

**JUICIO PARA LA
PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DEL
CIUDADANO**

EXPEDIENTE: JDC/17/2014

ACTORA: ELIZABETH
SÁNCHEZ GONZÁLEZ

TERCERO INTERESADO:
HELIODORO MORALES
MENDOZA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
AYUNTAMIENTO DE
TLACOLULA DE MATAMOROS
OAXACA

MAGISTRADA PONENTE:
ANA MIREYA SANTOS LÓPEZ

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, nueve de abril de dos mil catorce.

Vistos para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, al rubro identificado, en contra del acuerdo de dos de enero de dos mil catorce, emitido por el ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, por el cual, en concepto de la actora, se le negó el acceso y el desempeño del cargo de síndica municipal única, y

RESULTANDO

PRIMERO. Antecedentes. De la narración de los hechos que la actora realiza en su demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

a) Registro de candidaturas a concejales. El seis de junio de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Estatal

Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca emitió el acuerdo CG-IEEPCO-46/2013 por la cual se aprobó el registro en forma supletoria de la planilla de candidatas y candidatos a concejales del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, que bajo el régimen de partidos políticos postuló la Coalición “Unidos por el Desarrollo” para el proceso ordinario 2012-2013. En dicha planilla aparece Elizabeth Sánchez González, en el segundo lugar.

b) Jornada electoral. El siete de julio de dos mil trece, tuvo verificativo la jornada electoral para elegir a los concejales de los ayuntamientos, entre ellos, el del municipio de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca.

c) Constancia de mayoría y validez. El once de julio de dos mil trece, el Consejo Municipal Electoral de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, expidió la constancia de mayoría y validez a la planilla de concejales electos postulados por la coalición “Unidos por el Desarrollo”, integrada por los ciudadanos siguientes:

		Nombre	Partido al que pertenece
1	Concejal Propietario	Pedro Ruiz González	PAN
2	Concejal Propietario	Elizabeth Sánchez González	PRD
3	Concejal Propietario	Juan Carlos Vasconcelos Díaz	PAN
4	Concejal Propietario	Miguel Ángel Luis Melchor	PAN
5	Concejal Propietario	Heliodoro Morales Mendoza	PRD
6	Concejal Propietario	Brigida Antonio Javier	PAN
7	Concejal Propietario	Joel Javier Nicolás	PAN
1	Concejal Suplente	Pedro Melchor Hernández	PAN
2	Concejal Suplente	Ana Lilia Hernández Antonio	PRD
3	Concejal Suplente	Elsa Gutiérrez Pérez	PAN
4	Concejal Suplente	Oscar Daniel González Maldonado	PAN
5	Concejal Suplente	Javier González Castillo	PRD
6	Concejal Suplente	Argelia López Moreno	PAN
7	Concejal Suplente	Cesario García Pérez	PAN

d) Toma de protesta. El uno de enero de dos mil catorce, en sesión solemne se tomó protesta a los concejales electos por el principio de mayoría relativa, para integrar el Ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca.

e) Integración de las regidurías y sindicatura. El dos de enero del presente año, el cabildo municipal asignó las regidurías y la sindicatura de la siguiente forma:

Nombre	Cargo
Pedro Ruíz González	Presidente
Juan Carlos Vasconcelos Díaz	Regiduría de hacienda
Miguel Ángel Luis Melchor	Regiduría de obras
Brigida Antonio Javier	Regiduría de mercados
Joel Javier Nicolás	Regiduría de educación
Juan Chagoya Díaz	Regiduría de ecología
Armando Aquino López	Regiduría de desarrollo agropecuario
Erisel Omar Melchor López	Regiduría de turismo
Elizabeth Sánchez González	Regiduría de gobernación
Heliodoro Morales Mendoza	Sindicatura

SEGUNDO. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. El ocho de enero de dos mil catorce, Elizabeth Sánchez González presentó ante la secretaría municipal del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano en contra del acuerdo que se indica en el párrafo anterior.

a) Radicación. El quince de enero del presente año, la magistrada presidenta de este tribunal, recibió el escrito de catorce de enero signado por el presidente municipal de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca y sus anexos, con los cuales ordenó formar el expediente del juicio para la protección de los derechos político electorales JDC/17/2014, y turnar los autos al

magistrado instructor René Hernández Reyes a efecto de que sustanciara e integrara el mismo.

b) Recepción del magistrado instructor. El diecisiete de enero siguiente, el magistrado instructor, recibió los autos y tuvo por autorizados los domicilios de la actora y del tercero interesado.

c) Admisión y cierre de instrucción. El nueve de abril del año en curso, se admitió el medio de impugnación, así como las pruebas aportadas por las partes, las cuales fueron desahogadas por su propia y especial naturaleza, se declaró cerrada la instrucción, y se turnó el expediente a la magistrada ponente Ana Mireya Santos López, presidenta de este tribunal, para la elaboración del proyecto de resolución.

d) Sesión pública. En la misma fecha, la magistrada presidenta señaló las veinte horas del nueve de abril de dos mil catorce, para efecto de someter el presente asunto a la consideración del pleno de este tribunal, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, es competente para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano que nos ocupa, con fundamento en lo previsto por el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en los artículos 25, apartado D y 111, apartado A, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; los numerales 4, fracción III, 145, 146, 153, fracción I, 154 y 155 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca; y los artículos 4, sección 3, inciso e), 104, 105 inciso c) y 107 de la Ley del sistema de medios de impugnación en materia

electoral y de participación ciudadana para el Estado de Oaxaca, por tratarse de un juicio en el que la actora alega la presunta violación a su derecho político electoral de desempeñar el cargo para el cual fue electa.

SEGUNDO. Improcedencia. La autoridad responsable y el tercero interesado sostienen que el juicio es improcedente porque el acto impugnado no incide de manera material o formal en el ámbito electoral, sino que es un acto vinculado con la auto organización de la autoridad administrativa municipal de Tlacolula de Matamoros, además, porque no constituye obstáculo para el ejercicio del cargo por el cual fue electa la actora, quien fue designada regidora de gobernación en el municipio indicado.

Manifiestan que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 10 párrafo 1, inciso c), en relación con el diverso 9, párrafo 1, inciso e) de la ley adjetiva de la materia.

No les asiste la razón a la autoridad responsable y tercero interesado, porque la cuestión que hacen valer como causal de improcedencia, está relacionada con el fondo de la *litis* planteada.

En el caso, Elizabeth Sánchez González controvierte el acuerdo de dos de enero de dos mil catorce, emitido por el ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, por el cual, en concepto de la actora, se le negó el acceso y el desempeño del cargo de síndica municipal única, además señala que el cabildo ilegalmente le asignó la sindicatura a un hombre, vulnerando el principio de equidad de género; por su parte, la autoridad responsable y tercero interesado señalan que la actora funge como regidora de gobernación, y que por ello no se vulnera su derecho de votar y ser votada.

Por tanto, la autoridad responsable y el tercero interesado al estimar que el acuerdo impugnado no causa un perjuicio directo e inmediato a los derechos de la actora, incurren en el vicio lógico de petición de principio, que consiste en que se dé por sentado previamente lo que en realidad constituye el punto a dilucidar, toda vez que, precisamente el determinar si el ayuntamiento actuó conforme a derecho o no al asignar la sindicatura a Heliodoro Morales Mendoza, sin tomar en cuenta que a la actora como mujer integrante del ayuntamiento, constituye justamente la materia de impugnación en este asunto, por lo que implica el estudio sustancial de los hechos reclamados, aspecto que debe abordarse al momento de realizar el análisis del fondo del asunto.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad del juicio ciudadano. En el caso, se cumple con los requisitos de procedencia previstos en los numerales 8, 9, 13 y 104 de la Ley del sistema de medios de impugnación en materia electoral y de participación ciudadana para el Estado de Oaxaca, relativos a los requisitos de forma, oportunidad en la presentación de la demanda, legitimación e interés jurídico de quien promueve; así como la definitividad del acto impugnado, aunado a que de los autos se advierte que tales requisitos no fueron controvertidos por las partes.

CUARTO. Tercero interesado. Se le reconoce tal carácter al ciudadano Heliodoro Morales Mendoza, por cumplir con lo previsto en el numeral 12 secciones 1 y 2 de la ley adjetiva de la materia.

Esto es, acreditó el carácter que ostenta como síndico del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, cargo en el cual, la actora Elizabeth Sánchez González dice tener mejor

derecho a ocupar, por tanto, cuenta con un derecho incompatible con el de la actora.

Asimismo, de autos se advierte que el escrito de comparecencia fue presentado dentro del plazo de las setenta y dos horas a que se refiere el numeral 17 secciones 1 y 4 de la ley procesal de la materia.

QUINTO. Acto impugnado y agravios. La actora señala como acto impugnado el acta de sesión extraordinaria del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca de dos de enero de dos mil catorce, mediante el cual, en su concepto, se le negó el acceso a ocupar el cargo de síndica municipal única, en esencia, hace valer los agravios siguientes:

1. Que la autoridad responsable ilegalmente le negó el acceso y el desempeño del cargo de síndica única, lo que constituye una violación a su derecho político electoral.

2. Incompetencia del cabildo de Tlacolula de Matamoros, para determinar la integración de las regidurías y sindicatura, en consecuencia, la indebida motivación y fundamentación en que se basa el acto impugnado, porque no existe disposición legal que faculte al ayuntamiento para determinar la negativa al cargo de síndica municipal, o para determinar la suspensión o revocación de dicho cargo.

Lo cual, además transgrede los principios del debido proceso, legalidad y seguridad jurídica.

3. Violación a los principios de equidad, paridad y alternancia de género, porque la autoridad responsable determinó de forma ilegal la asignación de la sindicatura única a un hombre. En virtud de que la actora hizo valer la acción

afirmativa de cuota de género al momento de solicitar su registro interno como precandidata.

Para el estudio de los agravios, este tribunal tomará en cuenta los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las jurisprudencias 04/99 y 4/2000 de rubros:

- **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**
- **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

SEXTO. Estudio de fondo. La actora, en esencia, aduce que el acuerdo emitido por el cabildo de Tlacolula de Matamoros, conculca su derecho político electoral, en su vertiente de acceso y ejercicio al cargo de síndica municipal, porque en su carácter de segunda concejal propietaria tiene derecho a ocupar ese cargo.

Indica que el cabildo no tiene atribuciones para determinar la integración de las regidurías y sindicatura; además, que el acto impugnado vulnera los principios de equidad, paridad y alternancia de género, al determinar la asignación de la sindicatura única a un hombre.

Por su parte, el tercero interesado y la autoridad responsable señalaron que el acto impugnado no incide de manera material o formal en el ámbito electoral, sino que es un acto vinculado con la auto organización de la autoridad administrativa municipal de Tlacolula de Matamoros, además, porque no constituye obstáculo para el ejercicio del cargo para

el que fue electa la actora, quien fue designada regidora de gobernación en el municipio indicado.

En este sentido, la *litis* se constriñe en determinar si el cabildo de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, actuó conforme a derecho o no al emitir el acuerdo de dos de enero del año en curso, o si con tal acto se vulneran derechos fundamentales del voto pasivo de la actora, en su vertiente de acceso, desempeño y ejercicio del cargo de síndico del ayuntamiento.

La pretensión de la actora es que este tribunal repare la violación en que ha incurrido la autoridad responsable; la causa de pedir deriva, esencialmente, de considerar que la autoridad responsable carece de atribuciones para designar la sindicatura municipal, pues ésta se debe otorgar a la persona postulada en segundo lugar de la planilla ganadora, tomando en cuenta, además, el principio de equidad.

Este órgano jurisdiccional, estudiará en forma conjunta los agravios en atención a la relación que guardan entre sí, siendo **parcialmente fundados**, por lo siguiente:

En principio, resulta conveniente tener presente que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha considerado que el derecho político electoral a ser votado, consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo comprende el derecho de un ciudadano a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales de representación popular, sino también abarca el derecho de **ocupar el cargo para el cual resulta electo**; el derecho a permanecer en él y el de desempeñar las funciones que le son inherentes.

Para arribar a la anterior conclusión, la Sala Superior indicada, ha considerado que el derecho a ser votado o derecho al sufragio pasivo 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 o de sufragio activo.

De ahí que el derecho a ser votado no se limite a contender en un procedimiento electoral y tampoco a la posterior proclamación de candidato electo, de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino que también incluye la consecuencia jurídica de la elección, consistente **en ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía** y el de mantenerse en él, durante todo el período para el cual fue electo el candidato triunfador.

De este modo, este tribunal considera que la violación del derecho de ser votado también atenta contra los fines primordiales de las elecciones, el derecho a ocupar un cargo relevante dentro de un órgano de gobierno de elección popular, a desempeñar las funciones inherentes al mismo, así como a permanecer en él; derechos que deben ser objeto de tutela judicial, mediante el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, por ser la vía jurisdiccional idónea que estableció el legislador para ese efecto, al alcance de la actora.

Lo anterior, se robustece con lo establecido en el artículo 99, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto del que se desprende, por una parte, la nominación de los derechos político electorales del ciudadano protegidos por la norma constitucional y, por otra, el objetivo de la protección de esos derechos, expresado en la frase "para

tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes", aserto del que se advierte que, agotar el derecho de ser votado, en el momento en que la o el candidato asume el cargo, limitaría el alcance previsto por el constituyente, habida cuenta que tomar parte en los asuntos políticos del país, cuando se ha accedido a un cargo público para el cual se fue electo, sólo se puede dar si se garantiza el pleno acceso y ejercicio con todas las atribuciones inherentes al mismo, a excepción de los casos previstos por la misma norma, para dejar de ejercerlo.

Si se considerara que el derecho de voto pasivo sólo comprende la postulación del o la ciudadana como candidato o candidata a un cargo de representación popular, la posibilidad de que los demás ciudadanos voten válidamente por él o ella, y en su caso, la proclamación o la asignación correspondiente, por las autoridades electorales, se llegaría a la consecuencia inadmisibles de que la tutela judicial está contemplada por el legislador para hacer respetar el medio o instrumento previsto para la integración de los órganos de gobierno de manera democrática, pero que se desentiende de la finalidad perseguida con las elecciones, que constituye el valor o producto final, consistente en que los representantes electos asuman el cargo para el que fueron propuestos y desarrollen su cometido, esto es, la consecuencia sería que se dotara al ciudadano de una acción inmediata y eficaz para obtener su postulación en los comicios y ser tomado en cuenta en la jornada electoral, así como en la etapa posterior a ésta, pero que, una vez que recibiera la constancia de mayoría o de asignación, se le negara la posibilidad de ocurrir a las autoridades jurisdiccionales para defender ese derecho y los que de éste derivan, frente a actos u omisiones que tengan

como contenido o consecuencia desconocer o restringir ese derecho.

Aunado a lo anterior, una de las funciones esenciales de este órgano jurisdiccional, es garantizar que los actos que trasciendan a la materia electoral, se ajusten a los principios de constitucionalidad, legalidad, así como con los principios tutelados por los tratados internacionales y convencionales, privilegiando la observancia de las prerrogativas de los gobernados.

Así pues, admitir que mediante actos posteriores a la instalación de un ayuntamiento, se pudiera tornar ineficaz o transgredir, sin motivo y fundamento jurídico alguno, la voluntad de los ciudadanos depositada en las urnas el día de la jornada electoral, conduciría al absurdo de estimar que las elecciones sólo son un trámite formal, cuyos resultados quedan, posteriormente, al arbitrio de otras autoridades constituidas, competentes o no, y sin poder analizar la constitucionalidad o la legalidad de su actuación.

En resumen, el derecho de ser electa o votado implica necesariamente la vertiente del derecho a acceder a un cargo dentro de un órgano de gobierno, y ejercer el cargo por el período por el cual fue electo, mediante el voto popular.

Lo anterior encuentra sustento en las jurisprudencias 27/2002, 36/2002 y 20/2010 de rubro y textos siguientes:

DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.- Los artículos 34, 39, 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I y 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran, en el contexto de la soberanía nacional, ejercida a través de los Poderes de la Unión y el sistema representativo, como potestad del pueblo para gobernarse a sí mismo, el derecho a ser votado, que mediante las elecciones libres, auténticas y periódicas,

integran en los candidatos electos el ejercicio de dicha soberanía. Este derecho a ser votado no implica para el candidato postulado, únicamente la contención en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino **el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó**. Así, el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una **unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos**, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN.- En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, in fine, y IV, primer párrafo, in fine, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino también cuando se aduzcan **violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales**, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.

DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción II; 36, fracción IV; 41, base VI, y 99,

párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que **el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para controvertir actos y resoluciones que violen el derecho a ser votado, el cual comprende el derecho de ser postulado candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales, y a ocuparlo**; por tanto, debe entenderse incluido el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.

Ahora bien, el pleno ejercicio de las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas a los integrantes del cabildo, constituye una garantía del adecuado respeto a la voluntad ciudadana que encomendó el desempeño de una tarea representativa a sus integrantes.

Por tanto, a juicio de este tribunal, cualquier acto tendente a impedir en forma injustificada a ocupar un cargo, como lo es la sindicatura de un ayuntamiento, vulnera la normativa aplicable, toda vez que con ello se impide que las y los servidores públicos, electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, accedan y ejerzan de manera efectiva sus atribuciones y cumplan las funciones que la ley les confiere por mandato ciudadano.

Sobre el caso en particular, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las normas generales para la conformación del gobierno municipal.

Artículo 115...

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos,

declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (hacer los, sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

...

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, **que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.**

A su vez, el artículo 113 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Oaxaca, en lo que interesa dispone:

El Estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en Municipios libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales.

Los Municipios se erigirán y suprimirán de conformidad con las disposiciones contenidas en las fracciones VII y VIII del artículo 59 de esta Constitución.

Los Municipios tienen personalidad jurídica propia y constituyen un nivel de gobierno.

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine.

...

Los Concejales que integren los Ayuntamientos, tomarán posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos para el periodo inmediato.

...

En tanto que, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en lo conducente, señala:

Artículo 82

1. Los ayuntamientos son órganos de gobierno de los municipios, electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, de los ciudadanos de cada municipio, los que se integrarán de la siguiente forma:

I. Un Presidente Municipal, que **será el candidato que ocupe el primer lugar de la lista de concejales registrada ante el Instituto**, quien representará al ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo;

II. - Un Síndico, si el municipio tiene menos de veinte mil habitantes y dos si se tiene más de este número.

El o los Síndicos tendrán la representación legal del Ayuntamiento;

III.- En los municipios que tengan de cien mil a trescientos mil habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con once concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores electos por el principio de representación proporcional. Si los municipios se exceden de esa última cantidad, los Ayuntamientos se integrarán hasta con quince concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta siete regidores electos por el principio de representación proporcional;

IV.- En los municipios que tengan de cincuenta mil a cien mil habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con nueve concejales electos por el principio de mayoría relativa, y hasta cuatro Regidores electos por el principio de representación proporcional;

V.- En los municipios que tengan de quince mil a cincuenta mil habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con siete concejales electos por el principio de mayoría relativa, y hasta tres regidores electos por el principio de representación proporcional;

VI.- En los municipios que tengan menos de quince mil habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con cinco concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta dos regidores electos por el principio de representación proporcional.

2. El Consejo General determinará, en la segunda sesión ordinaria del proceso electoral que corresponda, el número de concejales que deberán integrar los ayuntamientos conforme a la presente disposición.

3. Los concejales que integren los ayuntamientos a que se refieren las fracciones anteriores, tomarán posesión el primero de enero del año siguiente al de su elección y durarán en su encargo tres años.

...

Artículo 156

1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postula y los siguientes datos de los candidatos:

...

VI.- Cargo para el que se les postule.

...

Artículo 245

1. Una vez que el consejo municipal electoral haya efectuado el cómputo, la calificación y emitida la declaración de validez de la elección de concejales al ayuntamiento, el presidente del consejo municipal electoral expedirá la constancia de mayoría y validez, a la planilla de candidatos que haya obtenido el mayor número de votos, misma que será firmada por el presidente y secretario del consejo municipal electoral respectivo.

...

Artículo 247

El día primero de enero del año siguiente al de la elección, en el salón de cabildos se reunirán los concejales propietarios, cuya constancia de mayoría y de asignación obren en su poder para el acto de protesta, toma de posesión e integración del ayuntamiento respectivo, de acuerdo con los cargos que a cada uno corresponda en los términos señalados por el artículo 113 de la Constitución Estatal.

Artículo 248

En los términos de la Ley Orgánica Municipal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en la primera sesión de cabildo, a la planilla ganadora le serán reconocidos el presidente municipal, el síndico o los síndicos y la regiduría de hacienda. Las restantes comisiones serán asignadas entre los demás concejales por acuerdo de cabildo, ya sean de mayoría relativa o de representación proporcional.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 2.- El Municipio libre es un nivel de Gobierno, investido de personalidad jurídica, con territorio y patrimonio propios, autónomo en su régimen interior, con capacidad económica propia y con la libre administración de su hacienda; con una población asentada en una circunscripción territorial y gobernado por un Ayuntamiento.

Título Tercero. Del Gobierno Municipal.

Capítulo I

De la Integración e Instalación del Ayuntamiento

ARTÍCULO 29.- El Ayuntamiento constituye el Órgano de Gobierno del Municipio. Se asentará en la cabecera municipal. Entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado no habrá autoridad intermedia alguna.

...

ARTÍCULO 30.- El Ayuntamiento estará integrado por el Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que señale el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

ARTÍCULO 31.- Los miembros del Ayuntamiento se eligen por sufragio universal, directo, libre y secreto de los

ciudadanos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

ARTÍCULO 32.- El Ayuntamiento durará en su encargo tres años. El Ayuntamiento rendirá protesta el día primero de enero siguiente al de su elección y concluirá el treinta y uno de diciembre del año de las elecciones para su renovación.

...

ARTÍCULO 34.- Los cargos de Presidente Municipal, Síndicos y Regidores del Ayuntamiento serán obligatorios y sólo podrá renunciarse a ellos por causa justificada que calificará el propio Ayuntamiento.

De todos los casos conocerá el Congreso del Estado, hará la declaratoria que corresponda y proveerá lo necesario para cubrir la vacante si después de llamado el suplente, éste no acudiere.

...

ARTÍCULO 36.- La instalación del Ayuntamiento se hará en sesión solemne, misma en la que el Presidente Municipal electo rendirá la protesta de ley en los términos siguientes: "protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Particular del Estado, las leyes que de una y otra emanen, y cumplir leal y patrióticamente con los deberes del cargo de Presidente Municipal que el municipio me ha conferido y si no lo hiciere así, que la Nación, el Estado y el Municipio me lo demanden". Acto seguido, tomará la protesta a los demás concejales. La sesión se celebrará a las diez horas del día primero de enero del año siguiente al de su elección, en el lugar de costumbre.

Para el acto a que se refiere el párrafo anterior, el Ayuntamiento en funciones podrá convocar a los concejales electos.

....

ARTÍCULO 47.- Los acuerdos de sesión de Cabildo se tomarán de forma transparente, por mayoría simple o calificada de sus integrantes. Se entenderá por mayoría simple, la votación de la mitad más uno de los miembros del Ayuntamiento. Por mayoría calificada, la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento. Se requiere el voto de la mayoría calificada para dictar los siguientes acuerdos:

..

VII.- Aprobar el cambio de titular de una regiduría en los términos de esta Ley;

ARTÍCULO 56.- ...

La Comisión de Hacienda estará integrada por el Presidente, el Síndico o los Síndicos y el Regidor de Hacienda; será presidida por el Presidente Municipal. Las demás comisiones estarán presididas por el regidor de la materia.

...

ARTÍCULO 68.- El Presidente Municipal, es el representante político y responsable directo de la administración pública municipal, encargado de velar por la correcta ejecución de las disposiciones del Ayuntamiento...

ARTÍCULO 71.- Los Síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:

...

ARTÍCULO 73.- Los Regidores, en unión del Presidente y los Síndicos, forman el cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento.

De una interpretación sistemática y funcional de los preceptos transcritos, se permite concluir que para la integración de los Ayuntamientos en el Estado de Oaxaca, bajo el sistema de partidos políticos, la asignación de las regidurías que correspondan a la planilla ganadora deben ser asignadas conforme lo determine el ayuntamiento; lo cual debe ser acorde a los principios constitucionales y convencionales, por tratarse del ejercicio del cargo de las y los concejales electos.

Lo anterior, en razón de que de la redacción del numeral 82 del código de la materia, se obtiene, que el ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio, cuyos integrantes fueron electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, el cual se integra por una o un presidente municipal, que **será la o el candidato que ocupe el primer lugar de la lista de concejales registrada ante el Instituto**, quien representará al ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo.

Sin que en dicho numeral se prevea que la sindicatura municipal deba designarse al concejal que se encuentre en segunda posición de la planilla ganadora, como lo alega la actora.

Por otra parte, si bien del numeral 248 del código de la materia, se obtiene que a la planilla ganadora le serán

reconocidos el presidente municipal, el síndico o los síndicos y la regiduría de hacienda, y que las restantes comisiones se asignarán, por acuerdo de cabildo, entre los demás concejales de mayoría relativa y de representación proporcional; debe entenderse que, la planilla ganadora lo conforman todos los concejales que fueron registrados por la Coalición “Unidos por el Desarrollo” quienes aparecen en la constancia de mayoría y validez de la elección.

El artículo 73 de la ley invocada, prevé que los regidores, en unión con el presidente y los síndicos forman el cuerpo colegiado del ayuntamiento.

El numeral 43 de la ley orgánica, dispone que son atribuciones del ayuntamiento, entre otras, asignar en la primera sesión las regidurías por materia que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Asimismo, el numeral 47 en relación con el 75 de la ley en cita, dispone que por el voto de la mayoría calificada del ayuntamiento, se puede aprobar el cambio de titular de una regiduría, lo cual será solo por renuncia o por causa que deberá calificar el propio cabildo.

De lo anterior, es posible deducir que el carácter de órgano de gobierno del ayuntamiento está relacionado con la existencia de un ámbito de atribuciones municipales exclusivas que implica el reconocimiento de una potestad de autoorganización, por virtud de la cual, el ayuntamiento tiene facultad para determinar la instalación del mismo, por tanto, dicho órgano colegiado puede asignar la sindicatura y demás regidurías por materia que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, como lo prevé el numeral 43 fracción XXXIV de la ley orgánica municipal, pero sin vulnerar derechos

constitucionales y convencionales de sus integrantes, dado que sus actos deben garantizar el adecuado funcionamiento de la administración municipal.

Sobre esta base, el cabildo, al constituirse como órgano colegiado, se materializa en una auténtica instancia de gobierno en la que se concentra la participación de quienes son representantes de las y los ciudadanos del municipio, por lo que el legislador determinó que las decisiones que correspondan al ayuntamiento, se adopten por la mayoría de sus integrantes.

Sin embargo, el legislador determinó conceder atribuciones específicas a los diferentes integrantes del ayuntamiento electos democráticamente, dando una participación preponderante al presidente municipal, al **síndico** y al regidor de hacienda respecto de los demás concejales integrantes del ayuntamiento.

El artículo 68 de la ley en cita, refiere que la o el presidente municipal, es el representante político y responsable directo de la administración pública municipal.

Por su parte, el artículo 71 del ordenamiento en estudio señala que la o el síndico es el representante jurídico del municipio y responsable de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal.

El artículo 56 señala que la Comisión de Hacienda estará integrada por la o el presidente, la o el síndico o los síndicos y la o el regidor de hacienda, presidida por la o el presidente municipal.

De los artículos anteriores se concluye que la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, distingue la calidad de los integrantes de un ayuntamiento en presidente, síndico, regidor de hacienda, como cargos considerados de

mayor transcendencia, respecto de los demás concejales, con funciones específicas dentro de la comisión de hacienda pública municipal, de los cuales se controvierte la asignación de la sindicatura municipal.

En el caso, se considera que el ayuntamiento al emitir el acto impugnado, vulneró el **principio de equidad**, que consiste en estandarizar las oportunidades existentes, para repartirlas de manera justa entre hombres y mujeres, quienes deben contar con las mismas oportunidades de desarrollo.

El principio de equidad puede ser considerado como un principio débil, dentro de la clasificación que al respecto ha introducido Dworkin quien distingue los principios débiles como aquellos que son puestos por la voluntad del hombre para conseguir, en determinadas situaciones históricas, una protección mayor a favor de ciertos grupos o bien una aplicación más clara de los principios fuertes.

Además de que este principio debe hacerse efectivo de esta manera ahora, ya que en el avance democrático de la humanidad debe ser desde una perspectiva de democracia de género, como así se sostiene en el libro *Democracia de género una propuesta inclusiva*, de los compiladores Angela Meentzen y Enrique Gomáriz, en donde se señala que la equidad de género se refiere a la distribución justa de derechos, oportunidades, recursos, responsabilidades, tareas, etc. entre los géneros respetando las diferencias entre mujeres y hombres.

Nos indican que la *democracia de género* se refiere a lo mismo: la participación de personas diferentes con los mismos derechos. *Democracia de género* implica además diálogo, información, participación activa, negociación y acuerdos entre ambas partes en base a sus intereses comunes y diferentes.

La propuesta de la *democracia de género* intenta sistematizar experiencias, ideas e instrumentos para poner en práctica un enfoque género-inclusivo que permita transitar a una nueva fase de avance hacia la equidad de género.

Se trata de integrar las temáticas y el trabajo de mujeres y hombres a nivel familiar y doméstico, laboral y político y de la interacción entre mujeres y hombres.

Este giro estratégico se justifica en la medida en que la igualdad de oportunidades de las mujeres en la vida laboral y política sólo será posible si se logra convencer a los hombres a compartir tareas en la familia y si los hombres participan activamente en la organización democrática de las relaciones entre mujeres y hombres en todos los niveles tanto privados como públicos. Para eso hace falta evitar el enfrentamiento entre mujeres y hombres y buscar la acción conjunta hacia un nuevo pacto entre los géneros que reconozca la plena corresponsabilidad de los hombres en la construcción de la equidad de género.

El cambio de paradigma propuesto por la *democracia de género* requiere de un esfuerzo por lograr mayor coherencia estratégica, entre los avances teóricos en materia de género (donde hay consenso que género no es igual a mujer) y las orientaciones prácticas para la acción política de género que aún se dirige principalmente a las mujeres. La *democracia de género* propone un enfoque teórico y práctico que abarca no solo a las mujeres sino al conjunto de la sociedad, mujeres y hombres, para seguir avanzando hacia la equidad de género. Enfoca la condición de género de mujeres y hombres pero sobre todo, las relaciones entre los géneros.

En términos políticos, la *democracia de género* significa que, a partir de ahora, los avances en la situación de las mujeres se persiguen al mismo tiempo que se busca sistemáticamente la inclusión progresiva de los hombres en el compromiso y en el trabajo por la equidad de género, impulsando la corresponsabilidad. Significa buscar sistemáticamente una nueva acumulación de fuerzas para seguir avanzando hacia relaciones de género más justas y democráticas.

De ahí que sea importante en este momento que vivimos, en la etapa de asignación de regidurías y cargos relevantes del ayuntamiento, al menos se respete y se haga efectivo el derecho fundamental de equidad de género.

En el caso, las mujeres que conforman la planilla ganadora **tienen derecho de acceder a los cargos relevantes existentes dentro del ayuntamiento**, por ello, el órgano de gobierno municipal debió asignar dichos cargos de manera justa entre hombres y mujeres.

La equidad está dirigida a tener un trato justo para ambos sexos, acorde con sus respectivas necesidades, con el cual se trata de garantizar la igualdad de oportunidades, para que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica de la comunidad, sin distinción alguna por causa de género, atendiendo fundamentalmente a su calidad jurídica de persona.

El citado principio se encuentra reconocido a nivel constitucional y convencional como se establece a continuación:

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozarán

de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse; señala que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así también, el artículo 4 Constitucional establece que los hombres y las mujeres son iguales ante la ley.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 7 establece que todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 2.1 dispone que cada uno de los Estados Partes se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos por el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El artículo 3 del instrumento internacional invocado, prevé que los Estados Partes se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos a que se hace referencia dicho Pacto.

Entre los derechos a que se hace referencia, el artículo 25, incisos b) y c), señala que todos los ciudadanos gozarán, sin distinciones y restricciones indebidas, del derecho a votar y

ser elegidas, así como tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Por otra parte, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer establece en su artículo primero que las mujeres tienen derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Asimismo, el artículo tercero dispone que las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, señala en su artículo 1 que la expresión "discriminación contra la mujer" denota toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera.

El artículo 3 de la Convención establece que los Estados parte tomarán en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Asimismo, el artículo 7, inciso a), señala que los Estados tomarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de

condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos integrantes sean objeto de elecciones públicas.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de *Belem do Pará*), establece en el artículo 3 que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

A su vez, el artículo 5 de la Convención señala que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y contará con total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.

El artículo 6 establece que el derecho de la mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros, el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación y el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

Asimismo, el artículo 7, inciso e), señala que los Estados convienen en adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y tomar todas las medidas apropiadas, incluidas aquellas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.

Por otra parte, el artículo 25, apartado A, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establece que **las mujeres disfrutarán y ejercerán su derecho a votar y ser votadas en condiciones**

de igualdad con los varones; así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.

El numeral 8, sección 3, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, prevé que el sufragio pasivo es la prerrogativa que tiene el ciudadano de poder ser votado para todos los cargos de elección popular en **igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.**

Como se puede apreciar, del marco legal y convencional invocado se establece que los hombres y las mujeres deben contar con igual libertad de participación política e igualdad de condiciones entre ambos géneros, lo que implica que el género femenino cuente efectivamente con el derecho a que sus integrantes sean electas y ocupen parte de los distintos cargos de elección de manera equitativa a los hombres.

Tales instrumentos jurídicos, otorgan derechos en beneficio del sector de la población que históricamente, en el plano político y público, se ubican en condiciones de inferioridad, para dar acceso a la representación política en condiciones de igualdad.

De este modo, se encuentra previsto que las mujeres tienen derecho a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas, en condiciones de igualdad frente a los hombres.

Conforme con lo anterior, es dable sostener que el ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, al momento de auto organizarse en la asignación de las regidurías y los cargos relevantes, lo cual son consecuencia directa e inmediata del ejercicio del cargo, que comprende el derecho a ser votada,

como autoridad municipal que emite actos relacionados con la materia electoral, estaba obligado a implementar y promover los instrumentos necesarios para garantizar el real y efectivo acceso al cargo de síndica municipal (cargo relevante) a una mujer, en condiciones de igualdad frente al hombre (quienes ostentan la presidencia y la regiduría de hacienda), lo cual no aconteció.

En efecto, de acuerdo a las constancias que obran en autos, se establece que se encuentra fuera de controversia, lo siguiente:

- Que la actora Elizabeth Sánchez González, fue registrada en segundo lugar de la planilla de candidatas y candidatos a concejales del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, postulada por la Coalición Unidos por el Desarrollo para el proceso ordinario 2012-2013. Lo cual se corrobora con la copia certificada del acuerdo CG-IEEPCO-46/2013 de seis de junio de dos mil trece, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por la cual se registró en forma supletoria la planilla de candidatas y candidatos a concejales del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, que bajo el régimen de partidos políticos postuló la Coalición “Unidos por el Desarrollo” para el proceso ordinario 2012-2013, sin que se precisara para que cargo contendría.
- Que la actora Elizabeth Sánchez González fue electa como segundo concejal propietaria, dentro de la planilla postulada por la coalición “Unidos por el Desarrollo”, la cual obtuvo la mayoría de votos en la jornada electoral celebrada el siete de julio de dos mil trece, sin que se precisara para que cargo fue electa, lo que se acredita con la Constancia de Mayoría y Validez emitida por el Consejo

Municipal Electoral de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, de once de julio de dos mil trece.

- Que dentro de la planilla ganadora resultó electa Brígida Antonio Javier, como concejal propietaria en la sexta posición.
- Que en sesión de uno de enero del presente año, el ayuntamiento quedó instalado y en esa misma fecha tomaron protesta todos los concejales, de manera general. Lo cual, se prueba con la copia certificada del acta de sesión solemne del Ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, de uno de enero de dos mil catorce.

Documentales públicas, con valor probatorio pleno, en términos del artículo 14, sección 1, inciso a); sección 3, incisos b) y c) en relación con el numeral 16, sección 2, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado.

Del estudio del acto impugnado, esto es, del acta de sesión extraordinaria celebrada por el cabildo de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, de dos de enero de dos mil catorce, se advierte que como punto tercero del orden del día, se sometió al ayuntamiento la propuesta de integración de las regidurías y sindicatura del cabildo, lo anterior, con fundamento en la fracción XXXIV del artículo 43 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que dispone como atribución del ayuntamiento, asignar en la primera sesión las regidurías por materia que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y la prestación de los servicios públicos a su cargo.

En dicha sesión los integrantes del ayuntamiento debatieron al momento de asignar la regiduría de gobernación y la sindicatura, entre los concejales Elizabeth Sánchez González y Heliodoro Morales Mendoza, ambos postulados por el Partido

de la Revolución Democrática, quienes conforman la planilla ganadora postulada por la coalición “Unidos por el Desarrollo”, finalmente después de un amplio debate por cuestiones políticas, el ayuntamiento quedó integrado de la siguiente forma:

Nombre	Cargo
Juan Carlos Vasconcelos Díaz	Regiduría de hacienda
Miguel Ángel Luis Melchor	Regiduría de obras
Brigida Antonio Javier	Regiduría de mercados
Joel Javier Nicolás	Regiduría de educación
Juan Chagoya Díaz	Regiduría de ecología
Armando Aquino López	Regiduría de desarrollo agropecuario
Erisel Omar Melchor López	Regiduría de turismo
Elizabeth Sánchez González	Regiduría de gobernación
Heliodoro Morales Mendoza	Sindicatura

De tal documento, se advierte que la autoridad responsable Ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, designó a Heliodoro Morales Mendoza como sindico de dicho ayuntamiento.

Por su parte, a la actora la designó como regidora de gobernación, de donde resulta tener por cierto que la actora se encuentra en el ejercicio del cargo de concejal del ayuntamiento de que se trata, como se acredita con la copia certificada del acta de sesión de cabildo ordinaria de veintitrés de enero de dos mil catorce, mediante la cual se creó el Comité Municipal del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; la copia certificada del acta de acuerdos de veinticinco de enero de dos mil catorce y la copia certificada del acta de sesión de cabildo extraordinaria de treinta de enero del dos mil catorce, en las que aparece la rúbrica de la actora como regidora de gobernación del ayuntamiento, documentales públicas con valor probatorio pleno.

De lo antes expuesto, se concluye que a la actora, no se le obstaculizó el acceso y el ejercicio del cargo como concejal propietario, no obstante, le **asiste la razón** cuando señala que el ayuntamiento vulneró el principio de equidad de género, al determinar la asignación de la sindicatura única a un hombre, y no se respetó la integración de la planilla ganadora en la que también resultaron electas mujeres.

En efecto, si bien el ayuntamiento tiene atribuciones para auto organizarse y designar los cargos relevantes como son la sindicatura y la regiduría de hacienda entre los concejales de la planilla ganadora, lo cierto es que la determinación dada en el seno del órgano colegiado municipal no fue conforme al principio de equidad de género, tutelado constitucional y convencionalmente.

Se afirma lo anterior, en razón de que el derecho de la mujer a ser votada, se inicia con la implementación de las **cuotas de género**, cuya medida permite a las mujeres ejercer de forma eficaz el derecho a ser postuladas como candidatas a los ayuntamientos, a través de un porcentaje mínimo que debe cumplirse en las listas de candidaturas postuladas por los partidos políticos o coalición, y que no sólo debe reflejarse en el registro de candidaturas, sino que también debe trascender en el ejercicio de los cargos de elección popular al permitir a las mujeres el acceso real a un cargo de elección popular, con lo cual se busca impulsar la participación de las mujeres en la vida política del estado.

De este modo, la eficacia de la cuota de género debe reflejarse en los hechos al hacer posible el equilibrio entre hombres y mujeres, de tal forma que no todos los cargos relevantes dentro de un ayuntamiento sean a favor de un solo

género sino sean asignados con equidad hasta llegar a la paridad.

Sobre el tema, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-JDC-12624/2011 estableció que la cuota de género se debe reflejar tanto en la postulación como en el ejercicio del cargo, y que la esencia de la cuota de género es alcanzar la igualdad real entre hombres y mujeres.

Por otra parte, en atención a la normativa constitucionalidad e internacional en materia de derechos humanos previsto en el invocado artículo 1° en relación con el 4° de la Constitución federal, es posible advertir que la **paridad de género**, constituye un principio democrático que persigue un fin constitucional, consistente en la composición democrática de los órganos del poder público, con una integración igualitaria entre ambos géneros.

En el caso, se considera que para garantizar la paridad entre mujeres y hombres en términos de 50/50 para asignar a los concejales en los cargos relevantes (comisión de hacienda), implicaría una distribución igualitaria de los cargos al interior del ayuntamiento entre mujeres y hombres, lo cual no es posible, porque únicamente son tres cargos relevantes (presidencia, sindicatura y regiduría de hacienda).

Ahora, conforme a la planilla de candidatas y candidatos registrados para contender como concejales postulada por la Coalición Unidos por el Desarrollo al ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, se advierte que no se cumplió con la cuota de género a que se refiere el numeral 153 sección 8 del código de la materia; no obstante, de la planilla ganadora se advierte que fueron electas la actora Elizabeth Sánchez González, como

segunda concejal propietaria y la ciudadana Brígida Antonio Javier como sexta concejal propietaria.

De manera que en este caso, debe hacerse la siguiente reflexión, en nuestro sistema político electoral estamos transitando de la cuota de género a la paridad y de ahí habremos de seguir a la democracia de género, por lo que es sustancialmente importante que en el caso, aun cuando en la integración de la planilla que obtuvo la mayoría de votos para integrar el Ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, sólo se integró por el 28.58% de mujeres, es decir, que ni siquiera alcanzó el umbral de la cuota de género, lo cierto es que en esta transición a la paridad de género, se debe hacer efectiva esta acción afirmativa a través de la equidad de género, en estricto cumplimiento a las normas internacionales, para dar acceso a una mujer al cargo de síndica municipal, bajo los principios y por las razones que ya se apuntaron.

Es por ello que, el acto controvertido por la actora Elizabeth Sánchez González resulta idóneo para el cumplimiento del principio de **equidad de género** en la integración de un órgano representativo a nivel municipal; dicho principio se refiere a la capacidad de ser equitativos y justos en relación al trato de hombres y mujeres, teniendo en cuenta sus diferentes necesidades. En una situación de equidad de género, los derechos, responsabilidades y oportunidades de los individuos no se determinan por el hecho de haber nacido hombre o mujer (Definición de las Naciones Unidas).

La **equidad de género** significa que mujeres y hombres, independientemente de sus diferencias biológicas, tienen derecho a acceder con justicia e igualdad al uso, control y beneficio de los mismos bienes y servicios de la sociedad, así como a la toma de decisiones en los ámbitos de la vida social,

económica, política, cultural y familiar. Es la aceptación de las diferencias entre hombres y mujeres, y la aceptación también de derechos, buscando el ideal de un equilibrio en el que ninguno de ambos sexos se beneficie de manera injusta en perjuicio del otro.

Ello implica que la autoridad municipal, en el ámbito de sus atribuciones, debe realizar sus actos, no sólo con pleno respeto a la legalidad prevista a nivel local, sino que además debe procurar maximizar el ejercicio de los derechos fundamentales tutelados a nivel constitucional y en tratados internacionales, de manera que en la emisión de sus actos deben aplicar la normatividad convencional en el sentido que mejor favorezca a su ejercicio, esto es, que la actuación de la autoridad municipal siempre debe velar por el desarrollo pleno de las personas de manera igualitaria y ejerciendo las libertades que les son reconocidas en los ámbitos, estatal, nacional e internacional, en los términos descritos en el presente apartado.

De ahí que, el ayuntamiento al realizar la asignación de los concejales electos, debió considerar el principio de equidad de género, lo cual permite que se garantice el acceso de ambos géneros en los cargos de la presidencia, sindicatura y regiduría de hacienda (Comisión de hacienda), que como ya se explicó, tales cargos le serán reconocidos a la planilla ganadora, lo cual implica dar pleno acceso a las mujeres en los cargos públicos de elección popular.

Por tanto, este Tribunal llega a la conclusión que con el actuar de la autoridad responsable, se incumplieron los fines del principio de equidad de género basado en un trato de igualdad de oportunidades para acceder a un cargo relevante de elección popular a favor de la mujer, pues al nombrar a un hombre en el cargo de síndico municipal, se impidió el ejercicio

pleno y eficaz de las mujeres que fueron electas, para ocupar dicho cargo.

Por las razones dadas, este órgano jurisdiccional considera procedente **modificar** el acuerdo de cabildo de dos de enero de dos mil catorce, para efecto de que el Ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, tome en consideración el principio de equidad de género en la integración de la comisión de hacienda municipal, y de esta forma una mujer acceda al cargo de la sindicatura del ayuntamiento indicado.

Con dicha determinación se busca la participación equilibrada de mujeres y hombres en los espacios de poder y adopción de decisiones, a fin de garantizar el ejercicio pleno de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres, garantizando de esta forma la acción afirmativa relativa a la participación político electoral de las mujeres.

SÉPTIMO. Efectos de la sentencia. Al resultar **parcialmente fundados** los agravios de la actora, lo procedente es **modificar** el acta de sesión de cabildo de dos de enero de dos mil catorce emitido por el Ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca.

Para efecto de que, el presidente y demás concejales integrantes del ayuntamiento referido, en un plazo de **dos días hábiles**, contado a partir del siguiente a la notificación del presente fallo, tomen en consideración el principio de equidad de género para que una mujer concejal propietaria electa acceda al cargo de síndica municipal.

Se deja **sin efecto**, la designación del ciudadano Heliodoro Morales Mendoza, como síndico del ayuntamiento indicado, hecha el dos de enero del presente año, quedando incólume las actuaciones que haya realizado, toda vez que los

actos emitidos con motivo del ejercicio del cargo, por su propia naturaleza no es posible invalidarlos, pues redundarían en perjuicio del municipio de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, además, tales actos no fueron materia de la impugnación que se resuelve.

Hecho lo anterior, la autoridad responsable, por conducto del presidente municipal, deberá remitir a este órgano jurisdiccional las constancias que al efecto se emitan, dentro del plazo de **veinticuatro horas siguientes**, a que esto ocurra.

Se **conmina** al presidente y concejales integrantes del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, para que den cumplimiento a lo ordenado, apercibidos que en caso de incumplimiento de la presente sentencia, se dará vista a la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado para que en el ámbito de sus facultades determine lo procedente, en relación a lo previsto en el numeral 61, fracción VIII de la Ley Orgánica Municipal del Estado.

Por otra parte, se ordena remitir copia certificada de esta ejecutoria a las autoridades siguientes:

- Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Auditoría Superior del Estado de Oaxaca.

Lo anterior, para su conocimiento y efectos legales conducentes.

OCTAVO. Notifíquese a la actora y al tercero interesado, en los domicilios señalados para tal fin; mediante oficio con copia certificada de la presente resolución, a la autoridad responsable, por conducto del presidente municipal, conforme con lo previsto en los artículos 26, 27 y 29 de la Ley del sistema

de medios de impugnación en materia electoral y de participación ciudadana para el Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto, fundado y motivado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se declaran parcialmente **fundados** los agravios hechos valer por Elizabeth Sánchez González, en consecuencia, se **modifica** el acta de sesión de cabildo de dos de enero de dos mil catorce, emitido por el ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, por lo expuesto en los **CONSIDERANDOS SEXTO y SÉPTIMO** de esta resolución.

SEGUNDO. Se deja **sin efecto**, la designación del ciudadano Heliodoro Morales Mendoza como síndico del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, hecha el dos de enero del presente año, quedando incólume las actuaciones que haya realizado, en términos del **CONSIDERANDO SÉPTIMO** del presente fallo.

TERCERO. Se ordena al presidente y concejales integrantes del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, que en el plazo de **dos días hábiles**, contado a partir del día siguiente a la notificación del presente fallo, tomen en consideración el principio de equidad de género para que una mujer concejal propietaria electa, acceda al cargo de síndica municipal, en términos del **CONSIDERANDO SÉPTIMO** del presente fallo.

CUARTO. Se apercibe a la autoridad responsable que en caso de no dar cumplimiento a lo aquí ordenado, se dará vista a la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado para que en el ámbito de sus facultades determine lo procedente, en términos del **CONSIDERANDO SÉPTIMO** de esta resolución.

QUINTO. Notifíquese a las partes en términos del **CONSIDERANDO OCTAVO** de esta ejecutoria.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así por mayoría de votos, lo resuelven y firman los integrantes del Pleno del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, magistrada Ana Mireya Santos López, presidenta, y el magistrado propietario Luis Enrique Cordero Aguilar quien a su vez emite voto razonado, y con el voto particular del magistrado propietario Camerino Patricio Dolores Sierra, quienes actúan ante el licenciado José Antonio Carreño Jiménez, secretario general que autoriza y da fe.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO LUIS ENRIQUE CORDERO AGUILAR EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE JDC/17/2014, PROMOVIDO POR ELIZABETH SÁNCHEZ GONZÁLEZ EN CONTRA DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLE DENOMINADA AYUNTAMIENTO DE TLACOLULA DE MATAMOROS OAXACA. LO ANTERIOR CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 157 FRACCIÓN VI DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE OAXACA Y 24 NUMERAL 2 INCISO c) DE LA LEY DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

El Pleno del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en sesión celebrada el diez de abril de dos mil catorce, resolvió un Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, promovido en contra del acuerdo de dos de enero de dos mil catorce, emitido por el ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, por el cual, en concepto de la actora, se le negó el acceso y el desempeño del cargo de síndica municipal única

Lo anterior, ya que no comparto los puntos resolutivos emitidos en esta sentencia, ni los argumentos y razones que fundan y motivan respecto al acto; por ende toda mi contra argumentación gira en torno a este acto impugnado.

Para ordenar los argumentos de este voto, en primer lugar relataré los antecedentes del asunto, luego presentaré los argumentos centrales del fallo, y finalmente, contra argumentaré que, a mi juicio, debió resolverse.

I. Antecedentes del caso

El once de julio de dos mil trece, el Consejo Municipal Electoral de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, expidió la constancia de mayoría y validez a la planilla de concejales electos postulados por la coalición “Unidos por el Desarrollo”, integrada por los ciudadanos siguientes:

		Nombre	Partido al que pertenece
1	Concejal Propietario	Pedro Ruiz González	PAN
2	Concejal Propietario	Elizabeth Sánchez González	PRD
3	Concejal Propietario	Juan Carlos Vasconcelos Díaz	PAN
4	Concejal Propietario	Miguel Ángel Luis Melchor	PAN
5	Concejal Propietario	Heliodoro Morales Mendoza	PRD
6	Concejal Propietario	Brigida Antonio Javier	PAN
7	Concejal Propietario	Joel Javier Nicolás	PAN
1	Concejal Suplente	Pedro Melchor Hernández	PAN
2	Concejal Suplente	Ana Lilia Hernández Antonio	PRD
3	Concejal Suplente	Elsa Gutiérrez Pérez	PAN
4	Concejal Suplente	Oscar Daniel González Maldonado	PAN
5	Concejal Suplente	Javier González Castillo	PRD
6	Concejal Suplente	Argelia López Moreno	PAN
7	Concejal Suplente	Cesario García Pérez	PAN

El dos de enero del presente año, el cabildo municipal asignó las regidurías y la sindicatura de la siguiente forma:

Nombre	Cargo
Pedro Ruiz González	Presidente
Juan Carlos Vasconcelos Díaz	Regiduría de hacienda
Miguel Ángel Luis Melchor	Regiduría de obras
Brigida Antonio Javier	Regiduría de mercados
Joel Javier Nicolás	Regiduría de educación
Juan Chagoya Díaz	Regiduría de ecología
Armando Aquino López	Regiduría de desarrollo agropecuario
Erisel Omar Melchor López	Regiduría de turismo
Elizabeth Sánchez González	Regiduría de gobernación
Heliodoro Morales Mendoza	Sindicatura

II. Argumentos centrales del fallo

1. El Pleno de este Tribunal Electoral por mayoría de votos, **modificó** el acta de sesión de cabildo de dos de enero de dos

mil catorce, emitida por el ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, por lo expuesto en los **CONSIDERANDOS SEXTO y SÉPTIMO de dicha resolución**, y se ordenó al presidente y concejales integrantes del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, que en el plazo de **dos días hábiles**, contado a partir del día siguiente a la notificación del presente fallo, tomen en consideración el principio de equidad de género para que una mujer concejal propietaria electa, acceda al cargo de síndica municipal y por ende se dejó **sin efecto**, la designación del ciudadano Heliodoro Morales Mendoza como síndico del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, hecha el dos de enero del presente año, quedando incólumes las actuaciones que haya realizado, en la inteligencia que no se cumpla con lo aquí ordenado se dará vista al Congreso del Estado para que en el ámbito de sus facultades determine lo procedente en el **CONSIDERANDO SÉPTIMO** del fallo emitido.

2. Lo anterior se resolvió argumentando lo siguiente:

Para la integración de los Ayuntamientos en el Estado de Oaxaca, bajo el sistema de partidos políticos, la asignación de las regidurías que correspondan a la planilla ganadora deben ser asignadas conforme lo determine el ayuntamiento; lo cual debe ser acorde a los principios constitucionales y convencionales, por tratarse del ejercicio del cargo de las y los concejales electos.

Lo anterior, en razón de que de la redacción del numeral 82 del código electoral en el estado, se obtiene, que el ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio, cuyos integrantes fueron electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, el cual se integra por una o un presidente municipal, que **será la o el candidato que ocupe el primer**

lugar de la lista de concejales registrada ante el Instituto, quien representará al ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo.

Sin que en dicho numeral se prevea que la sindicatura municipal deba designarse al concejal que se encuentre en segunda posición de la planilla ganadora, como lo alega la actora.

Por otra parte, si bien del numeral 248 del código de la materia, se obtiene que a la planilla ganadora le serán reconocidos el presidente municipal, el síndico o los síndicos y la regiduría de hacienda, y que las restantes comisiones se asignarán, por acuerdo de cabildo, entre los demás concejales de mayoría relativa y de representación proporcional; debe entenderse que, la planilla ganadora lo conforman todos los concejales que fueron registrados por la Coalición “Unidos por el Desarrollo” quienes aparecen en la constancia de mayoría y validez de la elección.

El artículo 73 de la ley invocada, prevé que los regidores, en unión con el presidente y los síndicos forman el cuerpo colegiado del ayuntamiento.

El numeral 43 de la ley orgánica, dispone que son atribuciones del ayuntamiento, entre otras, asignar en la primera sesión las regidurías por materia que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Asimismo, el numeral 47 en relación con el 75 de la ley en cita, dispone que por el voto de la mayoría calificada del ayuntamiento, se puede aprobar el cambio de titular de una regiduría, lo cual será solo por renuncia o por causa que deberá calificar el propio cabildo.

De lo anterior, es posible deducir que el carácter de órgano de gobierno del ayuntamiento está relacionado con la existencia de un ámbito de atribuciones municipales exclusivas que implica el reconocimiento de una potestad de autoorganización, por virtud de la cual, el ayuntamiento tiene facultad para determinar la instalación del mismo, por tanto, dicho órgano colegiado puede asignar la sindicatura y demás regidurías por materia que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, como lo prevé el numeral 43 fracción XXXIV de la ley orgánica municipal, pero sin vulnerar derechos constitucionales y convencionales de sus integrantes, dado que sus actos deben garantizar el adecuado funcionamiento de la administración municipal.

Concluyéndose que la ley distingue la calidad de los integrantes de un ayuntamiento en presidente, síndico, regidor de hacienda, como cargos considerados de mayor trascendencia, respecto de los demás concejales, con funciones específicas dentro de la comisión de hacienda pública municipal, de los cuales se controvierte la asignación de la sindicatura municipal.

En el caso, se considera que el ayuntamiento al emitir el acto impugnado, vulneró el **principio de equidad**, que consiste en estandarizar las oportunidades existentes, para repartirlas de manera justa entre hombres y mujeres, quienes deben contar con las mismas oportunidades de desarrollo.

Sobre esta base, el cabildo, al constituirse como órgano colegiado, se materializa en una auténtica instancia de gobierno en la que se concentra la participación de quienes son representantes de las y los ciudadanos del municipio, por lo que el legislador determinó que las decisiones que correspondan al ayuntamiento, se adopten por la mayoría de sus integrantes.

Sin embargo, el legislador determinó conceder atribuciones específicas a los diferentes integrantes del ayuntamiento electos democráticamente, dando una participación preponderante al presidente municipal, al **síndico** y al regidor de hacienda respecto de los demás concejales integrantes del ayuntamiento.

En esa tesitura, la autoridad municipal, en el ámbito de sus atribuciones, debía realizar sus actos, no sólo con pleno respeto a la legalidad prevista a nivel local, sino que además debía procurar maximizar el ejercicio de los derechos fundamentales tutelados a nivel constitucional y en tratados internacionales, de manera que en la emisión de sus actos deben aplicar la normatividad convencional en el sentido que mejor favorezca a su ejercicio, esto es, que la actuación de la autoridad municipal siempre debe velar por el desarrollo pleno de las personas de manera igualitaria y ejerciendo las libertades que les son reconocidas en los ámbitos, estatal, nacional e internacional, en los términos descritos en el presente apartado.

De ahí que, el ayuntamiento al realizar la asignación de los concejales electos, debió considerar el principio de equidad de género, lo cual permite que se garantice el acceso de ambos géneros en los cargos de la presidencia, sindicatura y regiduría de hacienda (Comisión de hacienda), que como ya se explicó, tales cargos le serán reconocidos a la planilla ganadora, lo cual implica dar pleno acceso a las mujeres en los cargos públicos de elección popular.

En ese orden de ideas, en el proyecto se concluye reconociendo y ordenando que es facultad del ayuntamiento el determinar de entre las mujeres integrantes de la planilla ganadora, quién debe integrar la sindicatura municipal.

III. Razones del disenso.

El suscrito disiente del criterio sostenido en el proyecto, en esencia, porque desde mi punto de vista en la ley existe una laguna sobre la asignación de los cargos de síndico o síndicos y regidor de hacienda (comisión hacendaria), ya que la ley solo reconoce que dichas posiciones le serán reconocidas (junto con la presidencia municipal) a la planilla ganadora y que es facultad del ayuntamiento designar a los titulares de las regidurías, en ese sentido la laguna debe ser colmada, lo anterior, al tenor de los argumentos siguientes:

La actora tiene como última pretensión, ser restituida en su derecho de acceso y ejercicio del cargo por el cual fue electa.

En ese sentido, la Litis en el presente asunto se constriñe en determinar si el cabildo puede designar al o a la concejal que ocupará el cargo de síndico o síndica municipal, o si debe privilegiarse el orden establecido en la constancia de mayoría otorgada.

Para ello, es necesario analizar el marco normativo aplicable al caso concreto; en primer término el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, en su artículo 82 y en correlación con el 248 del mismo código, establecen lo siguiente:

***Artículo 82.** Los ayuntamientos son órganos de gobierno de los municipios, electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, de los ciudadanos de cada municipio, los que se integrarán de la siguiente forma:*

*I. Un Presidente Municipal, que **será el candidato que ocupe el primer lugar de la lista de concejales registrada ante el Instituto**, quien representará al ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo;*

II. Un Síndico, si el municipio tiene menos de veinte mil habitantes y dos si se tiene más de este número.

El o los Síndicos tendrán la representación legal del Ayuntamiento;

Artículo 248. *En los términos de la Ley Orgánica Municipal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en la primera sesión de cabildo, a la planilla ganadora le serán reconocidos el presidente municipal, el síndico o los síndicos y la regiduría de hacienda. Las restantes comisiones serán asignadas entre los demás concejales por acuerdo de cabildo, ya sean de mayoría relativa o de representación proporcional.*

Por otra parte, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca en su artículo 43, establece como atribuciones del ayuntamiento, en lo que interesa para el presente asunto, las siguientes:

XXXIV. -Asignar en la primera sesión las regidurías por materia que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y la prestación de los servicios públicos a su cargo.

XXXVI. -Designar las comisiones y los concejales que deberán integrarlas, presidiéndolas en su caso, los regidores de la materia;

Es necesario precisar, que de la composición sintáctica de ambos textos legales utilizan de forma indistinta el término comisión o comisiones, en primer término como sinónimo de regiduría (248), o bien para referirse propiamente a las comisiones municipales, como órganos colegiados, previstas del artículo 54 al 57 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, integradas por los miembros del ayuntamiento como órganos de consulta y vigilancia, no operativos, ni para la prestación de los servicios públicos.

Volviendo al análisis de fondo de dichos artículos, éstos resaltan el reconocimiento de los tres lugares de mayor importancia dentro del ayuntamiento a la planilla que haya resultado ganadora en las elecciones municipales, dejando los lugares restantes para la distribución de los demás concejales por acuerdo interno.

Diferente situación cuando se habla del presidente municipal, toda vez que en la fracción primera del artículo 82 del multicitado código, se establece que dicho lugar le será otorgado a aquel que se encuentre encabezando la planilla ganadora.

Cabe resaltar que dichas disposiciones normativas se encuentran en idénticos términos tanto en el código vigente publicado en el periódico oficial el diecisiete de agosto de dos mil doce, como en su código predecesor abrogado por dicho ordenamiento y publicado en el periódico oficial el ocho de noviembre de dos mil ocho, e incluso en el código primigenio publicado en el periódico oficial el doce de febrero de mil novecientos noventa y dos, estableciéndose como única diferencia en éste último que *las restantes comisiones serían insaculadas entre los demás concejales* y no asignadas como se prevé actualmente.

En efecto, anteriormente, en el artículo 25 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, (ABROGADA por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial el treinta de noviembre de dos mil diez), sí se establecía el orden en cómo deberían de asignarse las tres posiciones más importantes dentro del ayuntamiento, dándole preferencia a quienes ocupaban las tres primeras posiciones dentro de la planilla, en los siguientes términos:

ARTICULO 25.- El Ayuntamiento estará integrado por:

I.- Un presidente municipal que corresponderá a quién ocupe el primer lugar de la lista de concejales en los términos de la Ley Electoral vigente;

II.- Los Síndicos, que con base en el último censo de población se determinarán de la siguiente manera:

a).- Un Síndico, si el municipio tiene menos de veinte mil habitantes;

b).- Dos Síndicos, si tiene más del número de habitantes señalados en el inciso anterior.

La o las sindicaturas corresponderán a quien o quienes ocupen el segundo, o segundo y tercer lugar, según sea el caso, de la lista de Concejales.

Pero con la creación de la actual Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, desaparece ese orden de asignación, remitiendo al Código Electoral Local, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 30.-El Ayuntamiento estará integrado por el Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que señale el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

ARTÍCULO 31.-Los miembros del Ayuntamiento se eligen por sufragio universal, directo, libre y secreto de los ciudadanos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Sin embargo, como ya se especificó, la redacción de los códigos que han estado vigentes antes y durante la vigencia de la Ley Orgánica Municipal Local, en lo aplicable al presente asunto ha sido la misma, sin que se hayan expresado en la exposición de motivos, dictamen o debates, de dicha Ley Orgánica Municipal, argumentos al respecto.

Por otra parte, La Ley Orgánica Municipal en cita, dispone lo siguiente:

ARTICULO 53.- Para todo lo no previsto sobre el funcionamiento del Cabildo, se estará a lo que dispongan los reglamentos municipales o los acuerdos del Ayuntamiento

Dicha disposición se encuentra prevista en el capítulo III denominado *Del Cabildo Municipal*, en el cual se establece que el cabildo podrá dictar acuerdos conforme a las facultades que le otorgan las diversas fracciones del artículo 47, sin perder de vista el diverso 43 que establece las facultades del ayuntamiento.

Es decir, que aún dichos acuerdos deben ser acordes con las facultades y disposiciones establecidas en la Constitución Federal, Local y las Leyes aplicables, lo cual se pone de manifiesto en la redacción de los diversos artículos de la referida Ley Orgánica, en cumplimiento al principio de legalidad.

Es por ello, que no puede considerarse que dicha disposición posee una textura abierta, lo suficientemente amplia como para comprender la hipótesis normativa, consistente en designar mediante acuerdo al concejal o concejales que deben ocupar el cargo de síndico o síndicos municipales, ya que como se expuso anteriormente la ley solo les faculta a designar las regidurías, no así la o las sindicaturas.

Concluyéndose así, con el contexto y marco normativo señalados, que el legislador creó una laguna al abrogar la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, ya que era la única disposición que expresamente señalaba la forma en que debían designarse ciertos cargos municipales, en específico la sindicatura o sindicaturas atinentes, máxime que como ya se expuso el ayuntamiento no cuenta con facultades para determinarlo.

En ese sentido, es claro que todas las normas jurídicas tienen una ratio legis, es decir se inspiran en una causa, motivo o razón, pero que pueden resultar imperfectas o no tan claras en forma literal, como ya se expuso.

Para resolver ese problema, el operador judicial debe acudir a las herramientas jurídicas a su alcance para fundar la enunciación o premisa normativa a partir de la cual construirá la decisión jurisdiccional que dirima el conflicto planteado a su potestad, dado que en modo alguno puede abstenerse de resolver, bajo el pretexto de que ante la amplitud de interpretaciones no existe una norma precisa aplicable.

Ahora bien, se denomina "laguna jurídica o del derecho" o "vacío legislativo" a la ausencia de reglamentación legislativa en una materia concreta; esto es, se trata de la omisión en el texto de la ley, de la regulación específica a una determinada situación, parte o negocio; **con ello se obliga a los operadores jurídicos a emplear técnicas sustitutivas con las cuales puedan obtener una respuesta eficaz a la expresada tara legal.**

Es decir, en el supuesto en que nos encontramos, existe laguna de ley al no existir disposición alguna que sea específica para designar el cargo de síndico en el interior del ayuntamiento, existiendo solamente una facultad para designar a los regidores.

En este sentido, al no existir disposición expresa en la legislación vigente y al existir un precedente de designación en la ley municipal abrogada, existe una problemática entre **libre determinación del ayuntamiento** y el **orden asignado en la constancia de mayoría**, el cual se encuentra relacionado con las decisiones tomadas al interior de los partidos políticos para la formulación de ésta, la certeza que debe imperar en las elecciones, los principios de alternancia y equidad de género, así como el derecho humano de la impetrante.

En primer término, si se le da preponderancia a la libre determinación del ayuntamiento, se estaría propiciando un

exceso en sus facultades como órgano colegiado, toda vez que al ser una autoridad se debe conducir conforme al principio de legalidad, es decir, al ser el ayuntamiento una autoridad administrativa, debe de hacer solo lo que la ley le permite. Sin embargo, como ya se ha dicho líneas arriba, no existe disposición alguna que reglamente la presente situación de hecho.

Por lo anterior, es viable decirse que en nuestro orden jurídico mexicano, concretamente el 1 y 14 constitucional federal, existen métodos o técnicas para colmar las lagunas legales que se lleguen a presentar en situaciones de hecho no previstas en la legislación positiva vigente, dichas técnicas son:

- a).** La supletoriedad y la analogía.
- b).** Los principios generales de la materia.

En estas condiciones, el uso de la analogía implica necesariamente creación o innovación del derecho, y pueden distinguirse dos clases resaltantes de ésta: la "legis" y la "iuri"; y es aceptada bajo dos condiciones, a saber: a) La falta expresa de la norma aplicable al supuesto concreto; y, b) Igualdad esencial de los hechos.

En conclusión, es imposible que el legislador pueda prever y regular con normas adecuadas todos los innumerables casos futuros en particular; sin embargo, el silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley no autoriza a los Jueces o tribunales a dejar de resolver una controversia, por lo que existen diversos métodos que el juzgador debe emplear para llenar ese vacío legislativo, siempre que no sea posible resolver una controversia, aplicando una disposición precisa de la ley y tales fuentes son: primero, la supletoriedad o la analogía y, después, los principios generales del derecho.

En este sentido, al no existir disposición expresa en la legislación vigente y no poder cubrir dicha laguna legal con la supletoriedad o la analogía, debemos hacer uso de los Principios Generales de Derecho, ya que su función en el sistema jurídico no se agota en la tarea de integración de los vacíos legales; alcanza sobre todo a la labor de interpretación de la ley y aplicación del derecho, de allí que los tribunales estén facultados y, en muchos casos, obligados a dictar sus determinaciones teniendo presente, además de la expresión de la ley siempre limitada por su propia generalidad y abstracción, los postulados de los principios generales del derecho, pues éstos son la manifestación auténtica, prístina, de las aspiraciones de la justicia de una comunidad.

A lo arriba mencionado, debe mencionarse la tesis, de rubro: **LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS.** Verificable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 94 y 95, la cual sostiene los argumentos antes citados.

Aunado a lo anterior, a los jueces se les plantean en ocasiones cuestiones de ponderación, cuyas características y dificultades ya han sido consideradas. Esencialmente se trata de pasar de principios a reglas. Si lo que se ponderan son principios en sentido estricto, esa necesidad deriva de la existencia de una laguna normativa, en ese sentido se debe realizar un análisis a efecto de que no se vulneren ciertos límites.

En consecuencia, este magistrado ponente considera necesario hacer un análisis de proporcionalidad para determinar si el ayuntamiento conforme al principio de libre determinación podría restringir a la actora su derecho humano

de ser votada en la vertiente de ejercer el cargo, es por ello, que de conformidad con lo previsto en el artículo 1° de la Constitución General de la República, procede a verificar, a través de la aplicación del test de proporcionalidad, si dicho requisito soporta el control de constitucionalidad y convencionalidad en materia electoral, el cual está expresamente diseñado para determinar si se viola o no en el caso particular, el derecho de sufragio pasivo que el actor considera afectado en su perjuicio.

En efecto, para determinar si una restricción al ejercicio de derechos humanos, es violatoria o no de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o los tratados internacionales en la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este Tribunal Electoral Local y diversos tribunales internacionales utilizan como herramienta el test de proporcionalidad, el cual tiene su sustento en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a garantizar a los gobernados, y su propósito consiste en evitar injerencias excesivas del Estado en el ámbito de los derechos de la persona.

Sentado lo anterior, en primer lugar se considera necesario señalar, que los derechos humanos reconocidos en la Constitución General de la República y en los tratados internacionales a que se han hecho referencia con anterioridad, se rigen por un postulado esencial que consiste en que su ejercicio se sujetará a las limitaciones establecidas en la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general o bien común en una sociedad democrática.

Dicho principio encuentra su soporte, principalmente, en los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; y, 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Para cumplir ese objetivo, el test de proporcionalidad está diseñado para resolver si una restricción prevista en la ley, resulta proporcional por perseguir un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente, en este caso, no existe como tal la disposición en ley, pero se debe realizar el estudio atinente, a fin de determinar si la resolución del presente conflicto a través del principio de la libre determinación del ayuntamiento para designar al o a la concejal que debe ocupar el cargo de síndico o síndica municipal resultaría violatoria del derecho humano de la hoy actora.

Dicho en otras palabras, el mencionado test permite determinar si la restricción en examen ha de ser adecuada, necesaria e idónea para alcanzar ese fin.

En caso de no cumplir con estos estándares, la restricción resultará injustificada y, por ende, la determinación sería inconstitucional y contraria a los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos.

De esta forma, cuando la restricción en el ejercicio de un derecho humano no sea proporcional, razonable e idónea, debe rechazarse y optar por aquella que se ajuste a las reglas y principios relevantes para la solución del caso.

Cabe destacar, previo al análisis anteriormente señalado, que los acuerdos del cabildo, aún en ejercicio de su libre

determinación, deben cumplir con el requisito de legalidad a que se refiere el artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Americanos, cuando establece que las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se emitieran por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Esto se traduce en que las condiciones que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado debe estar establecida por ley, en el sentido formal y material, como lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986 sobre la expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Como ya se explicó en apartados precedentes, no existe una norma con las características antes señaladas, que autorice al ayuntamiento a designar conforme a sus atribuciones al concejal que debe ocupar el cargo de síndico municipal, por ende, no puede tenerse por satisfecho el requisito de legalidad.

Ya que de las disposiciones citadas al inicio del presente considerando, se desprende esencialmente que el legislador en la Ley Municipal del Estado había establecido el orden en el que debían asignarse los cargos respectivos, entre ellos el de síndico municipal, sin embargo, al haberse abrogado la ley se creó una laguna injustificadamente, ya que ni en la exposición de motivos ni en la nueva ley orgánica municipal se previó dicha hipótesis.

Como consecuencia de todo lo explicado, se concluye que en el caso particular no podría tenerse por satisfecho el requisito de legalidad.

Ahora bien, como se sabe, el principio de proporcionalidad también comprende a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad propiamente dicha.

En efecto, en cuanto al test de proporcionalidad previamente anunciado, se observa que el requisito de idoneidad tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma para conseguir el fin pretendido.

Por su parte, el criterio de necesidad o de intervención mínima guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario.

La proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la verificación de que la norma o medida que otorga el trato diferenciado guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, costos o beneficios, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

Este criterio ha sido sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros precedentes, en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-JDC-641/2011, SUP-JRC-244/2011, SUP-RAP-535/2011, SUP-RAP-3/2012 y SUP-JDC-1080/2013 sólo por citar algunos ejemplos.

Acorde con lo anterior, en el expediente SUP-OP-11/2011 la citada Sala Superior sostuvo que las reglas interpretativas

que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales sean absolutos o ilimitados. No obstante, el ejercicio de los derechos fundamentales, en general, pueden sujetarse a determinadas limitaciones o restricciones.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público no pueden derivar en la supresión de un derecho fundamental. En ese sentido, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente, ello acorde con el principio de inviolabilidad que rige los derechos humanos.

En consecuencia, los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados que no puedan ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que se encuentren previstas en la legislación y no sean irracionales, injustificadas o que se traduzcan en privar de su esencia cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Siguiendo esa misma lógica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, toda restricción a un derecho fundamental debe cumplir con criterios de

razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, deben existir razones suficientes que justifiquen la restricción o limitación, a efecto de que sean asequibles y no arbitrarias o caprichosas.

Así, cualquier restricción debe ser interpretada de forma tal que garantice el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución, más aun, cuando la interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

La limitación o restricción debida de los derechos fundamentales tendrá tal cualidad, al cumplir las condiciones siguientes:

- a. La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto;
- b. La restricción debe ser necesaria, siendo inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado, y
- c. La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

En consecuencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el Estado debe generar las condiciones y proveer los mecanismos óptimos para que los derechos humanos reconocidos convencionalmente, puedan ser efectivamente ejercidos, para lo cual se requiere que el mismo Estado tome medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de estos derechos.

Advertido todo lo anterior, este magistrado, como lo adelantó arriba a la convicción de que en el caso particular si se optara por la libre determinación del ayuntamiento sí se estarían violando derechos humanos de la enjuiciante.

Conforme a lo anteriormente examinado, se considera que el requisito en examen, en atención a las condiciones excepcionales que se han valorado no cumple en este caso, el test de proporcionalidad en cuanto a que la medida en aquél adoptada, ya que no se observan los requisitos de legalidad, finalidad y proporcionalidad, especialmente, en cuanto se refiere a los criterios de adecuación, necesidad y razonabilidad o proporcionalidad en sentido estricto, en los términos que quedaron anteriormente explicados.

Por otra parte, el artículo 116, fracción IV, inciso b) de nuestra Constitución Federal establece que las Constituciones y leyes locales deben garantizar que las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. En la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han ido estableciendo los alcances de estos principios.

Tratándose del principio de certeza se ha señalado que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de dicho proceso, es decir, que conozcan previamente con toda claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación, y la de las autoridades electorales, están sujetas.

En cuanto al principio de legalidad es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, a fin de que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

Por otra parte, en el proceso de registro de los candidatos a concejales (en municipios que se rigen por el sistema de partidos políticos), los únicos facultados para hacerlo son los partidos políticos cumpliendo con las formalidades que exige la ley, en los siguientes términos:

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca

Artículo 156

1. La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postula y los siguientes datos de los candidatos:

I.- Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;

II.-Lugar y fecha de nacimiento;

III.-Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;

IV.-Ocupación;

V.-Clave de la credencial para votar; y

VI.-Cargo para el que se les postule.

2. La solicitud de registro de candidaturas deberá acompañarse de los siguientes documentos:

I.-La declaración de aceptación de la candidatura;

II.-Fotocopia del acta de nacimiento;

III.-Fotocopia del anverso y reverso de la credencial para votar con fotografía vigente y legible; y

IV. En su caso, el original de la constancia de residencia, que deberá ser expedida por la Secretaría Municipal.

3. En el mismo escrito de solicitud de registro de las candidaturas, el partido político postulante deberá manifestar que los candidatos cuyo registro solicita, fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido.

En los términos antes expuestos se advierte, que es el partido político conforme a sus estatutos y normativa interna el encargado de seleccionar a los concejales y determinar el lugar que ocuparán dentro de la planilla que se postula.

Sin embargo, en convicción de este magistrado, también deben privilegiarse los principios de equidad e incluso alternancia de género, acorde con lo anterior, la Sala Superior ha sostenido la jurisprudencia 29/2013 de rubro: REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNERO PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS.

En la cual se establece que la finalidad de esa regla es el equilibrio entre los candidatos por el principio de representación proporcional y lograr la participación política efectiva de hombres y mujeres, en un plano de igualdad sustancial, real y efectiva, con el objetivo de mejorar la calidad de la representación política y de eliminar los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las personas y su efectiva participación en la vida política, y aunque va encaminado al principio de representación proporcional y no al cargo de concejales, resulta aplicable mutatis mutandis al ser cargos de elección popular y en términos de la legislación local.

Con relación a la participación de las mujeres en la vida política del Estado de Oaxaca, el artículo 25, apartado A, fracción II, así como el apartado B, fracción III, de la Constitución local, dispone lo siguiente:

Artículo 25.- El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se regirá por las siguientes bases:

A. DE LAS ELECCIONES

...

II. La Ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2º Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de esta Constitución, y establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales.

Las mujeres disfrutarán y ejercerán su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los varones; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.

Cabe precisar, que aunque dicho numeral se encuentra enfocado normativamente a las elecciones que se rigen bajo sistemas normativos internos, no puede considerarse que no resulte también aplicable al sistema de partidos políticos, ya que éste tampoco es un sistema perfecto, ya que la discriminación hacia las mujeres no es un exclusivo de las poblaciones indígenas, sino también en las occidentales, y en razón de ello también debe garantizarse la igualdad política de las mujeres, debido a las condiciones históricas, sociales, culturales y políticas en las que se les ha colocado en una posición de desigualdad formal y material.

Así también, el Código Electoral Local establece lo siguiente en el artículo 153:

8.-En el caso de los municipios que se rigen por partidos políticos, se procurará integrar planillas con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios y suplentes de un mismo género

De las porciones normativas transcritas, se advierte que se establece la reserva de ley, para que en el Estado de Oaxaca, se garantice la participación de las mujeres en los procedimientos electorales locales, así como su acceso y desempeño a los cargos públicos y de elección popular, en condiciones de igualdad con los varones.

Por otra parte, se establece que la ley deberá instrumentar los medios para garantizar una efectiva equidad de género e impedir la discriminación.

La interpretación de las disposiciones legales referidas, a la luz de del principio constitucional de igualdad material, así como los tratados internacionales en materia de acciones afirmativas en favor de la mujer, deben trascender a la conformación del ayuntamiento en cita.

Las acciones afirmativas establecidas en favor de la mujer son medidas de carácter temporal que tienen por finalidad atemperar la desigualdad producto de la discriminación que históricamente ha padecido este grupo social, como en el caso se establece la cuota de género. Por tanto, tienen como finalidad acelerar la participación de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultura y en general, en todos los aspectos de la vida en sociedad.

Aun cuando no existe un concepto universalmente aceptado de acciones afirmativas, ya que cada autor, dependiendo del punto de vista desde el cual hace su análisis, destaca algunas características y omite otras, acentuando alguno de sus elementos y adjudicándole una función específica. Sin embargo, pese a la pluralidad de enfoques y definiciones, es posible destacar los elementos fundamentales que integran el concepto de la acción afirmativa.

7 **a)** La Directiva 2000/43 del Consejo de la Unión Europea las define como las: "*medidas específicas para prevenir o compensar las desventajas que afecten a personas de un origen racial o étnico concreto*"; **b)** Marc Bossuyt, en el Informe final que preparó a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, titulado "*El concepto y la práctica de la acciones afirmativas*", las define como el: "*conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social*"

para alcanzar la igualdad efectiva"; c) Por su parte, Michel Rosenfeld define la acción afirmativa como "un conjunto de acciones y medidas que mediante un trato diferenciado buscan que los miembros de un grupo específico insuficientemente representado, por lo normal grupos que han sufrido discriminación, alcancen un nivel de participación más alto."; d) Finalmente, Alfonso Ruiz Miguel las define como "aquellas medidas que tiene el fin de conseguir una mayor igualdad social sustantiva entre grupos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad de oportunidades".

Objetivos y fines de las acciones afirmativas.

a. Fines particulares. Entre los fines particulares se pueden distinguir tres tipos:

1º. Compensar o remediar una situación de injusticia o discriminación del pasado.

Este fin es el que más se identifica con las acciones afirmativas, pues la necesidad de remediar y terminar con la grave situación de discriminación y falta de oportunidades que viven algunos grupos humanos, motivó sus orígenes y sigue motivando su implementación.

Por una parte, se trata de poner fin a la situación de desventaja en la que viven ciertos grupos de personas mediante la remoción de los obstáculos que históricamente impedían su desarrollo, abriendo así nuevas oportunidades y facilitando el ejercicio de sus derechos; y por otra parte, busca compensar la situación de injusticia que en el pasado y, en ocasiones, de manera sistemática sufrió un determinado grupo de personas.

Este fin de naturaleza compensatoria cobra mayor relevancia en las acciones afirmativas dirigidas a grupos raciales, religiosos o étnicos minoritarios que habían sido

oprimidos, explotados o simplemente relegados por el grupo mayoritario.

En este caso las acciones afirmativas toman la forma y el sentido de la justicia conmutativa, tal y como la describe Aristóteles, pues su objetivo es compensar una desigualdad de hecho. La desproporción injustificable que existe entre las oportunidades de unos frente a las de los otros justifica el que a los primeros se les preste un trato desigual.

2º. La realización de una determinada función social

Con este fin, se abre un amplio abanico de posibilidades respecto de la función social que se pretende alcanzar con las acciones positivas; el contexto social específico en el cual se implementen y las necesidades particulares de la sociedad serán determinantes para ello.

A través de las acciones positivas se pueden buscar fines tan diversos como: integrar a un grupo humano en el sector productivo de la economía, incrementar la diversidad racial o religiosa en los campos educativos o laborales, combatir la desigualdad social y económica entre los sectores de la población, beneficiar una región cuyo crecimiento económico ha sido muy escaso, fomentar la igualdad de género etc.

3º. Alcanzar una representación o un nivel de participación más equilibrada entre los grupos humanos

Con este enfoque, la categoría de compensación a grupos históricamente discriminados se sustituye por la de compensación a grupos históricamente sub-representados.

El caso paradigmático es el de las acciones afirmativas a favor de las mujeres, y de manera más específica el de las cuotas electorales en su favor. No es que una de las causas de la sub-representación de las mujeres en las distintas esferas de la vida pública no sea la discriminación, sólo que desde esta perspectiva, lo prioritario no es compensar o resarcir un mal infringido en el pasado, sino que con la vista puesta en el futuro, se busca que los grupos humanos se encuentren en una situación de mayor equidad en la toma de las decisiones que afectan a todos.

Promover una representación equitativa entre los grupos implica el ir más allá de una igualdad en el punto de partida para apostar por una igualdad en el punto de llegada o en las metas que se buscan realizar. Pues no sólo se está asegurando que todos los miembros de la sociedad tengan las mismas oportunidades en la búsqueda por los puestos sociales estratégicos, sino que, además, a través de una serie de acciones, se asegura que algunos de los miembros de los diferentes grupos ocupen dichos puestos, no con el fin de beneficiar directamente a las personas individualmente, sino para que el grupo al que pertenecen alcance una representación proporcional.

b. Objetivo o fin último. Las acciones afirmativas buscan como objetivo o fin último promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen. La mejor manera de representar este ideal es a través del principio de la universalidad de derechos, es decir, de la exigencia ética de que todos los hombres y mujeres, sin distinción, gocen de los mismos derechos fundamentales.

2. Sujetos o grupos humanos que se pretenden beneficiar

En principio la acción afirmativa se dirige a los grupos en situación de vulnerabilidad, es decir, aquellos grupos que debido al contexto social en el que se encuentran insertos carecen de las mismas posibilidades que el resto de los grupos para ejercer sus derechos fundamentales. Debido a ello, se encuentran en una situación de desventaja que se traduce en una situación de mayor vulnerabilidad ante el fenómeno de la discriminación.

Así pues, las acciones afirmativas se dirigen a los grupos de personas que se sitúan en un contexto de discriminación específico, en relación a alguno o algunos de sus derechos.

Una cuestión que conviene destacar es que, aunque a través de las acciones afirmativas se benefician individuos concretos, realmente el beneficio que se busca es a los grupos humanos en cuanto tales, ya sea mediante la compensación de una situación de discriminación sufrida en el pasado o mediante la promoción de una representación más equilibrada en los diferentes ámbitos sociales. En este sentido, los criterios que toman las acciones afirmativas para elegir los grupos a los cuales se dirigen, se identifican plenamente con las causas por las cuales una diferencia de trato se considera discriminatoria, es decir, la raza, la religión, el sexo, el origen económico y social, etc.

3. Entidades que las promueven o implementan

Los Estados son los primeros responsables de promover acciones afirmativas, pero no son los únicos. También un conjunto importante de entidades del sector privado se caracterizan en hacer un esfuerzo importante de promoción de la igualdad sustancial a través de acciones afirmativas.

Tradicionalmente y siguiendo la experiencia de los Estados Unidos, en un principio, los gobiernos centrales o federales tuvieron la iniciativa de implementar este tipo de medidas, de manera directa, mediante el establecimiento de acciones tales como: integración en su estructura burocrática de miembros de grupos sub-representados, ayudas directas para mejorar las condiciones de vida de los grupos en situación de vulnerabilidad y acceso de los miembros de estos grupos a los servicios públicos como la educación, la salud o el transporte.

Pronto las autoridades se percataron de que la incidencia de estas acciones no era tan extensa como las necesidades lo requerían por lo que se acudió al apoyo de los particulares para su implementación en ámbitos estratégicos como el trabajo, la educación y la política.

Así comenzaron a reproducirse una serie de esquemas mixtos de implementación de acciones positivas, mediante los cuales el Estado concede algún tipo de beneficio, tales como subsidios, exenciones fiscales, concesiones o certificaciones a aquellas entidades privadas que aplican una política de acciones en favor de los grupos que padecen discriminación.

Más allá de la presión que a través de diversas fórmulas puedan hacer los Estados para que los particulares asuman su responsabilidad en la promoción de una igualdad material, ciertas entidades privadas como empresas, sindicatos, universidades y partidos políticos han implementado, en ocasiones de manera progresista, distintas modalidades acciones positivas.

En este sentido, se pueden distinguir tres tipos de orígenes de las acciones afirmativas: las que promueve el Estado, las que promueve el Estado a través de los particulares y las que

promueven los particulares por sí mismos. Todas ellas resultan complementarias entre sí, de manera que las tres son necesarias para abarcar los distintos ámbitos en los que la discriminación sigue presente.

En ese sentido, la conformación con por lo menos la cuota de género es un principio rector en la integración de los ayuntamientos de la cual se desprende la alternancia en la conformación y asignación de las concejalías (por los menos en las tres primeras posiciones), por lo siguiente.

El citado artículo 25 de la Constitución Local, respecto del registro de candidatos y candidatas a concejales y su acceso en condiciones de igualdad.

El Código Electoral local, establece que la cuota de género se aplicará en la conformación de las planillas de concejales.

De las anteriores disposiciones es posible concluir que por lo menos la cuota de género constituye un principio relevante para la integración de los ayuntamientos, de forma tal que la lista debe integrarse alternadamente por lo menos en los tres primeros lugares con mayor responsabilidad en el ayuntamiento.

El principio de alternancia de género consiste en la integración de los puestos bajo el esquema mujer-hombre-mujer en los casos en los que el lugar ocupado resulte relevante. Esto es, en su integración se debe alternar entre los géneros. Constituye una norma derivada de la paridad de género cuya finalidad es evitar que las cuotas de género sean cubiertas con las peores posiciones, que se traduzca en un fraude a la ley.

Entonces, si para cumplir la cuota de género se utilizan los lugares posteriores a los primeros tres de la lista registrada, la posibilidad real para las mujeres de ocupar un puesto con mayor relevancia y responsabilidad en el órgano municipal se reduce drásticamente, por lo que para evitarlo se debe establecer que el registro de la lista debe darse de forma alternada al menos en los primeros tres o cuatro lugares dependiendo del número de síndicos del ayuntamiento, y dichos principios se violan aún más o al menos no se les garantiza de forma directa si se deja a decisión del ayuntamiento.

Por tanto, al momento de realizar la designación debe respetarse el principio de equidad de género, y debe interpretarse en el sentido que el orden de la asignación también comprende el respeto al principio de alternancia.

En ese sentido, si en los tres primeros lugares de las planillas, se encuentran mujeres, con mayor razón se deben respetar sus lugares conforme al orden asignado para que puedan ingresar a los cargos con mayor responsabilidad dentro del ayuntamiento.

Así pues, al estar contemplada en ley solamente la facultad de designar a los regidores mediante acuerdo interno, ello implica que las tres primeras posiciones, es decir el Presidente Municipal, Síndico o Síndicos y Regidor de Hacienda, mismos que tienen el carácter de representante político, jurídico y económico respectivamente, **ya se encuentran reservadas para la planilla ganadora por mandato de ley, conforme a los tres primeros lugares de la planilla que fue registrada por el partido contendiente;** de otro modo quien sea Presidente Municipal y el cabildo, caerían en excesos y sobrepasarían sus facultades al designar libremente quienes y como conformar el ayuntamiento.

En conclusión, y una vez explicado que existe un vacío en la actual legislación, lo procedente es que este tribunal determine que los tres primeros lugares de la planilla registrada, corresponde a los lugares reservados por el artículo 248 del código de la materia, puesto que dicho argumento descansa en la certeza y seguridad jurídica que deba dársele los lugares que fueron originalmente propuestos en cada planilla, como se contemplaba en la anterior ley, máxime que dichas garantías se extienden a la seguridad jurídica establecida en primer término frente a las planillas perdedoras y a la ciudadanía (como parte de una seguridad externa) mediante la cual se le reconoce el triunfo, y por mayoría de razón dicha seguridad también se debe darse al interior de la planilla frente a sus integrantes (seguridad interna).

Aunado a lo anterior, dicho consenso previo de la asignación de lugares realizado por los partidos políticos, tuvo su razón en la postulación de candidatos para que la ciudadanía al ejercer su derecho humano del sufragio, conservara los lugares de los respectivos representantes de carácter político, jurídico y económico, puesto que en ellos descansa gran parte de la responsabilidad de la administración municipal, lo cual permite que el resto de las regidurías puedan en igualdad de opciones ser distribuidas entre el resto de los concejales electos.

Finalmente, también deben privilegiarse los principios de equidad y alternancia como antes se especificó en beneficio de los derechos humanos de la actora, es decir, desde mi perspectiva al ocupar la segunda posición en la lista, y encontrarse un hombre en la primera posición y otro en la tercera, debe asignársele el cargo de síndica municipal en atención a lo antes expuesto.

En similares condiciones este Tribunal ha resuelto diversos asuntos, entre ellos el JDC/32/2013, mismo que quedó firme mediante resolución SUP-JRC-3/2013 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En las relatadas circunstancias, al haberse abandonado dicho criterio para el presente asunto, se debieron establecer los argumentos del porqué de dicha situación, lo cual no aconteció.

Sin embargo tomando en consideración, que mi argumentación en criterios similares no es compartida por los demás integrantes de este pleno y que los tres poseemos posturas distintas con consecuencias diversas en el caso en concreto, pues el suscrito no comparte ni la conclusión ni su justificación de la resolución; sin embargo, a efecto de abonar a la resolución de los asuntos y no dejar en estado de incertidumbre a las partes, aunque he señalado que mi convicción es tutelar los derechos de la hoy actora en atención a lo antes expuesto, *El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia*, razón por la cual decido apoyar la conclusión sostenida por la Magistrada Presidenta, porque es la que más se acerca más a mi posición, pues de lo contrario estaríamos poniendo obstáculos a la satisfacción de la administración de justicia que señala el artículo 17 Constitucional.

Por lo expuesto y fundado, formulo el presente **VOTO CONCURRENTE**.

MAGISTRADO

LUIS ENRIQUE CORDERO AGUILAR

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN LO QUE PRESCRIBE EL ARTÍCULO 157, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO, EMITE EL MAGISTRADO PROPIETARIO CAMERINO PATRICIO DOLORES SIERRA RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLITICOS ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO LA CLAVE JDC/17/2014.

Por no estar de acuerdo con el criterio de la mayoría de los Magistrados de este tribunal, contenido en la ejecutoria emitida en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave **JDC/17/2014**, en el cual fallaron:

PRIMERO. Se declaran parcialmente **fundados** los agravios hechos valer por Elizabeth Sánchez González, en consecuencia, se **modifica** el acta de sesión de cabildo de dos de enero de dos mil catorce, emitido por el ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, por lo expuesto en los **CONSIDERANDOS SEXTO y SÉPTIMO** de esta resolución.

SEGUNDO. Se ordena al presidente y concejales integrantes del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, que en el plazo de **dos días hábiles**, contado a partir del día siguiente a la notificación del presente fallo, tomen en consideración el principio de equidad de género para que una mujer concejal propietaria electa, acceda al cargo de síndica municipal, en términos del **CONSIDERANDO SÉPTIMO** del presente fallo.

TERCERO. Se deja **sin efecto**, la designación del ciudadano Heliodoro Morales Mendoza como síndico del ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, hecha el dos de enero del presente año, quedando incólume las actuaciones que haya realizado, en términos del **CONSIDERANDO SÉPTIMO** del presente fallo.

CUARTO. Se apercibe a la autoridad responsable que en caso de no dar cumplimiento a lo aquí ordenado, se dará vista a la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado para que en el ámbito de sus facultades determine lo procedente, en términos del **CONSIDERANDO SÉPTIMO** de esta resolución.

Formuló **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes.

La sesión extraordinaria de cabildo realizada por el ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, materia de

esta impugnación cumple con las disposiciones legales y el ayuntamiento del citado municipio, en la designación de los cargos concejiles se ajustó su actuar conforme a derecho.

La impetrante parte de la premisa inexacta, al considerar que la responsable carece de atribuciones para designar la sindicatura municipal, pues ésta se debe otorgar a la persona postulada en segundo lugar de la planilla ganadora, tomando en cuenta, además, el principio de equidad.

Los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 113 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca y 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, establece que el Ayuntamiento constituye el nivel de Gobierno del Municipio.

Así, el carácter de gobierno que se reconoce al ayuntamiento, está relacionado con la existencia de un ámbito de atribuciones municipales exclusivas que implica el reconocimiento de una potestad de auto organización, por virtud de la cual, el Ayuntamiento tiene facultad para determinar, en casos específicos, los procedimientos que garanticen el adecuado funcionamiento de la administración municipal.

Sobre esta base, el cabildo, al constituirse como órgano colegiado, se materializa en una auténtica instancia de gobierno en la que se concentra la participación de los individuos representados de un municipio, por lo que el legislador determinó que las decisiones que se tengan que tomar al interior corresponden al propio ayuntamiento, se adopten por la mayoría de sus integrantes, sin perjuicio de la expresión de opinión de quienes disientan, conforme al artículo 47 de Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

En lo relacionado con la integración del ayuntamiento, previsto por el artículo 248, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, que preceptúa lo siguiente:

Artículo 248

En los términos de la Ley Orgánica Municipal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en la primera sesión de cabildo, a **la planilla ganadora** le serán reconocidos el presidente municipal, el síndico o los síndicos y la regiduría de hacienda. Las restantes comisiones serán asignadas entre los demás concejales por acuerdo de cabildo, ya sean de mayoría relativa o de representación proporcional.

Artículo 267

1. **Los concejales** electos tomarán posesión de sus cargos el primer día de enero del año siguiente al de la elección o, en la fecha en que determinen sus sistemas normativos internos.

...

Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, establece:

ARTÍCULO 36.- La instalación del Ayuntamiento se hará en sesión solemne, misma en la que el **Presidente Municipal** electo rendirá la protesta de ley en los términos siguientes: “protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Particular del Estado, las leyes que de una y otra emanen, y cumplir leal y patrióticamente con los deberes del cargo de Presidente Municipal que el municipio me ha conferido y si no lo hiciere así, que la Nación, el Estado y el Municipio me lo demanden”. Acto seguido, tomará la protesta a los demás **concejales**. La sesión se celebrará a las diez horas del día primero de enero del año siguiente al de su elección, en el lugar de costumbre.

Para el acto a que se refiere el párrafo anterior, el Ayuntamiento en funciones podrá convocar a los concejales electos.

ARTÍCULO 41.- Los Ayuntamientos podrán instalarse válidamente con la mayoría de sus miembros.

El Ayuntamiento instalado, sin la totalidad de los miembros electos propietarios, procederá de inmediato a notificar a los ausentes para que asuman su cargo en un plazo no mayor de cinco días hábiles, si no se presentan, transcurrido este plazo, serán llamados los Suplentes, quienes entrarán en ejercicio definitivo.

Si no se presentan los Suplentes que correspondan, se dará aviso a la Legislatura del Estado, para que ésta designe de entre los Suplentes electos restantes al o los que deban ocupar el o los cargos vacantes.

ARTÍCULO 43.- Son atribuciones del Ayuntamiento:

...

XXXIV.- Asignar en la primera sesión las regidurías por materia que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y la prestación de los servicios públicos a su cargo;

...

XXXVI.- Designar las comisiones **y los concejales** que deberán integrarlas, presidiéndolas en su caso, los regidores de la materia;

...

De tales disposiciones, se advierte que para la toma de protesta, integración e instalación de los ayuntamientos del Estado, se llevará a cabo una sesión a las diez horas del día primero de enero del año siguiente al de la elección, en el lugar de costumbre, tal acto solemne inicia con la toma de protesta del presidente por sí mismo, para después tomarla a los concejales (artículo 36, de la ley orgánica municipal); asimismo, se prevé que para tal acto, el Ayuntamiento en funciones podrá convocar a los concejales electos, de no ser así los concejales electos pueden tomarse la protesta e iniciar sus funciones. Que es atribución del Ayuntamiento asignar en la primera sesión las regidurías por materia que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Tanto la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, como el código electoral, prevén que el ayuntamiento debe integrarse con el presidente y concejales propietarios electos y que en la primera sesión deberá de asignarse la comisión que habrán de desempeñar cada uno, que a la **planilla ganadora**, esto es, al presidente y concejales de mayoría relativa, les serán reconocidos el presidente municipal, el síndico o los síndicos y la regiduría de hacienda.

Bajo esa premisa, se desprende que es atribución del Ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, determinar en la primera sesión del cabildo, qué comisiones serán asignadas entre los concejales, ya sean de mayoría relativa o de representación proporcional, de los cuales, a la planilla ganadora les serán reconocidos el presidente municipal, el síndico o los síndicos y la regiduría de hacienda, esto es, que cualquiera de los concejales de la planilla ganadora puede asumir las funciones de síndico o regidor de hacienda, con excepción del presidente municipal, que corresponde al que ocupó el primer lugar de la planilla ganadora, como lo prevé el artículo 82 fracción I, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

Ello tiene sustento en la naturaleza misma de los ayuntamientos, reconocida en las disposiciones que se han transcrito anteriormente, lo que permite concluir que tienen una capacidad auto organizativa respecto de su vida interna, para lograr una adecuada consecución de sus fines, respetando los márgenes de atribución que las leyes les confieren.

En ese contexto, en la primera sesión de cabildo en cuestión, la autoridad responsable únicamente debe designar a los concejales a ocupar las regidurías, con excepción de la presidencia, sindicatura o sindicaturas y regiduría de hacienda que corresponde a la planilla ganadora, las restantes se designan por acuerdo de la mayoría de sus integrantes, como en efecto se hizo en la sesión de cabildo de dos de enero de dos mil catorce.

Así las cosas, es incuestionable que lo único que el cabildo municipal realizó, fue ejercer válidamente su atribución que como nivel gobierno municipal le otorgan los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 113

de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, 29 y 43, fracciones XXXIV y XXXVI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, al asignar las regidurías por acuerdo mayoritario de sus miembros y para el caso de la sindicatura que es lo que se alega la actora quien también forma parte de tal planilla ganadora, con apego al artículo 248, del Código de Instituciones Políticas Procedimientos Electorales de Oaxaca, a la planilla ganadora se le reconoció la sindicatura que recayó a favor del ciudadano Heliodoro Morales Mendoza que fue lo correcto, pues de acuerdo con el espíritu de la norma, esta responsabilidad pudo corresponder a cualquiera de los concejales que conformaban la palmilla ganadora, no específicamente a la actora.

Además cabe hacer mención, que el derecho político electoral a ser votado, consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo comprende el derecho de un ciudadano a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales de representación popular, sino también abarca el derecho de ocupar el cargo para el cual resulta electo; el derecho a permanecer en él y el de desempeñar las funciones que le son inherentes.

Así, el derecho a ser votado o derecho al sufragio pasivo 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 o de sufragio activo. Una vez integrado el órgano de representación popular, los ciudadanos electos deben asumir y desempeñar el cargo por todo el período para el cual fueron electos, como derecho y como deber jurídico; esto último, según lo dispuesto

en el artículo 36, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que el derecho a ser votado no se limite a contender en un procedimiento electoral y tampoco a la posterior proclamación de candidato electo, de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino que también incluye la consecuencia jurídica de la elección, consistente en ocupar y desempeñar el cargo encomendado por la ciudadanía y el de mantenerse en él, durante todo el período para el cual fue electo el candidato triunfador.

En mérito de lo anterior, se debe considerar que 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.

En resumen, el derecho de ser votado implica necesariamente la vertiente del derecho a ocupar y ejercer el cargo por todo el período por el cual fue electo, mediante el voto popular.

Ahora bien, en el caso concreto, a partir de los hechos que precisa la actora, no es factible concluir que se ha obstaculizado su derecho a ser votada en la vertiente de asumir el cargo.

En efecto, la promovente aduce que la responsable violenta ese derecho al impedirle asumir el cargo de síndico municipal, y asignarle una regiduría distinta.

Lo cierto es que a la actora no le corresponde ocupar la sindicatura municipal, por el solo hecho de encontrarse en el

segundo lugar de la lista de concejales; es una consecuencia lógica y natural, que la responsable no le vulnera derecho alguno, pues aun cuando se encontraba en el segundo lugar de la lista, no contendió para el cargo de síndico municipal, como lo considera la enjuiciante, pues dicha actora como todos los demás candidatos que integraron la lista, contendieron para **ser concejales** al ayuntamiento de Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, con la salvedad que el candidato que ocupó el primer lugar de dicha lista, por mandato expreso del artículo 82, apartado 1, fracción I, del código electoral en consulta, sería el presidente municipal.

Luego entonces, resulta incuestionable que los electores al momento de emitir su voto, lo hicieron para elegir a la totalidad de la planilla integrada por **concejales**, que en determinado momento integrarían el cuerpo colegiado denominado ayuntamiento, y no en lo particular, para elegir a un síndico municipal o cierta regiduría.

Pues la asignación de la sindicatura y regidurías, es una facultad del ayuntamiento, de conformidad con el artículo 43 fracciones XXXIV y XXXVI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, bajo los lineamientos previstos por el artículo 248 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, por lo que es evidente que el ayuntamiento tiene atribuciones para asignar la sindicatura y regiduría de hacienda a favor de cualquiera de los concejales de la planilla ganadora y el resto de las regidurías al resto de los concejales, tanto de mayoría como de representación proporcional, esencialmente para el cumplimiento de sus fines, determinación que no afecta ni puede afectar el derecho político electoral de ser votada en la vertiente de ejercicio del cargo a la actora, habida cuenta que

en la elección fue votada para **ocupar el cargo de concejal**, a que se contrae el artículo 36 fracción V, de la Constitución Política Federal, cargo del que no se le ha privado, puesto que sigue siendo miembro del cuerpo colegiado municipal, que para el cual integró la planilla y por el que fue votada por parte de los electores del Tlacolula de Matamoros, Oaxaca, de ahí que no se le viole su derecho político electoral de ser votada en su vertiente de ejercicio del cargo.

Además, **el gobierno municipal que se ejerce de manera exclusiva por el Ayuntamiento**, en términos del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 113, de la Constitución Política del Estados, tiene facultades de organización interna, pues se trata de actos de naturaleza administrativa, que en nada contraviene el derecho de votar y ser votado de sus concejales, previsto en el artículo 35, de la carta magna federal; diferente fuera que los electos no se integrara al ayuntamiento como concejales o ya integrados no se les asignara la comisión y regiduría que les permitiera el ejercicio del cargo, lo que no acontece en el caso que nos ocupa, porque a la impetrante si se le integró al ayuntamiento en cuestión, lo que colma su derecho de ser votada en su vertiente de ejercicio del cargo, a que se refiere el artículo 35, de la Constitución Política Federal y 24 de la Constitución Política del Estado.

Por lo que difiero de la resolución arobada por la mayoría, porque no le asiste la razón a la enjuiciante, en razón de que la asignación de los cargos a desempeñar como concejales que integran el ayuntamiento, para el desempeño de sus funciones, no trasciende más allá de la organización interna del gobierno municipal; por ende, no afecta ni puede afectar de manera directa e inmediata los derechos político-electorales a ser votado, en las modalidades de acceso y ejercicio inherente

del cargo o de participación en la vida política del país, como hizo ver la promovente.

Pues el objeto del derecho de ser votado, entendido como el bien protegido o tutelado jurídicamente por la ley, implica para el ciudadano la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección popular, ser proclamado electo conforme con la votación emitida, y acceder al cargo; derecho que se encuentra colmado a la ciudadana Elizabeth Sánchez González, dado que contendió para ser concejal al ayuntamiento en cita, le fue tomada la protesta para desempeñar dicho cargo **concejil**, cuya obligación se encuentra prevista el artículo 36, fracción V, de la Constitución Federal.

Bajo ese contexto, es necesario precisar, que el derecho de acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento y garantía de esas condiciones de igualdad para ocupar el cargo y para el ejercicio de la función pública correspondiente.

Luego entonces, resulta incuestionable que tal derecho no comprende otros aspectos que no sean connaturales al cargo para el cual fue proclamada, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por la citada concejal.

De los preceptos constitucionales y legales se desprende que todo acto del cabildo u otra función de los concejales, como aspectos de la actuación ordinaria del funcionario, quedan en el ámbito de la actividad interna y administrativa del ayuntamiento, que es ajena tanto al ejercicio de la función inherente y natural del cargo, como a la participación en la vida política del país; es decir, el derecho de acceso y ejercicio del cargo se refiere sólo a las funciones propias del cargo asumido, no a las actividades

individuales y particulares que pueda desarrollar cada concejal como integrante del ayuntamiento, para el cumplimiento de sus fines y la prestación de los servicios públicos a su cargo.

En este tenor, se arriba en el sentido que se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, los actos concernientes a la actuación y organización interna del gobierno municipal, ya sea por la actividad individual de sus miembros, o bien, por la que desarrollan en conjunto por el órgano colegiado municipal o en la integración y funcionamiento de las comisiones, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votado que tutelan los artículos 35, de la carta magna federal y 24 de la Constitución Política del Estado.

Al respecto, resulta como criterio orientador, las razones contenidas en la Tesis XVIII/2007, aprobada por la Sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública celebrada el veintiuno de septiembre de dos mil siete, localizable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 68 y 69, con rubro y texto siguientes:

DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.—La interpretación de los artículos 35, fracción II, 39, 41, primero y segundo párrafos, 115, fracción I, y 116, párrafo primero, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva a establecer que el objeto del derecho político-electoral de ser votado, implica para el ciudadano, dentro de un marco de igualdad, tanto la posibilidad de contender como candidato a un cargo público de elección popular, como ser proclamado electo conforme con la votación emitida, lo mismo que acceder al cargo, aspectos que constituyen el bien protegido o tutelado jurídicamente por el ordenamiento. El derecho de acceso al cargo se agota, precisamente, en el establecimiento de las garantías y condiciones

de igualdad para ocupar el cargo y para el ejercicio de la función pública correspondiente. Sin embargo, 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. Por tanto, 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 bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votado.**

Cuarta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1711/2006.—Actores: Dante Delgado Rannau y otros.—Autoridades responsables: Junta de Coordinación Política y Pleno de la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.—7 de diciembre de 2006.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretario: Armando Cruz Espinosa.

Además, los motivos que sustentan el presente voto, han sido sostenidos por este Tribunal Estatal Electoral, al resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, identificado con la clave JDC/11/2011, promovido por la actora Bertalina Cabrera Castillejos, y como autoridad responsable presidente municipal y Ayuntamiento de Santo Domingo Zanatepec, Juchitán, Oaxaca.

Por lo que hace al sentido de la resolución aprobada por la mayoría, que la sindicatura corresponde a una mujer sustentado en el principio de equidad de género, no la comparto, porque la asignación de la sindicatura, es un acto de naturaleza administrativa propia de la auto organización del gobierno municipal, sustentado en lo previsto por el artículo 248, del Código de Instituciones Políticas y Procedimiento

Electoral del Estado de Oaxaca, que consagra como hipótesis, que en la integración del ayuntamiento, a la planilla ganadora se le respete la presidencia, la sindicatura o sindicaturas y regiduría de hacienda, sin que exija la norma que en esa integración se observe la alternancia respecto a la equidad de género y mucho menos el principio de prelación, esto es, que el ayuntamiento se integre por un hombre, una mujer, una mujer un hombre, etcétera o que el que ocupe el segundo lugar sea el síndico, esto último, como así lo señalaba el artículo 25 Fracción II, de la Derogada ley Municipal para el Estado de Oaxaca, disposición que ya no es aplicable.

El caso es que la resolución aprobada por la mayoría trastoca la auto organización del Gobierno Municipal, que como ya lo señalé, el artículo 248, del Código Electoral, señala que a la planilla ganadora le es respetada la presidencia, la sindicatura o sindicaturas y la regiduría de hacienda, que con arreglo en el artículo 82, del propio código, la presidencia corresponde al primero de la planilla ganadora.

Por lo tanto la sindicatura o sindicaturas y regiduría de hacienda le corresponden a los concejales de la planilla ganadora, esto es, que dichas funciones le pueden ser asignada a cualquiera de los concejales, sea del sexo femenino a masculino, en este sentido, los concejales de la planilla ganadora bajo ese libre albedrío que les concede la ley, por decisión de la mayoría pueden inclusive asignar dicha sindicatura o regiduría de hacienda a favor no solo de los que integran la planilla ganadora sino de un concejal de representación proporcional.

El sentido del precepto señalado, se traduce en un acto de naturaleza administrativa, de organización del ayuntamiento, pues ya se está en el momento de integración del cuerpo

colegiado municipal, por lo que no es aplicable el principio de equidad de género, de alternancia o de prelación.

De tal forma que el acuerdo emitido por la responsable, ayuntamiento de Tlacolula, en acta de sesión extraordinaria de cabildo de dos de enero de dos mil catorce, en la que se integraron la sindicatura y regidurías, se apegó a las disposiciones constitucionales y legales.

Es por estas razones señores magistrados integrantes del Pleno de este Tribunal Electoral, no comparto el fallo ni los argumentos que motivan la conclusión que se sostiene y mucho menos el contenido del voto razonado que en esta misma resolución se emite.

Por lo expuesto y fundado, formulo el presente **VOTO PARTICULAR.**

Magistrado

Camerino Patricio Dolores Sierra.