerado sus razones de identidad de género como mujer.⁹¹

363. Esto es, no existe un demerito generalizado sobre la actora en su condición de mujer para desempeñar un cargo público en ejercicio de sus derechos político-electorales.

364. (**Menoscabo**) El cuarto elemento **se cumple**, porque aun cuando no está acreditado que la Síndica Municipal, en su condición de mujer, se le indujera a asumir una posición de subordinación frente a otro servidor público del Ayuntamiento, y que, en su caso, se le invisibilizara ante los servidores públicos municipales o la ciudadanía en general, si existe una obstaculización al desempeño de su cargo público, en menoscabo del reconocimiento, goce y/o ejercicio de sus derechos político-electorales.

365. (**Género**) El quinto elemento **no se cumple**, dado que no se advierte que las irregularidades acreditadas, aun cuando se reconoce que representan una obstaculización al desempeño del cargo de la Síndica Municipal, en este caso, no se acredita que se hayan dirigido a dicha edil por ser mujer.

366. En efecto, se debe precisar que el Cabildo del Ayuntamiento

⁹¹ En el entendido, que la violencia psicológica consiste en cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio, de acuerdo con el artículo 6, fracción I de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

de Emiliano Zapata, Veracruz, se encuentra conformado por siete ediles, como son:

Presidencia Municipal	Hombre
Sindicatura	Mujer
Regiduría Primera	Hombre
Regiduría Segunda	Hombre
Regiduría Tercera	Hombre
Regiduría Cuarta	Mujer
Regiduría Quinta	Mujer

367. Como se advierte, dicho órgano edilicio está integrado de forma paritaria por cuatro hombres y tres mujeres, donde su titularidad la encabeza un hombre en su calidad de Presidente Municipal.

368. Por lo que, conforme a dicha integración edilicia, en principio, no se puede derivar que las irregularidades acreditadas en este asunto, correspondan a un trato exclusivo hacia la Síndica Municipal como única edil mujer integrante del Cabildo del Ayuntamiento, y que, en su caso, motivara algún tipo de violencia política en razón de género.

369. Por otra parte, porque contrario a lo sostenido por la actora, la omisión de convocarla correctamente a ciertas sesiones de Cabildo, así como de no contestarle un oficio relacionado con la integración del Comité de Obras Públicas Municipal; si bien representan una obstaculización injustificada al cargo de la Síndica Municipal al estar vinculadas con el desempeño de sus funciones.

370. Lo cierto es, que tales irregularidades no se evidencia que se hayan dirigido en contra de la Síndica actora por su condición de

mujer, ni por un trato diferenciado o desproporcionado respecto de los demás ediles hombres integrantes del Cabildo; máxime que, la actora no argumenta ni se encuentra acreditado, que tales omisiones le hubieran representado un menoscabo o limitación para asistir a la totalidad de las sesiones de Cabildo ordinarias o extraordinarias y emitir su voto libremente en el sentido que lo estimara procedente.

371. Lo anterior, porque conforme al contexto normativo expuesto, el elemento de género, es el punto esencial para la procedencia de este tipo de violencia, pues con independencia de que los demás elementos que la integran llegaran a configurarse, si ésta característica principal no se colma plenamente, entonces solo se trata de otro tipo de irregularidad violatoria de derechos, como en este caso una obstaculización injustificada al ejercicio del cargo, pero no de violencia política en razón de género.

372. En tal sentido, si bien las omisiones acreditadas, de alguna manera representan una limitación al correcto ejercicio del derecho político-electoral de la Síndica actora en el desempeño de su cargo edilicio; razonablemente dicha limitante, en este caso, no resulta ser de la entidad suficiente para acreditar una violencia política por razón de género, porque no hay elementos que corroboren que dicha obstaculización se dio hacia la Síndica Municipal por ser mujer.

373. Ya que no es posible advertir algún acto o señalamiento de hostigamiento, desprecio, rechazo, exclusión, menosprecio, discriminación o aversión, por parte del Presidente Municipal; lo que crea la presunción suficiente de que la servidora pública actora aún cuando consideraba que las omisiones reclamadas le limitaban el ejercicio de sus funciones, no fue discriminada por su condición de mujer.

374. Pues se debe considerar que, a partir del bien jurídico que se pretende proteger al analizar en cada caso concreto el elemento de género para determinar si una violencia contra la mujer resulta ser violencia de género, así como lo reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no toda la violencia que afecte a una mujer es por razón de género.

375. De tal suerte que, para calificar el elemento género, se debe advertir que lo pretendido es inhibir aquellas conductas dirigidas a la mujer que injustamente provoque perpetuar su condición de desventaja histórica y estructural.

376. Es decir, el que se les agreda por su condición de mujer, debe atender a que se les violenta por lo que representan en términos simbólicos bajo concepciones basadas en prejuicios. **Lo cual no acontece en el presente caso.**

377. Pues como quedó analizado, las irregularidades acreditadas en el ejercicio del cargo de la Síndica actora correspondieron a que no se le convocó correctamente a ciertas sesiones de Cabildo, y de que no se le ha contestado un oficio relacionado con la integración de un Comité de Obras Públicas Municipal; no obstante, de tales conductas omisivas no se puede advertir ni indiciariamente que esté inmerso el elemento de género, al no estar acreditado –ni señalado por la propia actora– la existencia de hechos en su contra que la afectaran por su sola condición de ser mujer.

378. Así, contrario a lo sostenido por la Síndica actora, en el caso de los hechos acreditados únicamente se constriñen a una obstaculización en el desempeño del cargo; lo que por sí mismo no implica la acreditación del elemento de género.⁹²

⁹² Como razonamientos similares sostenidos por la Sala Regional Xalapa del TEPJF, al resolver los expedientes SX-JDC-95/2021 y Acumulados, y SX-JE-46/2021.



Tribunal Electoral
de Veracruz

379. Lo anterior, porque no hay elementos objetivos para concluir que tal obstaculización se dio porque la Síndica actora sea mujer, o que haya un impacto diferenciado hacia las mujeres y se les afecte desproporcionadamente; como sí ocurriría, por ejemplo, cuando se les obstruye en el cargo porque se considera que no son capaces de asumir decisiones, pues ese tipo de conductas, traen implícita como prejuicio que las mujeres no son asertivas o no saben tomar decisiones.

380. Lo que, en este caso, hace notar que las conductas acreditadas que de alguna manera limitan sus funciones, no tienen inmersas el elemento de género y, por tanto, son insuficientes para considerar que se cometió violencia política contra una mujer por razón de género.

381. En las relatadas circunstancias, los argumentos de la Síndica actora de que las omisiones reclamadas le causan agravio en su modalidad de violencia política de género derivado de una sistemática obstaculización del ejercicio de sus funciones, por parte del Presidente Municipal y otros servidores públicos municipales, lo que, a su decir, la coloca en una situación de desventaja respecto de los puntos de acuerdo que se desarrollan durante las sesiones de Cabildo.

382. Resultan apreciaciones propias de la Síndica actora, pues incluso reconoce que en cada una de las sesiones del cabildo que cuestiona ejercicio su derecho de participación y libre voto –en contra y en una voluntariamente se abstuvo de votar–; por lo que, la diferencia de opiniones políticas en las determinaciones de ese tipo de órganos colegiados, propiamente no constituyen un elemento de discriminación o perjuicio por razón de género, sino solo ser parte de determinaciones políticas.

383. Más aún, cuando el Ayuntamiento está integrado de forma

paritaria, y el hecho de que la Síndica actora sea la única edil mujer que advierta alguna inconformidad respecto de los acuerdos que se aprueban en sesiones de Cabildo, demuestra que el elemento de género no es el factor determinante de las limitaciones reclamadas, sino más bien, evidencia una falta de armonía y confrontación política al interior del órgano edilicio; lo que es posible dentro de cualquier órgano de decisión y administración donde se involucran cuestiones políticas, como lo es el Cabildo de los Ayuntamientos.

384. Tan es así que, de acuerdo con los reclamos de su demanda, la Síndica actora no reconoce ninguna subordinación al Presidente Municipal o al resto de los ediles; en contrario, se asume como una integrante del Cabildo del Ayuntamiento en igualdad de circunstancias edilicias, ejerciendo su derecho de voz y voto, incluso en contra, lo que denota que desempeña su cargo sin limitaciones por ser mujer.

385. Máxime que, la omisión de convocar oportunamente con la información y documentación necesaria a la Síndica actora a ciertas sesiones de Cabildo, no se trató de un acto exclusivo sobre su persona, sino también sobre el resto de los ediles, ya que dentro de las propias sesiones de Cabildo analizadas, consta que dicha omisión fue para todos los ediles, incluso, que a la mayoría de las y los regidores solo se les convocó por correo electrónico.

386. Es decir, que no se evidencia que las conductas omisivas en cuestión, se hayan dirigido exclusivamente a la Síndica actora por su condición de mujer, como algún tipo de agresión planificada o bajo concepciones basadas en prejuicios, ni mucho menos, con un impacto diferenciado en las mujeres o que le afectara desproporcionadamente.



387. En ese orden, con independencia del derecho de la Síndica actora a que se le resguarden sus derechos político-electorales por obstaculización del cargo –lo que se tutela en apartado específico de la presente sentencia–, en este caso, las irregularidades acreditadas no guardan relación con el elemento género y, por tanto, no se ha vulnerado el bien jurídico tutelado por violencia política contra las mujeres por razón de género, que es erradicar las desigualdades estructurales en las que se ha colocado a la mujer histórica y socialmente, por lo que simboliza como mujer, esto es, como persona subordinada y relevada al ámbito privado fuera de los espacios de toma de decisiones.

388. En conclusión, a juicio del Pleno de este Tribunal Electoral, al no encontrarse colmados los elementos analizados, **no se puede tener por acreditada una violencia política en razón de género en contra de Síndica Municipal actora.**

SEXTO. Efectos de la sentencia.

389. Dado el sentido en que se resuelve dentro de la presente sentencia, este Tribunal Electoral estima necesario de conformidad con los artículos 404, tercer párrafo, del Código Electoral, y 162 de su Reglamento Interior, **ORDENAR AL PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE EMILIANO ZAPATA, VERACRUZ,** los siguientes efectos:

Respecto de la omisión de convocar correctamente a sesiones de Cabildo.

390. A fin de garantizar a la Síndica Municipal, como al resto de los ediles, el efectivo ejercicio de sus atribuciones, **en lo subsecuente**, con el apoyo del Secretario del Ayuntamiento o de la Tesorera Municipal, previamente a las sesiones de Cabildo o por lo menos al momento de su convocatoria respectiva, **deberá**

proporcionarle a las y los ediles, de manera física o digital toda la información necesaria de los temas a aprobar, para que, conforme a sus atribuciones y mediante las observaciones razonadas que estimen pertinentes, emitan su voto en el sentido que lo consideren conveniente.

391. Para la celebración de las sesiones de Cabildo, la notificación a las y los ediles de las convocatorias respectivas, se deberán ajustar a las **“Reglas de Notificación de la Convocatoria para las Sesiones de Cabildo”**, que se dejaron precisadas en el Considerando Quinto de la presente sentencia.⁹³

392. Para su cumplimiento, se vincula, en el ámbito de sus respectivas competencias, al Presidente Municipal, al Secretario y al Tesorero, todos del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz; apercibidos que, de no cumplir en los términos ordenados, se les podría imponer alguna de las medidas de apremio previstas por el artículo 367 del Código Electoral.

Respecto de la omisión de contestar formalmente un oficio de la Síndica.

393. **Deberá** otorgar respuesta al oficio SUMEZ/2020/266 de dieciocho de septiembre de dos mil veinte, en el sentido que conforme a sus atribuciones lo estime procedente, pero de manera congruente con el tema de la solicitud planteada; lo que deberá realizar dentro del plazo de **cinco días hábiles** contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

394. Respuesta que, tendrá que estar apegada a los parámetros establecidos en la **Tesis XV/2016**, aprobada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA**

⁹³ Detalladas en el párrafo 202 de la presente resolución.

MATERIALIZACIÓN, mismo que dispone que la respuesta que formule la autoridad, para que satisfaga plenamente el derecho de petición debe cumplir con elementos mínimos que implican: a) la recepción y tramitación de la petición; b) la evaluación material conforme a la naturaleza de lo pedido; c) el pronunciamiento de la autoridad, por escrito, que resuelva el asunto de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado; y d) su comunicación a las personas interesadas.

395. Por lo que, para tener por colmado el derecho de petición de la parte actora, es necesario que la respuesta de la Presidencia Municipal sea clara, precisa y congruente con la solicitud planteada, misma que, **dentro del mismo plazo, deberá ser debidamente notificada a la Síndica Municipal**; debiendo remitir dentro de las **veinticuatro horas siguientes a su cumplimiento**, las constancias que lo acrediten.

396. Para su cumplimiento, se apercibe al Presidente Municipal que, de no cumplir en los términos ordenados, se le podría imponer alguna de las medidas de apremio previstas por el artículo 367 del Código Electoral.

Con relación a las medidas de protección decretadas dentro de este asunto.

397. En razón del sentido de la presente sentencia y de los efectos que se establecen dentro de la misma, se **dejan sin efectos** las medidas de protección que fueron decretadas dentro del presente juicio ciudadano mediante acuerdo plenario de dos de diciembre de dos mil veinte.

398. Por último, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, para que cualquier documentación relacionada con el juicio ciudadano en que se actúa, y que se reciba con posterioridad a la presente sentencia, se agregue a los autos sin mayor trámite para

que obre como en derecho corresponda; salvo aquella que se relacione con el cumplimiento de las acciones ordenadas como efectos.

399. Finalmente, en acatamiento a lo dispuesto por los artículos 9, fracción VII y 11, fracción V y 19, fracción I, inciso m) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para la entidad, esta sentencia deberá publicarse en la página de internet <http://www.teever.gob.mx/>.

400. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se declara **fundada** la omisión de convocar correctamente a sesiones de Cabildo y de atender su derecho de petición de Ana Paulina Martínez Murguía, en su calidad de Síndica del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz.

SEGUNDO. Se declara la **inexistencia** de la violencia política en razón de género reclamada por Ana Paulina Martínez Murguía, en su calidad de Síndica del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz.

TERCERO. Se **ordena** al Presidente Municipal, y se **vincula** al Secretario Municipal y, a la Tesorera Municipal, del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz, para que en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplan con lo ordenado en el apartado de efectos de la presente sentencia.

CUARTO. Se **dejan sin efectos** las medidas de protección decretadas dentro del presente juicio ciudadano mediante acuerdo plenario de dos de diciembre de dos mil veinte.

NOTIFÍQUESE, personalmente a la parte actora en el domicilio que tiene señalado en autos; por **oficio**, con copia certificada de la sentencia, al Presidente Municipal, a los Regidores Primero, Segundo, Tercero y Quinto, al Secretario Municipal, a la Tesorera



Tribunal Electoral
de Veracruz

TEV-JDC-614/2020

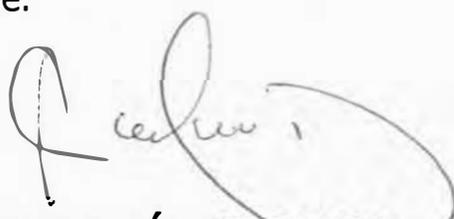
Municipal, a la Contralora Interna Municipal y al Director de Obras Públicas, todos del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, Veracruz; a la Secretaría de Gobierno, a la Fiscalía General, al Centro de Justicia para las Mujeres, al Instituto Veracruzano de las Mujeres, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y, a la Secretaría de Seguridad Pública, todas del Estado de Veracruz; y por **estrados** a las demás personas interesadas; asimismo, **publíquese** en la página de internet de este Tribunal Electoral; de conformidad con los artículos 387, 388 y 393, del Código Electoral de Veracruz.

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron las Magistradas y Magistrado integrantes del Tribunal Electoral de Veracruz de Ignacio de la Llave, Claudia Díaz Tablada, en su carácter de Presidenta; Roberto Eduardo Sigala Aguilar, y **Tania Celina Vásquez Muñoz**, a cuyo cargo estuvo la ponencia; quienes firman ante el Secretario General de Acuerdos, Jesús Pablo García Utrera, con quien actúan y da fe.



TRIBUNAL
ELECTORAL
DE VERACRUZ


CLAUDIA DÍAZ TABLADA
Magistrada Presidenta


**ROBERTO EDUARDO
SIGALA AGUILAR**
Magistrado


**TANIA CELINA VÁSQUEZ
MUÑOZ**
Magistrada


JESUS PABLO GARCÍA UTRERA
Secretario General de Acuerdos