

VOTO PARTICULAR QUE EMITE¹ LA MAGISTRADA VERÓNICA ELIZABETH GARCÍA ONTIVEROS RESPECTO A LOS JUICIOS CIUDADANOS TESIN-JDP-92, 93, 94, 95 y 97/2021 ACUMULADOS.

1. Planteamiento del Problema.

Los días diecinueve, veintitrés y veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, América Cynthia Carrasco Valenzuela, Reynaldo González Meza, Francisca Osuna Velarde, Jesús Rafael Sandoval Gaxiola, Roberto Rodríguez Lizárraga, Martín Pérez Torres y Rocío Georgina Quintana Pucheta, en sus calidades de regidoras y regidores del ayuntamiento de Mazatlán, Sinaloa, interpusieron Juicios Ciudadanos por diversos actos que en su opinión violan sus derechos políticos de ser votadas y votados en el ejercicio de sus cargos; atribuidos a Luis Guillermo Benítez Torres en su carácter de Presidente Municipal del ayuntamiento citado, los cuales se radicaron con los números de expediente TESIN-JDP-92, 93, 94, 95 y 97/2021 acumulados.

El diecisiete de enero de dos mil veintidós², se dictó sentencia.

2. Decisión mayoritaria.

En la sentencia aprobada, este Tribunal se declaró competente para conocer y resolver el juicio y determinó desechar la demanda del expediente TESIN-JDP-97/2021, por extemporánea, y los Juicios Ciudadanos TESIN-JDP-92, 93, 94 y 95/2021 acumulados, por consentimiento expreso.

3. Disenso.

No estoy de acuerdo con las consideraciones ni el resolutivo de la sentencia, porque considero que este Tribunal es incompetente para conocer y resolver la controversia, de acuerdo con los razonamientos que se detallan enseguida:

- **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.

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.

En ese sentido, la Sala Superior ha establecido que la competencia³ es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que, al tratarse de una cuestión preferente y de orden público, su estudio debe realizarse 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

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.⁶

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"**.

⁶ 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"**.

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.⁷

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.**

América Cynthia Carrasco Valenzuela, Reynaldo González Meza, Francisca Osuna Velarde, Jesús Rafael Sandoval Gaxiola, Roberto Rodríguez Lizárraga, Martín Pérez Torres y Rocío Georgina Quintana Pucheta, en sus calidades de regidoras y regidores del ayuntamiento de Mazatlán, Sinaloa, manifiestan que Luis Guillermo Benítez Torres, en su carácter de Presidente Municipal de Mazatlán, Sinaloa y el ayuntamiento del municipio citado, transgredieron sus derechos políticos de ser votados en el ejercicio de sus cargos al realizar los actos siguientes:

- a) Emisión de convocatoria a sesión extraordinaria de cabildo a celebrarse el trece de noviembre de dos mil veintiuno a las nueve horas con treinta minutos.
- b) Emisión de convocatoria a sesión extraordinaria de cabildo a celebrarse el trece de noviembre de dos mil veintiuno a las once horas.
- c) La sesión de cabildo celebrada el día trece de noviembre de dos mil veintiuno como continuación de la Primera Sesión Extraordinaria.
- d) Emisión de la convocatoria a sesión extraordinaria número dos a celebrarse el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno a las catorce horas con treinta minutos.
- e) La sesión de cabildo celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.
- f) Los acuerdos emanados de la sesión de cabildo celebrada el dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.

Los actos referentes a la emisión de las convocatorias a sesión de cabildo a celebrarse el trece y dieciocho de noviembre, señalados en los incisos a), b) y d); la realización de dichas sesiones, referidas en los incisos c) y e) y los acuerdos emanados de una sesión

⁷ SUP-JDC-1244/2010.

señaladas en el inciso f), forman parte del derecho administrativo municipal, pues los planteamientos formulados, encuadran en el funcionamiento interno del cabildo.

Al respecto, de conformidad con lo previsto en las fracciones I y II del artículo 115 Constitucional, 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. Asimismo, los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Así, la máxima autoridad en el gobierno municipal será el Ayuntamiento, y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Por ello, 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, mismas que pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas, y que para su realización debe emitir, previamente, convocatoria a dichas sesiones dirigidas a sus integrantes.

En otras palabras, los ayuntamientos tienen una esfera competencial y cuentan con autonomía gubernativa para ejercer las facultades y obligaciones que tienen encomendadas.

En tal tesitura, los actos controvertidos forman parte de las actividades internas, organización, funcionamiento, ejercicio de atribuciones, deberes y privilegios de los integrantes del Cabildo.

Lo anterior, porque las convocatorias son los documentos, mediante los cuales se cita a las personas que forman parte del órgano municipal a sus diversas sesiones; las sesiones de cabildo son actos, por medio de los cuales cada uno de sus integrantes realizan sus funciones y tareas; y, por último, los acuerdos que emanan de estas son el resultado del funcionamiento y actividades internas del ente en su conjunto.

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 los actores desempeñen y ejerzan las funciones públicas que le son conferidas.

En resumen, los actos aludidos consisten en situaciones jurídicas que encuadran dentro de las funciones desempeñadas por el Presidente municipal y del Cabildo, lo que no forma parte del derecho de ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo del actor.

Máxime, que no se expone una posible obstrucción del ejercicio de su cargo, tales como, no convocarlos a sesión, impedirles ejercer su voto dentro de 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 manifiestan violaciones a sus derechos políticos de ser votados en el ejercicio del cargo invocando actos de índole administrativa.

Además, de un análisis integral de las demandas se advierte que los actores solicitan que los actos impugnados se declaren insubsistentes, así como la invalidez y la nulidad de estos, como se expone enseguida:

"En su oportunidad, se dicte sentencia que declare fundados procedentes y operantes los agravios formulados en este libelo; asimismo, se concede a la autoridad responsable que declare insubsistente el acto impugnado."⁸

"...por ello, es que la sesión de cabildo es ILEGAL e INCONSTITUCIONAL porque pretender darle continuidad a una sesión que ya fue clausurada."⁹

"...es ILEGAL e INCONSTITUCIONAL que se convoque a una segunda sesión extraordinaria, por parte de la autoridad responsable, cuando dicha sesión fue llevada a cabo, como ya se dijo el día 3 de noviembre de 2021."¹⁰

"En su oportunidad, se dicte sentencia que declare fundados, procedentes y operantes los agravios formulados en el libelo; asimismo, se condene a la autoridad responsable que declare insubsistente el acto impugnado."¹¹

"...resulta ilegal e inconstitucional que se haya celebrado una sesión de cabildo como SEGUNDA SESIÓN EXTRAORDINARIA..."¹²

"En conclusión, se debe emitir sentencia que declare la INVALIDEZ de la sesión de cabildo celerada el día 18 (dieciocho) de noviembre de 2021, en virtud de que se le considera la SEGUNDA SESIÓN EXTRAORDINARIA, empero, como se ha manifestado, los puntos de esa sesión fueron agotados y por ende fue clausurada el día 3 (tres) de noviembre de 2021..."¹³

"...que declaren insubsistentes los actos impugnados, es decir, que tanto los acuerdos que se hayan tomado en la indebidamente denominada segunda sesión extraordinaria, celebrada el día dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno, así como los acuerdos que hayan emanado de la misma, sean declarados inválidos."¹⁴

En efecto, de lo transcrito, se observa que la esencia de las peticiones de los actores consistente en que este Órgano Jurisdiccional deje sin efectos jurídicos las convocatorias emitidas por el Presidente Municipal, las sesiones de cabildo del

⁸ Visible en hojas 82 del expediente.

⁹ Visible en hoja 150 del expediente.

¹⁰ Visible en hoja 224 del expediente.

¹¹ Visible en hoja 230 del expediente.

¹² Visible en hojas 297 del expediente.

¹³ Visible en hojas 301 y 302 del expediente.

¹⁴ Visible en hoja 309 del expediente.

ayuntamiento y los acuerdos emanadas de las mismas, lo que de manera evidente escapa de las facultades y atribuciones de este Tribunal.

Ello, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁵ 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.

Es decir, los ayuntamientos, al contar con una esfera competencial y autonomía gubernativa; este Tribunal Electoral no puede invalidar las decisiones que tomen sus integrantes al momento de ejercer sus cargos dentro del Cabildo, y que afecten la vida interna del órgano municipal.

En ese contexto, este Órgano Jurisdiccional debió advertir tanto la naturaleza de los actos impugnados como la esencia de las peticiones de los promoventes para concluir que las mismas se desenvolvían en el ámbito de auto-organización del ayuntamiento.

Resulta aplicable la sentencia **SG-JE-59-2020 Y ACUMULADOS** emitida por la Sala Guadalajara, en la que determinó que cuando la naturaleza de las peticiones y la esencia de los actos impugnados de los actores se desenvuelvan en el ámbito de organización del ayuntamiento, escapa de la materia electoral, al formar parte de las atribuciones internas previstas para la autoridad municipal.

En ese orden de ideas, 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 los regidores, por tratarse de cuestiones administrativas propias del ayuntamiento. Lo que es acorde con la autonomía gubernativa del ayuntamiento.

Por otra parte, en el supuesto de que este Tribunal fuera competente para conocer la Litis planteada- que no es el caso- es incorrecto que se haya determinado la causal de improcedencia por consentimiento de los promoventes bajo el argumento de que, por

¹⁵ 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**".

haber asistido y aprobado las propuestas a los cargos ya mencionados realizadas por el Presidente Municipal en sesión de cabildo de fecha veintitrés de noviembre (posterior a las fechas de emisión de los actos impugnados), con ello había manifestaciones de consentimiento de los actos y acuerdos impugnados en el presente juicio.

Lo anterior, ya que, en principio, los promoventes impugnaron actos diferentes, y tampoco se encuentra demostrado que los actores estuvieran de acuerdo con la decisión y las consecuencias que implican los actos reclamados, por lo que no se puede tener los actos por consentidos.¹⁶

Esto, pues, se reitera, los actos impugnados en el presente juicio consisten en convocatorias a sesiones, sesiones de cabildo y acuerdos tomados en las mismas, y no se advierte manifestación alguna de las regidoras o regidores que permita concluir que con aprobar las propuestas referidas consienten y aceptan todos los actos impugnados.

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 Tesis: VI.1o.T.42 L (10a.) de rubro: "**CONSENTIMIENTO EXPRESO O POR MANIFESTACIONES DE VOLUNTAD QUE LO ENTRAÑEN. SE ACTUALIZA EN EL JUICIO DE AMPARO ESA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA CUANDO EL PATRÓN CELEBRA UN CONVENIO CON EL QUE CUMPLE EN SU INTEGRIDAD CON EL LAUDO RECLAMADO**".