

VOTO PARTICULAR QUE EMITE¹ LA MAGISTRADA VERÓNICA ELIZABETH GARCÍA ONTIVEROS RESPECTO AL JUICIO CIUDADANO TESIN-JDP-91/2021.

1. Planteamiento del Problema.

El dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, Luis Guillermo Benítez Torres, en su carácter de Presidente Municipal de Mazatlán, Sinaloa, interpuso Juicio Ciudadano en contra de diversos actos que en su opinión le generan violencia y usurpan sus funciones encomendadas; atribuidos a Roberto Rodríguez Lizárraga, América Cynthia Carrasco Valenzuela, Francisca Osuna Velarde, Reynaldo González Meza, Jesús Rafael Sandoval Gaxiola, Rocío Georgina Quintana Pucheta, Martín Pérez Torres y Paulina Sarahi Heredia Osuna, en sus calidades de regidores y regidoras del ayuntamiento de Mazatlán, Sinaloa, el cual se radicó con número de expediente TESIN-JDP-91/2021.

El 14 de diciembre siguiente, este Tribunal Electoral, mediante sesión plenaria, sometió a votación el proyecto de resolución propuesto de mi parte, y al no haber sido aprobado por la mayoría y no haberse atendido el fondo del asunto, se ordenó su retorno a la ponencia de la Magistrada Aída Inzunza Cázares, para la elaboración de un nuevo proyecto de resolución.

El diecisiete de enero de dos mil veintidós,² se dictó sentencia.

2. Decisión mayoritaria.

En la sentencia aprobada, este Tribunal se declaró competente para conocer y resolver el juicio y determinó **sobreseer** el juicio ciudadano TESIN-JDP-91/2021 por desistimiento expreso respecto a una de las regidoras, y por quedar sin materia al haber un cambio de situación jurídica en relación con las demás autoridades responsables.

3. Disenso.

Si bien si comparto el desechamiento por desistimiento expreso respecto a una de las regidoras, no estoy de acuerdo con las demás consideraciones ni el resolutivo de la sentencia, por los razonamientos que se detallan enseguida:

¹ Con fundamento en el artículo 14, fracción XI del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa.

² Con posterioridad, todas las fechas se referirán a dos mil veintidós, salvo precisión en contrario.

- **Marco Jurídico.**

El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal establece que, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En ese sentido, la Sala Superior ha establecido que³ la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que, su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público, que se debe hacer de oficio por los Tribunales Electorales.

Por otro lado, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal prevé el derecho a ser votado para cualquier cargo de elección popular, siempre que se cumpla las calidades que establece la ley.

Así, el derecho a ser votado comprende dos (2) aspectos⁴:

- a) El derecho de ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, y
- b) El derecho a ocuparlo, que incluye el acceso y ejercicio del cargo.

En relación con el segundo aspecto, el derecho de acceso al cargo se agota, en el establecimiento de las garantías y condiciones de igualdad para ocupar el cargo y para el ejercicio de la función pública correspondiente.

En efecto, este derecho 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 el servidor público. Esto es, se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros o de manera conjunta.⁵

De igual forma, la designación de los integrantes de las comisiones legislativas es un acto que incide exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo, por estar

³ Jurisprudencia 1/2013 de rubro: **"COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN."**

⁴ Jurisprudencia 20/2010 de rubro: **"DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO."**

⁵ Jurisprudencia 34/2013 de rubro: **"DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO"**.

relacionada con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los Congresos o Cabildos, por lo que, no viola los derechos político-electorales del ciudadano en las modalidades de acceso y ejercicio efectivo del cargo ni en el de participación en la vida política del país.⁶

Asimismo, los actos relativos a la organización de los Ayuntamientos que no constituyan obstáculo para el ejercicio del cargo, no pueden ser objeto de control mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ya que son actos estrictamente relacionados con la auto-organización de la autoridad administrativa municipal.⁷

En resumen, el derecho parlamentario administrativo comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas, organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes y privilegios de los integrantes relativo a los órganos legislativos, así como las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios.⁸

Tales cuestiones resultan aplicables mutatis mutandis a los Cabildos, al ser los órganos encargados de crear reglamentos, bandos de policía, y acuerdos dentro de los ayuntamientos.

- **Caso concreto.**

Luis Guillermo Benítez Torres, en su carácter de Presidente Municipal de Mazatlán, Sinaloa, manifiesta que diversos regidores/as cometieron violencia en su contra y usurparon sus funciones encomendadas al realizar los actos siguientes:

- a) Emisión de convocatoria a sesión extraordinaria de cabildo.
- b) Presidir sesiones y dirigir debates de reuniones de cabildo.
- c) Proponer los nombramientos del Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y Oficial Mayor.
- d) Negativa de aprobar las propuestas del presidente municipal de los cargos de Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y Oficial Mayor.
- e) Integración de las comisiones del cabildo.

⁶ Jurisprudencia 44/2014 de rubro: "**COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO.**"

⁷ Jurisprudencia 6/2011 de rubro: "**AYUNTAMIENTOS. LOS ACTOS RELATIVOS A SU ORGANIZACIÓN NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.**"

⁸ SUP-JDC-1244/2010.

f) Exclusión del presidente municipal de la Comisión de Gobernación.

➤ **Designación de cargos.**

Los actos referentes en proponer los nombramientos del Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y Oficial Mayor, y a su vez, negar las propuestas realizadas por el presidente municipal para los mismos cargos, se desenvuelven en el ámbito de organización del ayuntamiento, pues los planteamientos formulados, encuadran en el marco de atribuciones internas previstas para la propia autoridad municipal, como lo son las aprobaciones o rechazos de las propuestas para los cargos referidos.

Al respecto, como forma de tomar sus decisiones, el ayuntamiento funciona a través de un **cabildo**, el cual realiza sesiones para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal, las cuales pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.

Cabe destacar que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹ ha reconocido la importancia del cabildo en la decisión de determinaciones que inciden en su vida interna y que son cuestionadas por vías legales no aptas, cuando dicha representatividad del ayuntamiento a través de este órgano municipal, está dentro de su esfera de autonomía gubernativa.

En ese sentido, de conformidad con los artículos 38, fracción I¹⁰ de la Ley de Gobierno, 20,¹¹ y 43, fracción III,¹² del Reglamento de Gobierno del Ayuntamiento de Mazatlán, si bien es facultad del presidente municipal proponer al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y Oficial Mayor, **la aprobación es una atribución exclusiva del ayuntamiento.**

⁹ Jurisprudencia P./J. 56/2001 de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS INVADE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL, EN VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL REVOCAR UN ACUERDO DE CABILDO EN EL QUE SE DESTITUYÓ A UN CONTRALOR MUNICIPAL, Y ORDENAR SU REINSTALACIÓN CON LA RESTITUCIÓN RETROACTIVA DE SUS DERECHOS LABORALES DESDE LA FECHA DE SU DESTITUCIÓN, CON EL APERCIBIMIENTO DE QUE DE NO HACERSE, SE APLICARÁN LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA**".

¹⁰ **Artículo 38.** Son facultades y obligaciones del Presidente Municipal, las siguientes:

I. Dirigir el gobierno y la administración pública municipal y proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Secretario del Ayuntamiento, del Tesorero y del Oficial Mayor...

¹¹ **ARTÍCULO 20.** El nombramiento y la remoción del Secretario del H. Ayuntamiento, Tesorero y Oficial Mayor corresponderá al Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal, quienes tomarán protesta ante el H. Ayuntamiento.

¹² **ARTÍCULO 43.** Competen al Ayuntamiento las siguientes atribuciones: [...]

III. Designar al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal y Oficial Mayor a propuesta del Presidente Municipal...

Esto es, la decisión final de aprobar o rechazar las propuestas sobre los cargos citados, es del Cabildo, como órgano colegiado. Por lo que, las posibles violaciones cometidas en el proceso de designación de tales funcionarios forman parte del derecho administrativo, al estar vinculadas al ejercicio de auto-organización interna del ayuntamiento.

De ahí que, al escapar de la materia política-electoral, este Tribunal no pueda conocer los actos señalados.

Pensar en sentido contrario, sería invadir la autonomía que tiene el Cabildo para ejercer sus funciones que tienen encomendadas. Sin que, en el caso, la controversia planteada represente verdaderamente un obstáculo injustificado para que el actor desempeñe y ejerza las funciones públicas que le son conferidas.

Ello, porque de lo manifestado por el actor¹³, se advierte que ha ejercido su cargo, al proponer los nombramientos del Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y Oficial Mayor, sin embargo, han sido rechazadas, lo que es una facultad exclusiva del ayuntamiento.

Resulta aplicable la sentencia **SG-JE-59-2020 Y ACUMULADOS** emitida por la Sala Guadalajara, en la que determinó que cuando la Litis verse sobre la designación o nombramiento de un cargo de la administración municipal, y que sea competencia exclusiva del Cabildo su designación, escapa de la materia electoral, al formar parte de la organización de la autoridad administrativa municipal.

➤ **Integración de comisiones.**

Los actos consistentes en la integración de las comisiones del cabildo, y la exclusión del presidente municipal de la Comisión de Gobernación, inciden exclusivamente en el ámbito administrativo, al estar relacionada con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas del Cabildo, por lo que, no viola los derechos político-electorales del ciudadano en las modalidades de acceso y ejercicio del cargo ni en el de participación en la vida política del país.

En el caso, los actos controvertidos versan sobre la conformación de las diferentes comisiones del Cabildo; que no trascienden más allá de la organización interna del propio órgano municipal, de forma que, este Tribunal carece de atribuciones para intervenir o tener injerencia en una determinación que tomen los integrantes del

¹³ Los regidores han negado o rechazado sus propuestas para los cargos de Secretario del Ayuntamiento, Tesorero y Oficial Mayor.

ayuntamiento que tenga repercusiones al interior de este. Lo que de manera evidente escapa de la materia político-electoral.

➤ **Actividades internas.**

Los actos consistentes en que las autoridades responsables emitieron convocatoria a sesión extraordinaria de cabildo, y que los regidores Roberto Rodríguez Lizárraga y América Cynthia Carrasco Valenzuela las presidieron y dirigieron los debates de las reuniones citadas, corresponden al derecho administrativo, ya que forman parte de las actuaciones y funciones realizadas de manera individual y conjunta de los miembros del Cabildo, así como del desahogo de tareas y atribuciones de los integrantes del órgano legislativo.

En relación con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴ ha establecido que, los ayuntamientos tienen una esfera competencial y cuentan con autonomía gubernativa, de conformidad con el artículo 115 constitucional. Por lo que, no puede imponérsele responsabilidad administrativa a los miembros del ayuntamiento, por las funciones realizadas y decisiones tomadas al momento de ejercer sus cargos dentro del Cabildo, y que afecten la vida interna del órgano municipal.

En el caso, el actor expresa que las responsables emitieron convocatoria a sesión extraordinaria de cabildo y que los regidores Roberto Rodríguez Lizárraga y América Cynthia Carrasco Valenzuela las presidieron y dirigieron los debates de las sesiones referidas, y que, con ello, **usurparon las funciones** que tiene encomendadas como presidente municipal¹⁵.

En ese contexto, los actos aludidos consisten en situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por los regidores, lo que no forma parte del derecho de ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo del actor, en su calidad de presidente municipal. Ello, porque se refieren a actuaciones llevadas a cabo por diversos regidores, dentro de su labor o desempeño en las sesiones de Cabildo, lo que escapa de la materia político-electoral.

¹⁴ Jurisprudencia P./J. 56/2001 de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS INVADE LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL, EN VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL REVOCAR UN ACUERDO DE CABILDO EN EL QUE SE DESTITUYÓ A UN CONTRALOR MUNICIPAL, Y ORDENAR SU REINSTALACIÓN CON LA RESTITUCIÓN RETROACTIVA DE SUS DERECHOS LABORALES DESDE LA FECHA DE SU DESTITUCIÓN, CON EL APERCIBIMIENTO DE QUE DE NO HACERSE, SE APLICARÁN LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE LA PROPIA ENTIDAD FEDERATIVA**".

¹⁵ Hechos 36 y 39 de la demanda, visibles a hojas 19 y 20 del expediente.

Máxime, que no se expone una posible obstrucción del ejercicio de su cargo, tales como, no tomarle protesta, no convocarlo o no dejarlo ingresar a las sesiones, la reducción o falta de pago de sus prestaciones, la prohibición o negativa de realizar sus funciones que tiene encomendadas, lo que son ejemplos de aspectos connaturales al cargo para el cual fue proclamado, lo que no ocurre en el caso. Puesto que, únicamente manifiesta que existe un indebido ejercicio del cargo por parte de los regidores referidos, lo que configura en su opinión, una **usurpación de funciones**.

En ese tenor, considero que los actos mencionados, no pueden ser conocidos y resueltos por este Tribunal, al no ser la autoridad competente para analizar las actuaciones y funciones llevadas a cabo por algunos integrantes del cabildo de Mazatlán al momento de ejercer sus cargos en las sesiones ordinarias y extraordinaria del órgano colegiado citado, sin que se observe aspectos connaturales al cargo ejercido.

De ahí que, con base en el principio de división de poderes, lo procedente era remitir el asunto para que el cabildo adoptará las medidas efectivas que resultarán procedentes para atender los señalamientos realizados por el presidente municipal, y que, a su decir, usurpan sus funciones. Lo que es acorde con la autonomía gubernativa del ayuntamiento.

Por otra parte, en un caso hipotético que este Tribunal fuera competente para conocer la Litis planteada- que no es el caso- es incorrecto que se haya determinado la actualización de la causal de improcedencia consistente en quedar sin materia por haber un cambio de situación jurídica.

Lo anterior, ya que, en principio, el actor impugnó diversos actos, y no únicamente la designación de los cargos referidos. Asimismo, el promovente expuso la violación de su derecho a ser votado por la supuesta obstrucción de su cargo, al no permitirle proponer los cargos señalados.

En esas condiciones, el hecho que con posterioridad se hubiesen aprobado las propuestas realizadas por el actor, es decir, cesado una de las conductas expuestas, no deja sin materia el juicio ni lo da por concluido, porque la conducta o hecho denunciado no deja de existir, razón por la cual debe continuar la sustanciación del medio de impugnación, a efecto de determinar si se violó el derecho político-electoral de ser

votado y determinar las medidas de reparación integral, como pudiese ser, el establecer la no repetición del acto impugnado.¹⁶

Sin embargo, como se detalló, este Órgano Jurisdiccional debió declararse incompetente.

4. Conclusión.

Este Tribunal debió declararse incompetente para conocer y resolver la Litis planteada, ya que los actos impugnados escapan de la materia político-electoral.

ATENTAMENTE

CULIACÁN, SINALOA, A 17 DE ENERO DE 2022.

**VERÓNICA ELIZABETH GARCÍA ONTIVEROS
MAGISTRADA PRESIDENTA**

¹⁶ Es aplicable mutatis mutandis la Jurisprudencia 16/2009 de rubro: "**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO.**"