

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SCM-JE-37/2019

ACTOR: ADRIÁN RUBALCAVA SUÁREZ,
EN SU CARÁCTER DE ALCALDE DE LA
DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE
CUAJIMALPA DE MORELOS, EN LA
CIUDAD DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIADO: HUGO ABELARDO
HERRERA SÁMANO Y MARÍA DE LOS
ÁNGELES DE GUADALUPE MORALES
GONZÁLEZ

Ciudad de México, a dieciocho de julio de dos mil diecinueve¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve el juicio electoral identificado al rubro, en el sentido de **confirmar** la sentencia impugnada, con base en las siguientes consideraciones.

GLOSARIO

Alcalde, Actor o promovente	Adrián Rubalcava Suárez, en su carácter de Alcalde de la demarcación territorial de Cuajimalpa de Morelos, en la Ciudad de México
Acuerdo CG-020	Acuerdo IECM/ACU-CG-020/2019 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Acuerdo de la Comisión	Acuerdo CPCyC/015/2019 emitido por la Comisión de Participación Ciudadana y Capacitación

¹ En adelante, las fechas se entenderán referidas al año de dos mil diecinueve, salvo precisión en contrario.

Alcaldía	Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, Ciudad de México
Código local	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México
Comisión de Participación	Comisión Permanente de Participación Ciudadana y Capacitación del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto local	Instituto Electoral de la Ciudad de México
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Participación	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México)
Resolución impugnada o sentencia impugnada	Sentencia emitida por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México el veinte de junio, en el juicio electoral local, identificado con la clave TECDMX-JEL-025/2019
Sala Regional	Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Solicitud de consulta ciudadana	Solicitud de consulta ciudadana presentada por el promovente mediante oficio A-028-2018 de treinta de noviembre de dos mil dieciocho, con relación al uso de uniformes para personas servidoras públicas y para la construcción de un Hospital General en la colonia Contadero, en la Alcaldía.
Tribunal local o autoridad responsable	Tribunal Electoral de la Ciudad de México

ANTECEDENTES

De las constancias que integran el expediente, y de los hechos narrados en el escrito de demanda, se advierte lo siguiente:

I. Solicitud de organización de consulta ciudadana. El treinta de noviembre de dos mil dieciocho, el actor presentó el oficio A-028-2018 ante la Dirección Distrital 20 del Instituto local, con objeto de solicitar la organización de una consulta ciudadana sobre el uso de uniformes para personas servidoras públicas y para la construcción de un Hospital General en la colonia Contadero, en la Alcaldía.

II. Requerimientos. Los días diez de diciembre de dos mil dieciocho y diecisiete de enero siguiente, mediante oficios SECG-IECM/6919/2018 y SECG-IECM/134/2019, el Secretario Ejecutivo del Instituto local requirió al promovente información vinculada con su solicitud de consulta ciudadana.

Tales requerimientos fueron desahogados por el actor el treinta de enero.

III. Acuerdo para la atención de solicitudes de consulta ciudadana. El veintiocho de febrero, el Consejo General aprobó el acuerdo IECM/ACU-CG-020/2019, mediante el cual encomendó a la Comisión de Participación dar trámite y atención institucional a las solicitudes de consulta ciudadana recibidas.

IV. Acuerdo primigeniamente impugnado. El veintisiete de marzo, la Comisión de Participación emitió el acuerdo CPCyC/015/2019, con el cual se respondió a la solicitud de consulta ciudadana presentada por el promovente, en el sentido de determinar la inviabilidad de realizar una consulta ciudadana sobre los temas propuestos por el Alcalde.

V. Juicio electoral local. El cinco de abril, el promovente presentó escrito de demanda ante el Instituto local, con objeto de controvertir el acuerdo primigeniamente impugnado, el cual fue remitido a la

autoridad responsable. Esta última integró y radicó el expediente correspondiente bajo la clave de identificación TECDMX-JEL-025/2019.

VI. Sentencia impugnada. El veinte de junio, el Tribunal local emitió la sentencia impugnada, en la que ordenó a la Comisión de Participación someter a consideración del Consejo General el acuerdo primigeniamente impugnado, en su calidad de proyecto de acuerdo o resolución, relacionado con el trámite y atención de la solicitud presentada por el promovente. Asimismo, vinculó al Consejo General del Instituto local para que la propuesta que le enviara la Comisión de Participación fuera sometida a consideración del pleno en su próxima sesión ordinaria o extraordinaria.

VII. Juicio electoral.

1. Demanda. Inconforme con la determinación de la autoridad responsable, el veintisiete de junio el actor presentó ante el órgano jurisdiccional local escrito de demanda de juicio electoral, para controvertir la resolución impugnada.

2. Remisión. Mediante oficio TECDMX/SG/1155/2019 de tres de julio, el Tribunal local remitió el medio de impugnación y las constancias atinentes a esta Sala Regional, documentación que fue recibida en la Oficialía de Partes de este órgano colegiado en la misma fecha.

3. Turno. Mediante acuerdo del mismo tres de julio, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SCM-JE-37/2019** y turnarlo a la Ponencia a cargo del Magistrado José Luis Ceballos Daza, para su instrucción y presentación del proyecto de sentencia respectivo.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. Por acuerdo de cinco de julio se radicó el expediente. Posteriormente, el once de julio, al considerar que se cumplen los requisitos de procedencia del juicio al rubro indicado, se admitió la demanda y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, en su oportunidad se cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio promovido por un Alcalde, a fin de controvertir la sentencia emitida por el Tribunal local al resolver el juicio electoral local con clave TECDMX-JEL-025/2019, dado que estima que dicha resolución es contraria a Derecho, entre otros aspectos, por su falta de exhaustividad y por vulnerar el derecho de la ciudadanía de participar en los asuntos públicos mediante los mecanismos de democracia participativa en la Ciudad de México; supuesto que actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional y entidad federativa sobre la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 17, 41 párrafo segundo base VI, primer párrafo, y 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción X.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículos 186 fracción X, 192 párrafo primero y 195 fracción XIV.

Lineamientos para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho, cuya última modificación es de doce de noviembre de dos mil catorce.

Ello, en el entendido de que el juicio electoral garantiza los derechos de acceso a la justicia y tutela jurisdiccional efectiva, puesto que no existe una vía expresa en la Ley de Medios para que el promovente controvierta la resolución impugnada.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7 párrafo 2, 8 párrafo 1 y 9 párrafo 1 de la Ley de Medios²:

a. Forma. El requisito se cumple, dado que el actor hizo constar su nombre, firma autógrafa y señaló domicilio en la Ciudad de México para oír y recibir notificaciones; identificó a la autoridad responsable y el acto impugnado, expuso los hechos y conceptos de agravio que estimó pertinentes y ofreció pruebas.

b. Oportunidad. Este requisito está cumplido ya que la sentencia impugnada le fue notificada al actor el viernes veintiuno de junio³, por lo que el plazo de cuatro días previsto para la presentación de la demanda transcurrió del lunes veinticuatro al jueves veintisiete del mismo mes, de conformidad con lo previsto en los artículos 7, párrafo 2, y 8, de la Ley de Medios. En consecuencia, si el escrito de demanda fue presentado en la Oficialía de Partes del Tribunal Local el veintisiete de junio⁴, resulta evidente que el medio de impugnación fue presentado de manera oportuna.

² En el entendido de que, conforme a los Lineamientos Generales ya referidos, los juicios electorales se tramitan y resuelven conforme a las reglas generales de los medios de impugnación regulados en la Ley de Medios.

³ Como se advierte de la cédula de notificación personal, visible a foja 198, del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

⁴ Como se desprende del sello de recepción visible a foja 5 del expediente en que se actúa.

c. Legitimación y personería. El actor cuenta con legitimación y personería para promover el presente juicio, al haber sido parte actora en el juicio local del que deriva la determinación que ahora impugna, tal como se establece en la jurisprudencia 33/2014 de la Sala Superior, bajo el rubro “**LEGITIMACIÓN O PERSONERÍA. BASTA CON QUE EN AUTOS ESTÉN ACREDITADAS, SIN QUE EL PROMOVENTE TENGA QUE PRESENTAR CONSTANCIA ALGUNA EN EL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA**”⁵. Circunstancia que reconoce la propia autoridad responsable⁶ en su informe circunstanciado.

d. Interés jurídico. Este requisito está cumplido, toda vez que el actor controvierte una resolución del Tribunal local que, estima, le causa una afectación. Ello, pues desde su punto de vista, la autoridad responsable no fue exhaustiva en el estudio de los argumentos que expuso contra el Acuerdo de la Comisión, circunstancia que aduce le causa agravio, y por la cual considera que la intervención de esta Sala Regional es útil para remediar la afectación que aduce en su esfera de derechos.

e. Definitividad. El acto es definitivo y firme en términos de los artículos 27, apartado D, párrafo 3, y 38, párrafos 1 y 4, de la Constitución Política de la Ciudad de México, así como 30, 31 y 165 del Código local, que establecen que el Tribunal responsable es la máxima autoridad de la materia en esta ciudad.

Así, sus resoluciones son definitivas al no existir un medio de defensa local que deba agotar el actor antes de acudir ante esta instancia federal.

⁵ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 15, 2014, páginas 43 y 44.

⁶ Visible a foja 26 del expediente en que se actúa.

En consecuencia, al colmarse los requisitos de procedencia del medio de impugnación y no advertirse causa alguna que impida su análisis, lo conducente es realizar el estudio de fondo de los motivos de inconformidad expuestos por el actor en su escrito de demanda.

TERCERO. Estudio de fondo.

A. Síntesis de la resolución impugnada

En la instancia local, el Alcalde hizo valer agravios relacionados con los siguientes temas:

- La Comisión de Participación identificada como autoridad responsable no fue exhaustiva en el acuerdo primigeniamente impugnado, pues omitió realizar un análisis de la viabilidad legal, técnica y financiera de la consulta propuesta, limitándose a desestimar la solicitud por la existencia de una sentencia de amparo vinculada con la construcción del hospital sobre la cual solicitó la consulta ciudadana.
- La Comisión de Participación omitió atender al principio de retroactividad, ya que al momento en que presentó su solicitud -el treinta de noviembre de dos mil dieciocho- el Instituto local no contaba con un protocolo para atender este tipo de solicitudes.
- El Acuerdo de la Comisión no cumplió con las formalidades esenciales del procedimiento de aprobación.
- La Comisión de Participación no tenía atribuciones para emitir el acuerdo primigeniamente impugnado, particularmente porque la Ley de Participación no la faculta para declarar la *inviabilidad* de la consulta ciudadana.
- La Comisión de Participación vulneró el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que

consideró que una sentencia en la que el promovente no fue autoridad responsable, impedía que tuviera legitimidad para solicitar la consulta ciudadana. Incluso de ser considerado como parte, al solicitar la consulta ciudadana estaría dando cumplimiento a lo ordenado, en el sentido de que se realizara una consulta previa a la ejecución de la construcción del hospital.

- La Comisión de Participación indebidamente consideró inviable la realización de la consulta ciudadana, por no ser la Alcaldía dueña del espacio en que se preveía la construcción del hospital.

Así, el Tribunal responsable tuvo como pretensión esencial del actor, declarar la ilegalidad del Acuerdo de la Comisión y, en consecuencia, revocarlo. Ello, para que la autoridad emitiera uno nuevo en el que se declarara viable la consulta ciudadana propuesta.

Al respecto, y con relación a la supuesta falta de competencia la Comisión de Participación para pronunciarse sobre la solicitud de consulta ciudadana, el Tribunal local consideró que el agravio era parcialmente fundado.

Razonó que, aunque el Consejo General encomendó a la Comisión de Participación dar trámite y atención a las solicitudes de consulta ciudadana, ello no incluía la atribución de emitir una resolución al respecto, pues esto último corresponde al Consejo General.

Conforme a lo señalado por el Tribunal local, lo correcto hubiese sido que la Comisión presentara un proyecto de resolución para que fuera sometido a consideración del máximo órgano del Instituto local.

Ello, pues se desprende del Código local que, en lo atinente a los procesos de participación ciudadana, el Instituto local está facultado para vigilar que se acrediten los requisitos y plazos para que los instrumentos de participación ciudadana se lleven a cabo.⁷

El mismo ordenamiento jurídico dispone que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto local, y tiene la facultad de aprobar o rechazar los dictámenes, proyectos de acuerdo o resolución que le propongan las comisiones; así como, en su caso, ordenar el engrose que corresponda.⁸

El Tribunal local refirió que, de igual forma se establece en el artículo 56 de dicho Código que en los asuntos que les hayan encomendado, las comisiones deben formular un informe, dictamen, acuerdo o proyecto de resolución.

Es así que el Código local, conforme a lo argumentado por la autoridad responsable, otorga al Instituto local la facultad de verificar el cumplimiento de los requisitos y plazos para el desarrollo de un procedimiento de participación ciudadana, sin que establezca de manera concreta a qué órgano de dicho ente corresponde tal atribución. No obstante, el mismo ordenamiento establece que el Consejo General -máximo órgano de dirección- tiene la posibilidad de apoyarse en las comisiones ahí previstas para llevar a cabo sus funciones.

De igual forma, el Tribunal responsable consideró el hecho de que, con la emisión del Acuerdo CG-020, el Consejo General dispuso que la atención institucional a las solicitudes de consulta ciudadana que

⁷ Conforme a los artículos 10, párrafo quinto; 36, párrafo sexto; y 362, párrafo quinto.

⁸ Conforme a los artículos 41, 50 fracciones II, inciso d) y XIV.

recibiera serían *tramitadas y atendidas* por la Comisión de Participación.

Razonó que, si mediante el Acuerdo de la Comisión se declaró la inviabilidad de la consulta ciudadana propuesta por el promovente, dicha determinación se encontraba fuera de las facultades que le habían sido delegadas a la Comisión de Participación, dado que éstas se limitaban a dar *trámite y atención* a las solicitudes de consulta ciudadana; no así para dictar una resolución definitiva.

A decir del Tribunal local, de los artículos 50, fracciones II, inciso d), y XIV, 52 y 56 del Código local, se desprende que a la Comisión de Participación correspondía presentar **un proyecto de resolución**, para que éste fuera **sometido a la decisión del Consejo General**.

Asimismo, pese a que el Código local no dispone de manera específica qué órgano del Instituto local está facultado para vigilar que se acrediten los requisitos para realizar un procedimiento de participación ciudadana, conforme a lo establecido en dicho Código, la Comisión de Participación, apoyándose en la Secretaría Ejecutiva, únicamente tenía la facultad para dar trámite y atención a las solicitudes de consulta ciudadana.

En el mismo tenor, el Acuerdo CG-020 omite señalar de forma expresa y categórica que la Comisión de Participación cuenta con la facultad de resolver en definitiva las solicitudes que sobre el tema se presenten.

Por tanto, la Comisión de Participación debió elaborar un proyecto de resolución para que fuera sometido a consideración del Consejo General, a efecto de que éste último emitiera la resolución definitiva sobre el tema.

A mayor abundamiento, el Tribunal responsable estimó que, al ser el Consejo General el encargado de convocar a procesos electorales ordinarios o extraordinarios -y la expedición de lineamientos relacionados con el inicio, desarrollo y conclusión de un proceso electivo- es consecuente que en los procesos de participación ciudadana como la consulta propuesta, sea el máximo órgano del Instituto local el que se pronuncie de forma definitiva sobre su procedencia, dada la trascendencia de dichos procedimientos, pues implican la colaboración directa de la ciudadanía en las políticas públicas.

Por lo anterior, la autoridad responsable concluyó que el Acuerdo de la Comisión fue emitido de forma definitiva por una autoridad que no contaba con facultades para ello, **por lo cual lo conducente es que el Consejo General se pronuncie en definitiva.**

En razón de ello, consideró innecesario analizar los demás argumentos expuestos por el actor, al estimar que a ningún fin práctico conduciría dicho estudio.

Así, ordenó que el acuerdo de la Comisión de Participación fuera sometido a la aprobación del Consejo General, en calidad de proyecto de acuerdo o resolución, al tiempo que vinculó a dicho Consejo a considerar en pleno dicho proyecto en su siguiente sesión.

B. Síntesis de agravios

Falta de exhaustividad y omisión de impartir justicia de forma completa

El actor aduce que el Tribunal local incurrió en una falta de exhaustividad al no estudiar la totalidad de los agravios que expuso en su escrito de demanda. Desde su punto de vista, no debió omitir su análisis bajo el argumento de que resultaba innecesario al haberse determinado que la Comisión Permanente no era competente para emitir una respuesta sobre la solicitud de consulta ciudadana.

A consideración de quien promueve, lo correcto hubiese sido que el Tribunal local entrara al estudio de todos los puntos de disenso que expresó con relación al acuerdo de la Comisión Permanente, pues al no hacerlo, incurrió en una vulneración de su derecho a una impartición de justicia pronta y completa.

En apoyo a su argumento, y con base en la tesis aislada **“VOTO PARTICULAR. SUS RAZONAMIENTOS PUEDEN SER INVOCADOS POR EL QUEJOSO AL FORMULAR SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN CONTRA DEL ACTO RECLAMADO”**, el promovente se refiere al voto particular de la Magistrada Martha Alejandra Chávez Camarena en la resolución impugnada. En éste, destaca que la Magistrada estimó que debían analizarse todos los agravios planteados por la parte actora, al estimar que el acuerdo impugnado sí fue emitido por la autoridad competente para ello. Asimismo, que en todo caso si consideraran que el acuerdo fue emitido por una autoridad incompetente, lo procedente legalmente sería revocarlo.

De igual forma, en el escrito de demanda el actor hace mención del voto concurrente formulado por el Magistrado Electoral Gustavo Anzaldo Hernández, en el cual señaló que lo ordinario sería revocar el acuerdo impugnado, y ordenar que la Comisión de Participación Ciudadana emita una nueva determinación con el carácter de

dictamen o propuesta, para que sea sometido a la eventual aprobación del Consejo General.

Por tanto, considera el actor que el Tribunal local debió revocar el acuerdo impugnado y emitir un acuerdo **en sentido distinto** al que se impugnó, puesto que no agotó el principio de exhaustividad al estudiar la solicitud.

Vulneración del derecho de la ciudadanía a participar en mecanismos de democracia directa y participativa

El actor también aduce que con la sentencia impugnada se incurrió en una violación al derecho de la ciudadanía de participar en los asuntos públicos mediante los mecanismos de democracia directa y participativa.

Lo considera así, puesto que el Instituto local y la Comisión de Participación determinaron la inviabilidad de la consulta sobre la construcción del Hospital General, al argumentar que el Alcalde carece de legitimidad y que dicha consulta se encontraría condicionada a la realización de otra consulta mandatada en una sentencia de juicio de amparo emitida por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

Considera que de manera inexacta se razona que tal sentencia genera la falta de legitimidad del Alcalde, porque el citado Juez concedió el amparo a favor del pueblo y comunidad indígena El Contadero contra los actos atribuidos, entre otras autoridades, a la Jefatura de Gobierno y diversas entidades de la administración pública local.

El promovente considera que en el citado juicio de amparo, en ningún momento se le tuvo como autoridad responsable, por lo que sería erróneo que la Comisión de Participación argumente que por la sentencia respectiva, estaría obligado a esperar lo que se mandata a la Jefatura de Gobierno y otras entidades del gobierno de la Ciudad de México. Considera el actor que esta circunstancia violenta el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

Asimismo, reitera que, desde su punto de vista, al solicitar en calidad de Alcalde una consulta ciudadana para conocer la opinión de las personas habitantes, en realidad da cumplimiento al artículo 197 de la Ley de Amparo, que establece la obligación de las autoridades que deban tener intervención en el cumplimiento de una sentencia, de realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento, y de no hacerlo, incurriría en responsabilidades.

Estima que, contrario a lo razonado por el Instituto local, sí se encuentra facultado para iniciar consultas ciudadanas de conformidad con el artículo 49 de la Ley de Participación.

Considera que el Juez de amparo mandató la realización de una consulta a todas las personas habitantes de la Ciudad de México, y no exclusivamente al pueblo y comunidad indígena de El Contadero. Dentro de sus atribuciones, la consulta que el Alcalde propone, únicamente abarcaría la demarcación territorial de Cuajimalpa como ejercicio de democracia participativa.

En el mismo sentido, considera que fue erróneo el argumento del Instituto Local, en el sentido de que su falta de legitimidad para realizar la consulta ciudadana, obedece a que la Alcaldía no cuenta

con la disposición de la propiedad del inmueble donde se pretende construir el hospital.

También estima una violación al principio de *retroactividad* dado que nunca hubo comunicación legal con la comisión que resolvería la solicitud.

Uso excesivo y discrecional de facultades por parte del Instituto local

El Alcalde expone en su escrito de demanda que la Comisión de Participación incurrió en un uso excesivo y discrecional de facultades que la ley no le confiere; agravio que no fue tomado en cuenta por la autoridad jurisdiccional local. Ello, pues al Instituto local únicamente le compete la organización, desarrollo, coordinación, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana, y estimó contrario a Derecho que dicha autoridad electoral estableciera, en el considerando 6 del Acuerdo de la Comisión, que de conformidad con el artículo 50 bis de la Ley de Participación, se verificaba si la solicitud presentada por el Alcalde cumplía con los requisitos del citado artículo. Razón por la cual la aludida Comisión también incurrió en una indebida motivación.

En ese tenor, considera el actor que, en uso de una facultad discrecional que la ley no le otorga, la Comisión de Participación determinó inviable la realización de las consultas. Señala que tal determinación carece de fundamento, y el Tribunal local omitió entrar al fondo del estudio de dicho agravio, al tiempo que no ordenó al Instituto local que hiciera lo propio.

Es decir, conforme a lo argumentado por el actor, la Ley de Participación no exige al Instituto local emitir una determinación

sobre la viabilidad de una consulta ciudadana propuesta, sino que conforme a ella, su obligación es vigilar y acreditar si se cumplen los requisitos legales.

Máxime que dicha Ley no prevé la facultad del Instituto local de determinar inviable la realización de una consulta ciudadana, puesto que solo lo faculta para acreditar que la solicitud de consulta ciudadana cumple con los requisitos que ésta mandata.

C. Contestación de agravios

Conforme a lo señalado por el propio actor, su pretensión es que este órgano jurisdiccional **revoque el acuerdo de la Comisión de Participación**, debido a que con la sentencia impugnada la autoridad responsable omitió realizar un estudio adecuado de los argumentos que expuso en la instancia local, circunstancia que llevó al Tribunal local a la emisión de una resolución contraria a Derecho.

Por cuestión de método, en primer lugar se analizará el agravio relacionado con la supuesta falta de exhaustividad y derecho a una justicia completa, mientras que posteriormente se estudiarán de manera conjunta los agravios relativos a la vulneración al derecho a tomar parte en una democracia participativa, y al uso excesivo de facultades por parte del Instituto local.

El método de estudio propuesto no implica una afectación al actor, conforme a la jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior, de rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**,⁹ de la cual se desprende que lo trascendente es que todos los motivos de disenso sean estudiados.

⁹ Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, año 2001, páginas 5 y 6.

1. Falta de exhaustividad y vulneración al derecho a una justicia completa.

Como se adelantó, el actor acusa una falta de exhaustividad en la sentencia impugnada y una vulneración a su derecho a una justicia completa.

Tal como lo señala el promovente, el Tribunal local razonó que, debido a que la Comisión Permanente había emitido el acuerdo primigeniamente impugnado sin tener facultades para resolver en definitiva sobre la solicitud de consulta ciudadana planteada por el Alcalde, a ningún fin práctico llevaría el análisis de los agravios relacionados con los supuestos vicios en una respuesta emitida por una autoridad sin atribuciones para ello.

Considera el actor que esta circunstancia trascendió en una vulneración a su derecho a una justicia completa, y una falta de exhaustividad en el análisis de los argumentos que formuló en apoyo de su pretensión. En este sentido, invocó los razonamientos expuestos en el voto particular emitido en la sentencia impugnada, particularmente destacando que debían analizarse todos los agravios, puesto que, a juicio de la Magistrada Martha Alejandra Chávez Camarena, la Comisión de Participación sí era competente para pronunciarse sobre la solicitud de consulta ciudadana.

A juicio de esta Sala Regional, el agravio es **infundado** como se explica a continuación.

Es cierto que el principio de exhaustividad impone a las autoridades jurisdiccionales la obligación de atender todos los argumentos y motivos de disenso expuestos para combatir un acto de autoridad, tal como lo establece la jurisprudencia **12/2001** de la Sala Superior

“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”¹⁰. Ésta igualmente señala que el principio de exhaustividad entraña la obligación de las y los juzgadores de agotar todos los planteamientos hechos por las partes en apoyo a sus pretensiones.

Asimismo, la jurisprudencia **43/2002** de la Sala Superior **“PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN”¹¹** señala que las autoridades electorales, incluidas las jurisdiccionales, deben realizar un estudio minucioso de las pretensiones, y no de manera exclusiva algún aspecto concreto, **incluso si éste se estima suficiente para sustentar una decisión desestimatoria**, puesto que ello es conforme al principio de certeza y certidumbre jurídica.

Cabe recalcar que, como lo indica la jurisprudencia antes citada, una decisión **desestimatoria** sustentada en el análisis parcial de los argumentos expuestos en apoyo a una pretensión, sería contraria a derecho, pues dejaría a la parte promovente en un estado de incertidumbre, al no responder de manera frontal a sus agravios.

No obstante lo anterior, cabe recalcar que en el análisis del escrito de demanda presentado en la instancia local, el Tribunal responsable determinó **parcialmente fundado** el agravio del Alcalde, relacionado con la falta de atribuciones de la Comisión de Participación para resolver sobre la solicitud de realizar una consulta ciudadana.

Es decir, al concluir el Tribunal local que la respuesta de la Comisión de Participación no podía tomarse como una determinación final

¹⁰ Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

¹¹ Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

sobre la consulta planteada, también razonó que el órgano competente para resolver era el Consejo General, como órgano máximo de decisión, habida cuenta de las facultades que se le otorgan en el Código local.

De ahí que la autoridad responsable considerara infructuoso pronunciarse sobre los supuestos vicios en la parte considerativa y resolutive del Acuerdo de la Comisión.

Este órgano colegiado considera que dicha decisión fue correcta, ya que de haberse manifestado el Tribunal local sobre los argumentos expuestos por el promovente sobre el contenido y sentido del Acuerdo de la Comisión, se habría pronunciado sobre un proyecto carente de definitividad y sujeto aún a un proceso de revisión y aprobación por el Consejo General.

Tal como se explicó en la resolución impugnada, con base en el artículo 50 del Código local, el Consejo General tiene la atribución de aprobar o rechazar los **dictámenes, proyectos de acuerdo o de resolución que le propongan las Comisiones como la Comisión de Participación.**

Artículo 50. Son atribuciones del Consejo General:

I. Implementar las acciones conducentes para que el Instituto Electoral pueda ejercer las atribuciones conferidas en la Constitución Federal, la Constitución Local, las Leyes Generales y el presente Código.

II. Aprobar, con base en la propuesta que le presenten los órganos competentes del Instituto Electoral, lo siguiente:

[...]

d) La normatividad y procedimientos referentes a la organización y desarrollo de los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana; así como para la elección de los dirigentes de los partidos políticos locales, cuando éstos lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas. [...]

XIV. Aprobar o rechazar los dictámenes, proyectos de acuerdo o de resolución que, respectivamente, propongan las Comisiones, los Comités, la Junta Administrativa, la presidencia del Consejo y las titularidades de las Secretarías Ejecutiva y Administrativa, así como la Contraloría Interna y, en su caso, ordenar el engrose que corresponda;

Aunado a ello, los productos de las comisiones tienen un carácter informativo, de análisis y propositivo, puesto que el mismo ordenamiento no confiere a las mismas la atribución de resolver en definitiva sobre aspectos de tal trascendencia como la realización de consultas ciudadanas. Se explica.

En los artículos 53 y 56, el Código local dispone la naturaleza que tienen los entes como la Comisión de Participación:

Artículo 53. Las Comisiones son instancias colegiadas con facultades de deliberación, opinión y propuesta. Se integrarán por Consejera o Consejero Presidente y dos Consejeras o Consejeros Electorales, todos ellos con derecho a voz y voto; y serán integrantes con derecho a voz los representantes de los partidos políticos y Candidatos sin partido, a partir de su registro y exclusivamente durante el proceso electoral, con excepción de las Comisiones de Asociaciones Políticas y Fiscalización, y no conformarán quórum. La presidencia de cada una de las Comisiones se determinará por acuerdo del Consejo General. [...]

Artículo 56. En los asuntos derivados de sus atribuciones o actividades que se les hayan encomendado, las Comisiones deben formular un **informe, dictamen, acuerdo o proyecto de resolución**, según sea procedente. Sus determinaciones se asumirán por mayoría de sus integrantes. En caso de empate, quien preside la Comisión tendrá voto de calidad.

Asimismo, acorde al ya citado artículo 50 del Código local, el Consejo General tiene la atribución de aprobar o rechazar las propuestas de la Comisión de Participación.

De ahí que, de una interpretación sistemática de las atribuciones y naturaleza conferidas a las comisiones del Instituto local, puede concluirse que, al ser sus decisiones de carácter propositivo, no tendrían la facultad de pronunciarse en definitiva sobre la realización de las consultas ciudadanas, como mecanismos de democracia directa y participativa, previstas en los artículos 10, párrafo quinto,¹² 36, párrafo sexto¹³, y 362, párrafo quinto¹⁴ del Código local.

¹² Artículo 10, párrafo quinto. En los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana, consulta sobre presupuesto participativo y revocación de mandato, así como en la elección de las y los integrantes de los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, el Instituto Electoral de la Ciudad de México

Ahora bien, el Tribunal local realizó un análisis de dichas disposiciones y advirtió que, si bien el Código local no prevé de manera expresa qué órgano es el que tiene la facultad de vigilar que se acrediten los requisitos para que se lleve a cabo un procedimiento de participación ciudadana, de una lectura integral de las normas atinentes a las atribuciones y facultades del Consejo General y de las comisiones del Instituto local, correspondía al primero pronunciarse en definitiva sobre una solicitud de consulta ciudadana.

A juicio de esta Sala Regional, ello es acorde con una interpretación sistemática de las disposiciones aplicables del Código local, así como de la propia determinación del Consejo General, en el Acuerdo CG-020, de que se *encomendaba* a la Comisión de Participación *dar trámite y atender* las solicitudes de consulta ciudadana. Sin que se advierta, del acuerdo antes citado, que se delegaba una atribución para *resolver* sobre dichas solicitudes. Es decir, no se aprecia en el Acuerdo CG-020 que el trámite y atención de solicitudes de consulta conlleve la emisión de una respuesta al peticionario.

De manera expresa, dicho acuerdo dispone:

vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo establecido en las leyes de la materia.

¹³ Artículo 36, párrafo sexto. Además, en los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato, el Instituto Electoral, además, vigilará y ejecutará el cumplimiento, acreditación de los requisitos, organización, desarrollo, publicación y validación de los resultados derivados de los mismos [...]

¹⁴ Artículo 362, párrafo quinto. En los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato, el Instituto Electoral vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo que establezca la Ley de Participación.

- La atención institucional a las solicitudes de consulta ciudadana.
- La instrucción al Secretario Ejecutivo para coordinar con otras áreas del Instituto local para allegarse de elementos y emitir una opinión técnico-jurídico sobre las solicitudes.
- **La encomienda a la Comisión de Participación para dar trámite y atención, a las solicitudes.**

Sin que lo anterior sea una delegación de facultades para dar respuesta y resolver en definitiva las solicitudes de consulta ciudadana.

De ahí que, al ser el acto impugnado un acuerdo emitido por la Comisión de Participación, sin tener atribuciones para ello, el Tribunal local determinó no pronunciarse sobre la existencia o no de vicios en el mismo, bajo la consideración de que el órgano competente para emitir una resolución era el Consejo General, lo cual no puede estimarse como una vulneración al principio de exhaustividad.

En el caso concreto, la autoridad responsable no entró al análisis de los argumentos relacionados con el contenido del Acuerdo de la Comisión al advertir el impedimento ya razonado, **con lo cual determinó parcialmente fundado el agravio del promovente.**

No obstante, en aras de garantizar el derecho a una justicia completa, el Tribunal responsable ordenó que el Acuerdo de la Comisión fuera sometido a consideración del Consejo General, a fin de que este último, tuviera la oportunidad de pronunciarse sobre dicha propuesta de resolución.

Es decir, conforme a normativa antes descrita, el Consejo General tiene la atribución de aprobar, o no aprobar la propuesta de la

Comisión de Participación, por lo que, en todo caso, un pronunciamiento del Tribunal local sobre el Acuerdo de la Comisión habría sido prematuro, al tener la naturaleza de un documento propositivo, puesto que, se reitera, conforme al Acuerdo AG-020, no podría concluirse que la Comisión de Participación tiene la facultad de **responder o resolver en definitiva** sobre las solicitudes de consulta ciudadana.

Así, aún cuando el actor estima que debió revocarse el Acuerdo de la Comisión y emitirse en un sentido distinto, la determinación del Tribunal local, de ordenar que se sometiera como proyecto al Consejo General, es congruente con su conclusión de que corresponde a éste último órgano la determinación final sobre la solicitud de consulta ciudadana, e incluso es coincidente con la pretensión del actor, pues el efecto de la sentencia impugnada implica que el Consejo General emitirá un pronunciamiento en respuesta a la solicitud del Alcalde y si bien es cierto que para hacerlo revisará como propuesta el Acuerdo de la Comisión de Participación, también es cierto que dentro de sus facultades, puede optar por dar una respuesta diversa -inclusive una acorde con la pretensión del promovente-.

En este sentido, esta Sala Regional no pasa por alto que el promovente aduce una vulneración al artículo 17 de la Constitución, que establece el derecho de toda persona a que se le administre justicia por tribunales, emitiendo éstos sus resoluciones de manera pronta, **completa** e imparcial.

No obstante ello, en el caso concreto no se vulnera tal derecho, puesto que el Tribunal local resolvió que el Acuerdo de la Comisión había sido emitido, en contravención a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución, por una autoridad sin facultades.

En el mismo sentido se ha conducido esta Sala Regional, al no entrar al estudio de fondo sobre un acto o resolución emitido por una autoridad sin atribuciones.¹⁵

De ahí lo **infundado** del agravio del promovente, lo cual no merma el derecho del actor de, en su caso, controvertir la determinación final que emita el Consejo General, en caso de que estime que le causa una afectación a su esfera de derechos.¹⁶

2. Vulneración del derecho de la ciudadanía de tomar parte en los mecanismos de democracia directa y participativa, y uso excesivo y discrecional de facultades por parte del Instituto local

Como se expuso con anterioridad, el actor también acusa que la resolución impugnada trasciende a una vulneración de la ciudadanía de participar en consultas ciudadanas, como mecanismos de democracia directa y participativa.

Asimismo, señala que de manera excesiva y discrecional, el Instituto local -Comisión de Participación-, realizó una determinación sobre la **viabilidad** de una consulta ciudadana, cuando en realidad, su única atribución es **vigilar y acreditar** si se cumplen los requisitos establecidos en Ley.

En este sentido, el Alcalde expone en su escrito de demanda consideraciones relacionadas con el indebido actuar de la Comisión

¹⁵ Véanse, por ejemplo, resoluciones emitidas en los juicios de revisión constitucional SCM-JRC-5/2019, SCM-JRC-6/2019, y SCM-JRC-8/2019.

¹⁶ Cabe señalar que, conforme a lo ordenado en sentencia impugnada, el pasado veintiséis de junio la Comisión de Participación aprobó un proyecto de acuerdo para consideración del Consejo General, por el que se propone aprobar el dictamen que atiende la solicitud de consulta ciudadana, acompañado del respectivo dictamen.

de Participación; línea de argumentación que, como se advierte del escrito de demanda, está dirigida a controvertir el Acuerdo de la Comisión y no así la sentencia impugnada.

Así, respecto a estas temáticas, se aprecia que el actor hace valer agravios contra la actuación de la Comisión de Participación y, de manera más amplia, del Instituto local, no del Tribunal responsable.

Es decir, a juicio de esta Sala Regional, tales argumentos, antes detallados y vinculados con la determinación de que el Alcalde carecía de legitimidad para solicitar la consulta ciudadana, así como con la determinación de la inviabilidad de la misma por la existencia de una sentencia de amparo relacionada con la construcción del hospital, no se enderezan para controvertir la sentencia impugnada, sino el Acuerdo de la Comisión que originalmente fue impugnado en la instancia local.

De ahí que este órgano colegiado determine que los motivos de disenso son **inoperantes**, con sustento en la Tesis de Jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **2a/J.109/2009 “AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA”**.¹⁷

Ello, puesto que el actor no atribuye los supuestos vicios relacionados con la vulneración al derecho de la ciudadanía a tomar parte en mecanismos de democracia directa, o al uso excesivo de facultades al Tribunal local, además de que reitera los motivos de disenso expuestos en el escrito de demanda primigenia, y que no

¹⁷ Consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX*, agosto de 2009, p. 77.

fueron estudiados por el Tribunal local por haber determinado que la respuesta emitida por la Comisión de Participación era contraria a derecho por no contar con las atribuciones para ello.

A mayor abundamiento y como se ha precisado, la esencia de la determinación del Tribunal local es que la Comisión de Participación carecía de atribuciones para responder de manera definitiva sobre la solicitud de consulta planteada, por lo que el Consejo General aún puede manifestarse al respecto, razón por la cual no se desprende que la resolución impugnada vulnere el derecho de la ciudadanía de tomar parte en los mecanismos de democracia participativa. En el mismo sentido, no podría argumentarse que la autoridad responsable incurrió en alguna vulneración por no pronunciarse sobre el supuesto uso excesivo y discrecional de facultades.

Como ya se mencionó, en todo caso el actor mantiene a salvo su derecho de acceso a la justicia, debido a que, una vez que el Consejo General se pronuncie sobre la solicitud de consulta formulada, y de considerar el promovente que la respuesta es desfavorable a sus intereses, estará en posibilidad de acudir ante el Tribunal responsable a controvertir dicha respuesta y, de ser el caso, a combatir lo resuelto por el Tribunal local ante esta Sala Regional.

A la luz de lo razonado, al resultar **infundados e inoperantes** los agravios expuestos por el promovente, lo conducente es **confirmar** la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE personalmente al actor; por **correo electrónico** al Tribunal Electoral de la Ciudad de México; y **por estrados** a las demás personas interesadas.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados, en el entendido de que Laura Tetetla Román funge por Ministerio de Ley con motivo de la ausencia justificada de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

MAGISTRADO

**MAGISTRADA
POR MINISTERIO DE LEY**

**JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA**

**LAURA TETETLA
ROMÁN**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA DE LOS ÁNGELES VERA OLVERA