

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SX-JE-244/2019

PARTE ACTORA: JUAN CARLOS
ATECAS ALTAMIRANO Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE OAXACA

MAGISTRADA PONENTE: EVA
BARRIENTOS ZEPEDA

SECRETARIO: ABEL SANTOS
RIVERA

COLABORADOR: LUIS CARLOS
SOTO RODRÍGUEZ

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave; dieciséis de
enero de dos mil veinte.

SENTENCIA relativa al juicio electoral promovido por
ciudadanos integrantes del Ayuntamiento de Salina Cruz,
Oaxaca¹:

Nombre	Cargo
Juan Carlos Atecas Altamirano	Presidente Municipal
Teresa Nandez Santos	Síndica procuradora y Hacendaria
Joaquín Santiago Antonio	Síndico de Gobernación
Verónica Yulma Santos Cervantes	Regidora de Hacienda, Desarrollo económico, Industrial y Mercados
Vicente Alejandro Martínez Quintas	Regidor de Educación, Cultura, Deporte y Espectáculos
Alidenisse Aguilar Martínez	Regidora de Bienestar Municipal, Colonias y Participación Ciudadana
Magaly Chávez Vicente	Regidora de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Servicios Públicos Municipales

¹ En adelante Ayuntamiento.

La parte actora controvierte la sentencia de doce de diciembre de dos mil diecinueve, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca², dentro del juicio ciudadano **JDC/109/2019** que, entre otras cuestiones, revocó diversas actas de sesiones de cabildo del referido Ayuntamiento, y ordenó al presidente municipal que convocara a las sesiones a todos los integrantes del cabildo.

ÍNDICE

SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
I. El contexto.....	3
II. Del medio de impugnación federal.....	5
CONSIDERANDO	6
PRIMERO. Jurisdicción y competencia	6
SEGUNDO. Requisitos de procedencia	8
TERCERO. Estudio de fondo	12
I. Materia de controversia.....	12
II. Análisis de la controversia.....	13
III. Conclusión	22
R E S U E L V E	23

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Esta Sala Regional determina **modificar** la sentencia impugnada, pues el Tribunal responsable vulneró el principio de congruencia que debe imperar en sus resoluciones, al establecer una consecuencia jurídica excesiva para efecto de reparar el derecho político-electoral de los actores locales, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, consistente en declarar la nulidad de dos actas de sesión de cabildo a las que

² En adelante Tribunal Local, Tribunal responsable o TEEO.

no fueron convocados y en las que se incumplió con la mayoría calificada necesaria para aprobar los temas discutidos. Lo anterior, en virtud de que el Tribunal responsable debió limitarse a reparar el derecho violado mediante la orden de que en lo sucesivo fueran debidamente convocados los integrantes del Ayuntamiento, sin invalidar las actas de sesión de cabildo, por lo que se debe **dejar sin efectos** esta determinación.

ANTECEDENTES

I. El contexto.

De lo narrado en el escrito de demanda y de las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:

1. Constancia de mayoría y validez. El seis de julio de dos mil dieciocho, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, expidió la constancia de mayoría y validez de concejales electos al citado Ayuntamiento, postulados por Morena, la cual quedó integrada de la manera siguiente:

No.	Concejal propietario	Concejal suplente
1.	Juan Carlos Atecas Altamirano	Irán López Osorio
2.	Teresa Nandez Santos	Soledad Rodríguez Sosa
3.	Joaquín Santiago Antonio	Robin Ramírez López
4.	Verónica Yulma Santos Cervantes	Mayrani Yuridia Vázquez Merchant
5.	Vicente Alejandro Martínez Quintas	Eduardo Ríos Figueroa
6.	Alidenisse Aguilar Martínez	Miret Rolan Rubio
7.	Rosendo Gómez Prudente	Abelardo Rodríguez Salas
8.	Magaly Chávez Vicente	Andrea Moran García
9.	Sachiko Leticia Guillén Noguchi	Erika Brenda Salud García

2. Asignación de concejales de representación proporcional. El mismo seis de julio el Consejo Municipal Electoral del citado ayuntamiento, otorgó la constancia de asignación a los regidores electos por el referido principio, quedando de la siguiente manera:

No.	Propietario	Suplente	Partido
1	Rodolfo León Aragón	Mario Antonio Ferra Trinidad	PRI
2	Mara Selene Ramírez Rodríguez	Rosa Castillejos Fuentevilla	PRI
3	José Luis Maldonado Pineda	José Antonio Carmona Hernández	PAN
4	Ignacio Pérez Cervantes	Alejandro Capetillo Acosta	N/A

3. Juicio ciudadano local. El dos de octubre de dos mil diecinueve, diversos regidores³ integrantes del Ayuntamiento, promovieron juicio ciudadano ante el Tribunal local, a fin de impugnar la omisión del presidente municipal de convocarlos a diversas sesiones de cabildo y solicitaron la nulidad de las actas de las sesiones de cabildo por ser contrarias a la ley. El juicio se radicó bajo la clave JDC/109/2019.

4. Sentencia Impugnada. El doce de diciembre siguiente, el TEEO resolvió el juicio ciudadano mencionado y decidió: a) desechar de plano las demandas⁴, al considerar que la demanda se presentó de manera extemporánea; b) se acreditó la vulneración al derecho de acceso al cargo de los concejales al no haber sido convocados a algunas sesiones de cabildo, por lo que ordenó al presidente municipal convocarlos

³ Mario Antonio Ferra Trinidad, Sachiko Leticia Guillen Noguchi, Ignacio Pérez Cervantes, Rosendo Gómez Prudente y José Antonio Carmona Hernández.

⁴ Por cuanto hace a Ignacio Pérez Cervantes, Rosendo Gómez Prudente y Sachiko Leticia Guillen Noguchi.

debidamente, y c) declaró la invalidez de dos actas de sesión al no reunir el quorum necesario para su validez, dado que se requería de una mayoría calificada.

II. Del medio de impugnación federal.

5. Presentación. El diecinueve siguiente, la parte actora promovió, ante el Tribunal local, el presente medio de impugnación.

6. Recepción y turno. El treinta inmediato, se recibió en esta Sala Regional la demanda y demás constancias del juicio de origen. El mismo día el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SX-JE-244/2019**, y turnarlo a la ponencia a cargo de la Magistrada Eva Barrientos Zepeda.

7. Instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó y admitió el medio de impugnación. Asimismo, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual el expediente quedó en estado de emitir resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

8. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵ ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal es competente para conocer y resolver el presente asunto, por tratarse de un juicio electoral promovido en contra de una resolución emitida por el TEEO, que ordenó convocar a los integrantes del Ayuntamiento y revocó dos actas de sesiones de cabildo; cuestión que por materia y territorio corresponde conocer a este órgano jurisdiccional.

9. Lo anterior, con fundamento en las disposiciones siguientes: **a)** artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶; **b)** artículos 184, 185, 186, fracción X; 192, párrafo primero, y 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; **c)** artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁷, y **d)** en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del TEPJF.

⁵ En adelante TEPJF.

⁶ En adelante Constitución Federal.

⁷ En adelante Ley General de Medios.

10. Cabe mencionar que la vía denominada juicio electoral fue producto de los *“Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”*⁸ en los cuales se razona que el dinamismo propio de la materia ha originado que en ocasiones no exista un medio de impugnación específico para hacer valer la afectación derivada de algún acto o resolución en materia electoral.

11. Así, para esos casos, dichos lineamientos inicialmente ordenaban formar los Asuntos Generales, pero a raíz de su última modificación, se indica que debe integrarse un expediente denominado juicio electoral, el cual debe tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la Ley General de Medios.

12. Robustece lo anterior, la jurisprudencia **1/2012**, emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional de rubro: **"ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO"**⁹.

⁸ Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho y modificados el doce de noviembre de dos mil catorce, así como el catorce de febrero de dos mil diecisiete.

⁹ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=1/2012>

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

13. Se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia, en términos de la Ley General de Medios, artículos 7, apartado 2; 8; 9; y 13, como a continuación se expone:

14. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella se hacen constar los nombres y firmas autógrafas de la parte actora; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, en tanto que se expresan los agravios que consideran pertinentes.

15. Oportunidad. El medio de impugnación se promovió dentro del plazo de cuatro días previsto en la citada ley, como se explica a continuación.

16. La sentencia impugnada se emitió el doce de diciembre de dos mil diecinueve y se notificó al presidente municipal y a los integrantes del Ayuntamiento por oficio hasta el veinte de diciembre de dos mil diecinueve¹⁰, fecha a partir de la cual debería computarse el plazo para la presentación del presente medio de impugnación, sin embargo, la demanda se presentó un día antes a esa notificación, esto es el diecinueve de diciembre.

¹⁰ Constancias de notificación visibles a fojas 332 y 333 del cuaderno accesorio único del presente juicio.

17. De las constancias que obran en autos se advierte una notificación anterior, realizada de manera personal, de fecha trece de diciembre, realizada a Vicente Alejandro Martínez Quintas, quien pretendió comparecer como tercero interesado en el juicio local pero que fue negado tal carácter por tratarse de la autoridad responsable¹¹.

18. Por tanto, a partir de esta última notificación la parte actora tuvo conocimiento de la sentencia impugnada, por haberse realizado a uno de los integrantes del Ayuntamiento quien además compareció como autoridad responsable en el informe circunstanciado¹².

19. Así, el plazo transcurrió del dieciséis al diecinueve de diciembre del año pasado¹³, por lo que, si la demanda se presentó el último día del plazo, esta resulta oportuna.

20. Legitimación e interés jurídico. La parte actora cuenta con legitimación e interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, a fin de controvertir la sentencia mencionada, pese a que el Ayuntamiento que representan actuó como autoridad responsable en el juicio local que originó la presente cadena impugnativa.

¹¹ Tal y como se advierte del auto de veinticinco de octubre de dos mil diecinueve, visible a fojas 288 y 289 del cuaderno accesorio único del presente juicio.

¹² Informe circunstanciado visible a fojas 85 a 100 del cuaderno accesorio único del presente juicio.

¹³ Debido a que el presente asunto no está vinculado con algún proceso electoral, no se consideran para el cómputo del plazo los días catorce y quince de diciembre que fueron sábado y domingo, al ser días inhábiles, con fundamento en el artículo 7, párrafo 2, de la Ley General de Medios.

21. Al respecto, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha sostenido por regla general que cuando una autoridad electoral estatal o municipal participó en una relación jurídico-procesal como sujeto pasivo, demandado o responsable, carece de legitimación activa para controvertir la resolución a través de la promoción de un juicio o la interposición de un recurso.¹⁴

22. No obstante, también ha considerado que esta restricción no es absoluta, sino que existen casos de excepción en que las autoridades señaladas como responsables en la instancia jurisdiccional previa, están legitimadas para promover un medio de impugnación, tal como sucede cuando consideren que la autoridad es incompetente para conocer y resolver la controversia primigeniamente planteada, lo cual es acorde con la finalidad de salvaguardar las atribuciones que le otorga la ley para el ejercicio de sus funciones, cuestión que, incluso de oficio, debe ser analizada por este órgano jurisdiccional.¹⁵

23. De ello, se advierte que, si bien existe una regla general de improcedencia por falta de legitimación, también es posible encontrar razones válidas y suficientes para analizar de manera extraordinaria el fondo de los asuntos, aun cuando el impugnante sea la autoridad responsable o parte de ésta.

¹⁴ Criterio sostenido en la jurisprudencia **4/2013**, de rubro: "**LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLE ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, ARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL**"; consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 15 y 16.

¹⁵ Así lo ha sostenido la Sala Superior de este Tribunal Electoral al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-2662/2014** y el Asunto General **SUP-AG-115/2014**, acumulados.

24. En el caso, quienes promueven el presente juicio comparecen con la calidad de integrantes del Ayuntamiento y se trata de las mismas personas que rindieron el informe circunstanciado en la instancia local, en representación de dicho órgano edilicio, como autoridad responsable.

25. Ahora, en el caso concreto, la parte actora cuestiona la sentencia impugnada, debido a que considera que el Tribunal local no tenía competencia para conocer la litis que le fue planteada, y menos aun para declarar la invalidez de diversas actas de cabildo, pues sobre este aspecto considera que actuó de manera excesiva.

26. En ese sentido, se debe considerar que la parte actora está legitimada para impugnar la sentencia emitida por el TEEO el doce de diciembre de dos mil diecinueve, con independencia de que les asista o no razón, y en la inteligencia de que ello sólo es aplicable al referido planteamiento.

27. Definitividad. Se satisface tal exigencia, toda vez que la legislación electoral de Oaxaca no establece algún medio de impugnación que deba agotarse previo a acudir a este órgano jurisdiccional federal, toda vez que las resoluciones que dicta el Tribunal local son definitivas, por lo que no existe algún otro medio para revocar, modificar o anular el acto impugnado¹⁶.

¹⁶ En términos del artículo 25 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

28. Al estar satisfechos los requisitos de procedencia del presente juicio, lo conducente es analizar el fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Estudio de fondo

I. Materia de controversia.

29. Diversos integrantes del Ayuntamiento impugnaron la omisión de ser convocados a sesiones de cabildo de dicho órgano municipal y solicitaron la nulidad de las actas de sesión respectivas.

30. El TEEO desechó de plano la demanda respecto a diversas pretensiones de los actores, al haberse presentado la demanda de forma extemporánea; tuvo por acreditada la violación al derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de acceso y desempeño al cargo de los concejales, al no haber sido convocados a diversas sesiones de cabildo y, finalmente, revocó dos actas de sesión de cabildo al considerar que no reunían la votación necesaria para la validez de los acuerdos aprobados.

31. En esta instancia, comparece como parte actora el Ayuntamiento, a través de algunos de sus integrantes, quienes aducen que el Tribunal local no era competente para conocer de la controversia planteada y menos aún para declarar la nulidad de las actas de sesión de cabildo, pues en este aspecto señalan que el Tribunal actuó más allá de sus facultades.

32. A partir de lo anterior, se encuentra fuera de controversia la improcedencia del medio de impugnación local, así como la determinación relativa al derecho de los concejales electos a ser convocados a las sesiones de cabildo.

33. La controversia se centra únicamente en determinar si el Tribunal local tenía competencia para conocer de la litis que le fue planteada y si actuó conforme a derecho al invalidar las actas de sesión de cabildo del Ayuntamiento, cuando estas no reúnan la votación necesaria para aprobar los temas discutidos en ese órgano municipal.

II. Análisis de la controversia

a. Planteamiento

34. El Tribunal responsable carecía de competencia para conocer de la controversia planteada por los actores locales, aunado a que tampoco tenía atribuciones para invalidar las actas de cabildo de veinte de junio y siete de agosto, ambas de dos mil diecinueve, pues esas sesiones no inciden con los derechos político-electorales de los actores primigenios.

b. Decisión

35. El agravio es **parcialmente fundado**, por lo que se debe modificar la sentencia impugnada.

36. El TEEO sí contaba con atribuciones para analizar y resolver la litis planteada, al estar vinculada con la vulneración al derecho político-electoral de ser votado, en la vertiente de

acceso y desempeño del cargo, derivado de la omisión de convocar a los actores locales a las sesiones de cabildo celebradas por el Ayuntamiento.

37. Sin embargo, el Tribunal responsable actuó contrario a derecho al otorgar una consecuencia jurídica excesiva a efecto de reparar el derecho político-electoral vulnerado, pues la invalidez de las actas de sesión de cabildo, por el incumplimiento de una mayoría calificada para aprobar los temas discutidos no fueron materia de controversia en esa instancia, por lo que se vulneró el principio de congruencia.

c. Justificación

c.1. Derecho de acceso y ejercicio al cargo

38. El derecho político-electoral a ser votado¹⁷ no sólo comprende el derecho de un ciudadano a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, sino también abarca el derecho de ocuparlo, permanecer en él y desempeñar las funciones que le son inherentes¹⁸.

39. Ello, porque el derecho a ser votado no constituye únicamente una finalidad, sino también un medio para alcanzar otros objetivos como la integración de los órganos del poder público, mismos que representan al pueblo que los elige mediante el ejercicio de su derecho a votar.

¹⁷ Contemplado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

¹⁸ Criterio sostenido en los expedientes SUP-JDC-79/2008, SUP-JDC-1120/2009, SUP-JDC-13/2010 y SUP-JDC-14/2010 y acumulados, SUP-JDC-68/2010, así como al resolver la contradicción de criterios SUP-CDC-5/2009.

40. Los derechos de votar y ser votado son elementos de una misma institución fundamental de la democracia, que es la elección de los órganos del Estado a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, por lo **que no se deben ver como derechos aislados, distintos uno del otro.**

41. Así, una vez que se ha llevado a cabo el procedimiento electoral, el derecho al sufragio, en sus dos aspectos, activo y pasivo, **convergen en un mismo punto, el candidato electo, y forman una unidad que al estar encaminada a la integración legítima de los órganos del poder público.**

42. Tal derecho, en ambas dimensiones, debe ser objeto de protección, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho de ser votado, de que es titular el individuo que contendió en la elección, sino que es correlativo del derecho activo de votar de los ciudadanos que lo eligieron como su representante.

43. Por tanto, la violación del derecho de ser votado **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 él;** derechos que deben ser objeto de tutela judicial mediante el juicio ciudadano¹⁹. De lo contrario implicaría llegar al absurdo de estimar que las elecciones sólo son un trámite formal.

¹⁹ Jurisprudencia 20/2010, de rubro: **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.** Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 297 y 298.

44. Asimismo, el TEPJF ha establecido que **las remuneraciones que reciben los servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular son un derecho inherente a su ejercicio** y se configura como una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación, por lo que cualquier afectación indebida a la retribución vulnera el derecho de ser votado²⁰.

c.2. Límites a la tutela del derecho a ser votado

45. La Sala Superior del TEPJF también ha establecido ciertos límites a fin de ejercer control jurisdiccional respecto de actos en los que se aduzca una violación al derecho de ser votado, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

46. Ejemplos de ello son los actos políticos correspondientes al **derecho parlamentario**, mismos que no están comprendidos en la tutela del derecho político-electoral de ser votado²¹.

47. Otro caso es la **revocación de mandato** por causas graves cometidas en el desempeño del cargo, al establecer que se trata de una medida de naturaleza político-administrativa que resulta ajena a la materia electoral y, consecuentemente, al

²⁰ Jurisprudencia 21/2011, de rubro: **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**. Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 173 y 174.

²¹ Jurisprudencia 34/2013 de rubro: **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 36, 37 y 38.

ámbito de protección para el que el juicio ciudadano ha sido diseñado²².

48. Al igual las **resoluciones penales** que declaran la suspensión de derechos político-electorales, mismas que no pueden ser impugnables a través del juicio ciudadano²³.

49. En el ámbito municipal, cuando la temática se relacione única y exclusivamente con la forma o alcances del ejercicio de la función pública, no como obstáculo al ejercicio del encargo sino como un aspecto que derive de la vida orgánica y funcionalidad de un Ayuntamiento, ello escapa al ámbito del Derecho Electoral²⁴.

50. Dada la naturaleza de los Ayuntamientos reconocida en la propia Constitución Federal, se concluye que tienen una capacidad autoorganizativa respecto de su vida orgánica para lograr una adecuada consecución de sus fines, respetando los márgenes de atribución que las leyes les confieren.

²² Jurisprudencia 27/2012 de rubro: **REVOCACIÓN DE MANDATO. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLA.** Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 671 y 672.

²³ Jurisprudencia 35/2010 de rubro: **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE PARA CONTROVERTIR RESOLUCIONES PENALES.** Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 414 y 415.

²⁴ Jurisprudencia 6/2011, de rubro: **AYUNTAMIENTOS. LOS ACTOS RELATIVOS A SU ORGANIZACIÓN NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO PARA LA PROECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.** Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 157 y 158.

51. En ese contexto, los actos desplegados por la autoridad municipal en ejercicio de las facultades que legalmente le son conferidas, no pueden ser objeto de control mediante la resolución de juicios como el que nos ocupa, dado que no guardan relación con derecho político electoral alguno sino con la vida orgánica del ayuntamiento y funcionalidad de ese órgano colegiado.

52. Establecido lo anterior, lo procedente es explicar en qué consiste el principio de congruencia de las determinaciones judiciales.

d. Congruencia

53. El principio de congruencia de las sentencias se manifiesta en dos ámbitos: la **congruencia externa**, que consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la *litis* planteada y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia; mientras que la **congruencia interna** exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos²⁵.

54. Al respecto, Hernando Devis Echandía afirma que la congruencia es un principio normativo que exige la identidad

²⁵ Jurisprudencia 28/2009 de rubro: **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**. Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 231 y 232.

jurídica entre lo resuelto por el juez en la sentencia y las pretensiones y excepciones planteadas por las partes²⁶.

55. Dicho autor, señala que se incurre en incongruencia cuando se otorga más allá de lo pedido (*ultra petita*); cuando el juzgador sustituye una de las pretensiones del demandante por otra o cuando se otorga algo diverso a lo pedido (*extra petita*) y cuando omite resolver sobre un punto planteado oportunamente (*citra petita*)²⁷.

56. Como se ve, el principio de congruencia respeta el carácter dispositivo del proceso, por el cual son las propias partes las que fijan el tema a resolver, limitando el pronunciamiento del juez a aquellas alegaciones introducidas en los escritos constitutivos de la *litis*.

57. A partir de estos parámetros se analiza la controversia sometida en el presente asunto.

e. Caso concreto

e.1. Consideraciones del Tribunal local

58. Como se explicó al definir la materia de la controversia del presente asunto, el Tribunal local tuvo por acreditada la vulneración al derecho político-electoral de ser votado, en la vertiente de acceso y desempeño del cargo, de los actores

²⁶ Devis Echandía, Hernando. Teoría General del Proceso, tercera edición, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, reimpresión de 2004, página 76.

²⁷ Ídem Págs. 440-446.

locales, al no existir certeza en la forma en que fueron convocados a las sesiones de cabildo.

59. Por tanto, se exhortó al presidente municipal del Ayuntamiento a efecto de cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal y convocar a los accionantes locales de forma fehaciente a las sesiones de cabildo.

60. Por otra parte, el Tribunal local analizó la validez de tres actas de sesión de cabildo celebradas el veinte de junio, veintidós de julio y siete de agosto, todas del año dos mil diecinueve, bajo el argumento de que resultaban contrarias a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, ello a partir de que los actores de la instancia local afirmaron que no fueron convocados a las mismas.

61. Del análisis efectuado, el TEEO concluyó que debían invalidarse las actas de sesión extraordinaria de veinte de junio y siete de agosto, **pues de su contenido** se advertía que se abordaron temas relacionados con la contratación de deuda pública y gravar bienes inmuebles municipales, respectivamente, por lo que se requería de una mayoría calificada para tomar los acuerdos respectivos.

62. Al estar acreditado que los actores primigenios no fueron convocados a esas sesiones y al haber estado presentes ocho concejales de un total de trece, no se reunió la mayoría calificada de por lo menos nueve votos.

63. Por tanto, el TEEO revocó las actas de sesión referidas y declaró la nulidad de los actos derivados de estas, por ser nulos de pleno derecho.

e.2. Valoración de esta Sala Regional

64. En principio, debe referirse que el Tribunal responsable sí era competente para analizar y resolver los agravios vinculados con la omisión de ser convocados a diversas sesiones de cabildo, al existir una vulneración al acceso y desempeño del cargo de los actores locales.

65. La trasgresión a ese derecho político-electoral se reparó con la orden de que en lo sucesivo se garantice su debida convocatoria, que les permita, a los actores locales, desempeñar de manera adecuada el cargo para el cual fue electo.

66. En ese sentido, la declaratoria de invalidez de las sesiones de cabildo a las que los regidores no fueron convocados, por no haber logrado la mayoría calificada para que los actos celebrados en las sesiones de cabildo sean válidos, en el caso concreto, constituye una medida de reparación excesiva al no formar parte de la litis.

67. En efecto, el agravio de los actores en la instancia local se limitó a señalar que la nulidad de las actas derivaba de la omisión de ser convocados y, de manera genérica, por la inobservancia de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

68. Esto es, en la demanda local en ningún momento se planteó cuál era la naturaleza de los temas a discutir en las sesiones de cabildo; si estos estaban catalogados por la ley como aquellos asuntos que requerían una mayoría calificada para ser aprobados o si en el caso su ausencia propiciaba que se incumpliera con esa mayoría calificada.

69. Por tanto, es evidente que la actuación del TEEO es contraria a derecho al resultar oficiosa y excesiva, ya que el agravio planteado en la instancia local resultaba genérico y, pese a ello, analizó el cumplimiento de requisitos de validez de las actas de sesión de cabildo sin que fueran materia de la controversia.

70. De modo que, el Tribunal responsable se excedió en la consecuencia jurídica determinada a efecto de reparar el derecho político-electoral de los concejales a ser convocados, al declarar la nulidad de las actas de sesión de cabildo a partir del incumplimiento de un requisito de validez que no fue planteado, lo que actualiza la vulneración al principio de congruencia de las determinaciones judiciales.

III. Conclusión

71. Al ser **parcialmente fundado** el planteamiento, lo procedente es **modificar** la sentencia impugnada, en lo que fue materia de impugnación, a fin de **dejar sin efecto** la determinación del Tribunal responsable de invalidar las actas de sesiones extraordinarias de cabildo del Ayuntamiento,

celebradas el veinte de junio y siete de agosto, ambas de dos mil diecinueve; la declaratoria de nulidad de todos los actos derivados de las referidas sesiones, así como del resolutivo tercero de la sentencia impugnada.

72. Por último, **se instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

73. Por lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **modifica** la sentencia impugnada, en lo que fue materia de controversia, para los efectos precisados en el presente fallo.

NOTIFÍQUESE, personalmente a la parte actora, por conducto del TEEO, en auxilio de las labores de esta Sala Regional; **de manera electrónica o por oficio**, al citado Tribunal local, anexando copia certificada de la presente resolución, así como a la Sala Superior de este Tribunal en atención al Acuerdo General 3/2015, y por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafos 1 y 3, 27, 28 y 29, párrafos 1, 3, y 5 de la Ley General de Medios; así como en los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del TEPJF.

SX-JE-244/2019

Se instruye a la Secretaría General de Acuerdos para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad devuélvase las constancias atinentes y archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron por **mayoría** de votos, la Magistrada Eva Barrientos Zepeda y el Magistrado Adín Antonio de León Gálvez, con el voto en contra del Magistrado Enrique Figueroa Ávila, todos integrantes de la Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**EVA BARRIENTOS
ZEPEDA**

**ADÍN ANTONIO DE LEÓN
GÁLVEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ FRANCISCO DELGADO ESTÉVEZ

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA, EN LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE SX-JE-244/2019, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 193, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

De forma respetuosa, me permito disentir del criterio adoptado por la mayoría de quienes integran el Pleno de esta Sala Regional, al emitir la referida sentencia.

Lo anterior, porque no coincido con la decisión mayoritaria de modificar la sentencia impugnada, porque se estima que los efectos restitutorios de una sentencia que declara la violación al derecho a ser votado en su vertiente de acceso y desempeño al cargo de las y los integrantes de los ayuntamientos, deben incluir la tutela de los derechos del sistema democrático mexicano del que forma parte el Ayuntamiento de Salina Cruz, Oaxaca, privilegiando los principios de pluralismo político y de protección de las minorías.

En el caso, los actores, que son integrantes del referido Ayuntamiento, afirman que la determinación del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en el sentido de revocar las

actas de veinte de junio y siete de agosto ambas de dos mil diecinueve, vulnera la autonomía del Ayuntamiento, pues sostienen que dicha autoridad jurisdiccional local carece de competencia para declarar su invalidez, y que los temas tratados en dichas sesiones no guardan relación con el derecho electoral, ni inciden con los derechos político-electorales de las y los actores primigenios.

En ese sentido, alegan que no se puede decretar la nulidad de las actas de sesión de cabildo, bajo el argumento de que cinco concejales no fueron notificados y citados debidamente, ya que los acuerdos ahí tomados fueron autorizados por la mayoría de los regidores y regidoras que integran el Cabildo y de las Actas respectivas.

Sin embargo, desde la perspectiva del suscrito, el agravio debió calificarse como infundado, toda vez que la anulación de dichas actas de sesión realizada por el Tribunal responsable fue la consecuencia de la vulneración al derecho a ser votado en su vertiente de acceso y desempeño del cargo de los integrantes del cabildo, precisamente, por no ser convocados a dichas sesiones en las condiciones que exige la ley.

En efecto, con independencia de la materia que se trató en las sesiones de cabildo cuyas actas fueron invalidadas, lo cierto es que, desde mi punto de vista, éstas se aprobaron a partir de la omisión de convocar a cinco concejales que fueron democráticamente electos por la ciudadanía para que participaran también en el cabildo en las respectivas sesiones,

con lo cual, se estima que sí existe una lesión jurídica al privarlos de su derecho de desempeñar el cargo para el cual fueron elegidos así como de afecta a la ciudadanía que los eligió para formar parte del citado Ayuntamiento.

Ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral, que el derecho político-electoral a ser votado²⁸ no sólo comprende el derecho de un ciudadano a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, sino también abarca el derecho a ocuparlo, permanecer en él y desempeñar las funciones que le son inherentes.

En concepto del suscrito, también se encuentra comprendido dentro del derecho político-electoral a ser votado cuando existe una afectación o impedimento para el ejercicio o desempeño del cargo para el que fueron electos las y los funcionarios municipales, como cuando se acredita la falta de convocatoria a sesiones de cabildo, o bien, cuando **se incumpla con las formalidades para notificar en tiempo y forma las convocatorias a las sesiones de cabildo**, que les impida participar o intervenir en dichas sesiones, pues para mí, esta falta es sumamente grave pues atenta contra los fines primordiales de las elecciones.

Ello, porque el ejercicio pleno de las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas a los integrantes del cabildo

²⁸ Contemplado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

constituye una garantía del adecuado respeto a la voluntad ciudadana que encomendó el desempeño de una tarea representativa a sus conciudadanos, con lo cual se tutela de forma irrestricta el respeto al sistema democrático de este municipio.

Por eso, no comparto la alegación de la parte actora relativa a que no se puede decretar la nulidad de las actas de cabildo bajo el argumento de que fueron aprobadas por la mayoría de las regidoras y regidores, pues el hecho de que hayan asistido la mayoría de los regidores que integra el ayuntamiento, **no repara la violación sufrida por las y los regidores que no fueron convocados.**

En ese sentido, tal argumento, podría **conducir a permitir conformar un cabildo a modo, excluyendo a las y los regidores que no comparten las ideologías políticas o que estén en desacuerdo con la temática a discutir en las sesiones**, conducta que no resulta permisible, pues se trastoca la facultad y atribución de las y los concejales de asistir con derecho de voz y voto a las sesiones de cabildo para exponer sus puntos de vista u opiniones, los cuales pueden abonar y enriquecer las discusiones, inclusive trascendiendo en la deliberación de los temas en consideración del cabildo, labor para la cual la ciudadanía depositó su confianza en las y los electos.

Asimismo, considero relevante destacar que, en México los órganos colegiados están integrados con el fin de observar

tanto el principio democrático como el de pluralismo político y el derecho de la representación de las minorías, lo cual implica que, si bien, es relevante que las decisiones de gobierno sean compartidas por los representantes que protegen los intereses mayoritarios, lo cierto es que también se debe proteger con el mismo cuidado la diversidad de ideas y los puntos de vista minoritarias.

Por ello, en mi opinión no pueden convalidarse actos en los cuales se transgredieron en forma evidente los derechos político-electorales de los cinco concejales, con el argumento de que fueron aprobados por la mayoría, pues estimo que ello conduciría a dejar de lado el pluralismo político y el derecho de las minorías a expresar sus opiniones, lo cual es contrario al sistema democrático del municipio de Salina Cruz, Oaxaca.

Así, considero que los efectos restitutorios de la sentencia no pueden agotarse -como se sostiene en la resolución- con el sólo hecho de ordenar al Presidente Municipal a que, en lo sucesivo, convoque a las sesiones de cabildo a la totalidad de sus integrantes.

Por tanto, contrario a la opinión mayoritaria, considero que esos efectos deben tener como finalidad una restitución efectiva a la privación del derecho, o sea de participar en las sesiones de cabildo a las cuales, por responsabilidad del Presidente Municipal no fueron convocados, lo cual es acorde a lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, al respecto, señala que:

“Las medidas de restitución implican el restablecimiento hasta donde sea posible de la situación que existía antes de que ocurriera la violación”.²⁹

En ese orden de ideas, resulta ajustado a derecho considerar que si en dicho instrumento internacional se establece que la restitución como forma de reparación contempla medidas para garantizar al lesionado la restitución de sus derechos conculcados, en este caso, se considera que no es excesivo que, como medida restitutoria eficaz se hayan anulado las respectivas actas de las sesiones en las que se privó injustificadamente a dichos concejales de participar en la toma de decisiones, lo cual resulta una restitución eficaz del derecho lesionado a éstos, por parte de quien tenía la obligación legal de convocar oportunamente a todos los integrantes del cuerpo edilicio.

Por estas razones, al advertir una franca vulneración a los derechos político-electorales de los concejales que no fueron convocados a las dos sesiones de cabildo mencionadas, con independencia del tema que en ellas se trató, en mi opinión resultaba procedente **confirmar** la resolución controvertida.

Por lo expuesto y fundado formulo el presente voto particular.

MAGISTRADO

²⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos Comentada. Coordinadores Christian Steiner y Patricia Uribe. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primer Edición agosto de 2014. Página 828.

SX-JE-244/2019

ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA