



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-227/2023

PARTE RECURRENTE: JESÚS
ESTRADA FERREIRO

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A
LA PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL CON SEDE EN
GUADALAJARA, JALISCO

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRIGUEZ MONDRAGON

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA

SECRETARIOS: ISAÍAS MARTÍNEZ
FLORES Y MARINO EDWIN GUZMÁN
RAMÍREZ

COLABORÓ: SALVADOR MONDRAGÓN
CORDERO, ALFONSO CALDERÓN
DÁVILA Y LUIS ENRIQUE FUENTES
TAVIRA

Ciudad de México, veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés¹

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **desecha** de plano la demanda de recurso de reconsideración porque en la sentencia recurrida no se llevó a cabo un análisis de constitucionalidad, tampoco se advierte la vulneración al debido proceso o un notorio error judicial.

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) La fiscalía general del Estado de Sinaloa solicitó al Congreso de esa entidad federativa, la instauración de dos procedimientos de *Declaración*

¹ Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden al año dos mil veintitrés.

de Procedencia por la Comisión de Delitos, en contra de Jesús Estrada Ferreiro, en su calidad de presidente municipal del ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, por la presunta comisión de diversos delitos.

- (2) Jesús Estrada Ferreiro solicitó al Pleno Municipal de Culiacán licencia temporal por seis meses, que le fue concedida.
- (3) Posteriormente, el Congreso local emitió los acuerdos 72 y 73 y en ambos declaró que ha lugar a proceder penalmente en contra de Jesús Estrada Ferreiro, dejó insubsistente su fuero constitucional, lo separó del cargo y declaró la vacante de la presidencia municipal.
- (4) Al concluir la licencia de seis meses, el presidente municipal solicitó al pleno Municipal de Culiacán la reincorporación a su cargo; el pleno Municipal le negó dicha reincorporación al considerar que la separación al cargo fue en acatamiento a los acuerdos 72 y 73 del Congreso, donde se emitieron dos Declaratorias de Procedencia en su contra, sin que a esa fecha constara que los efectos de esos acuerdos hubieran cesado o hubieran cambiado las condiciones que los motivaron.
- (5) En contra de esa negativa el actor promovió medio de impugnación local, donde el Tribunal local confirmó la negativa, al considerar que el actor no podía reincorporarse a su cargo como presidente municipal, por existir un impedimento legal (declaratoria de procedencia).
- (6) En su momento, la Sala Guadalajara consideró correcta la determinación del tribunal local, por lo que, la parte actora presentó este recurso de reconsideración en contra de la sentencia emitida por la sala responsable.

II. ANTECEDENTES

- (7) De lo narrado por el recurrente y de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos:
- (8) **Toma de protesta.** El treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno, Jesús Estrada Ferreiro tomó protesta al cargo de presidente municipal reelecto



del ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, para el periodo del primero de noviembre de dos mil veintiuno hasta al treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.

- (9) **Solicitudes de Declaración de Procedencia por la Comisión de Delitos.** El dos y seis de junio de dos mil veintidós, la Fiscalía General del Estado de Sinaloa, solicitó al Congreso local, la instauración de dos procedimientos de *Declaración de Procedencia por la Comisión de Delitos*, en contra de Jesús Estrada Ferreiro, por la presunta comisión de diversos delitos.
- (10) **Solicitud de licencia.** El seis de junio de dos mil veintidós, el recurrente solicitó al cabildo del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, una licencia por seis meses para separarse temporalmente del cargo de presidente municipal². El cabildo aprobó la licencia ese día y nombró a María del Rosario Valdez Páez –síndica procuradora– como presidenta municipal provisional.
- (11) **Declaratoria de procedencia (Acuerdos 72 y 73).** El diez de junio de dos mil veintidós, el Congreso local declaró en ambos acuerdos, que ha lugar a proceder penalmente en contra de Jesús Estrada Ferreiro, por lo que dejó insubsistente su fuero constitucional, lo separó del cargo y declaró la vacante de la presidencia municipal.
- (12) El acuerdo 72³ se emitió conforme a la carpeta de investigación CLN/UETC/003935/2022/CI de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General del Estado, derivada de la denuncia por los delitos de abuso de autoridad y discriminación⁴, que dieron origen a la Causa Penal 598/2022.

² Consultable en la página 142 del archivo “accesorio único Tomo I”.

³ Información consultable en las páginas 208 y 468 del archivo “accesorio único Tomo I”.

⁴ El actor refiere en su escrito de demanda de juicio ciudadano local que los hechos que le imputan como delitos es que supuestamente el 10 de septiembre de 2021, en la explanada del ayuntamiento, ofendió de palabra y discriminó a un grupo de viudas de policías estatales y municipales y de policías jubilados.

- (13) El **acuerdo 73**⁵ se emitió conforme a la carpeta de investigación FGE/FECC/002/2022/CI de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General del Estado, derivada de la denuncia por el delito de Desempeño Irregular de la Función Pública⁶ en perjuicio del Servicio Público respecto del Ayuntamiento de Culiacán, a la que se le asignó la causa penal 974/2022.
- (14) **Cadena impugnativa contra los actos de la Fiscalía y el Congreso local relacionados con los procedimientos de Declaratoria de Procedencia.** En su momento, Jesús Estrada Ferreiro promovió seis juicios de la ciudadanía en contra de diversos actos atribuidos al gobernador, la Fiscalía y al Congreso, todos del estado de Sinaloa (desde la solicitud de declaración de procedencia dirigida al Congreso local, Acuerdo por el cual se determinó darle trámite, hasta la emisión de los acuerdos 72 y 73). El Tribunal local los desechó, esencialmente al declararse incompetente para conocer la controversia porque consideró que los actos impugnados no formaban parte de la materia electoral⁷; y la Sala Guadalajara confirmó el desechamiento⁸.
- (15) En contra de ello se presentó el SUP-REC-379/2023⁹, el cual se desechó de plano al considerar que el análisis de la autoridad responsable no implicó un estudio de constitucionalidad que hubiera conllevado a la interpretación o inaplicación de una norma electoral.
- (16) **Solicitud de reincorporación.** El seis de diciembre de dos mil veintidós, el actor solicitó al pleno Municipal de Culiacán, Sinaloa, la reincorporación a su cargo.
- (17) **Juicio de Amparo 1439/2022-VI**¹⁰. El siete de marzo de dos mil veintitrés, el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Sinaloa,

⁵ Información consultable en las páginas 211 y 464 del archivo "accesorio único Tomo I".

⁶ El actor refiere en su escrito de demanda de juicio ciudadano local que los hechos que le imputan como delito es por la supuesta contratación de arrendamiento de 40 camiones recolectores de basura por adjudicación directa, sin licitación pública.

⁷ TESIN-JDP-08/2022 y acumulados, resuelto el 1 de julio de 2022.

⁸ Véase SG-JDC-121/2022, resuelto el 4 de agosto de 2022.

⁹ Resuelto el 5 de octubre de 2022.

¹⁰ Consultable en la página 143 del archivo "accesorio único Tomo I".



concedió el amparo para efecto de que los integrantes del pleno del Ayuntamiento de Culiacán dieran respuesta al escrito presentado por el presidente municipal, el seis de diciembre.

(18) **Respuesta en sentido negativo a la solicitud de reincorporación¹¹.**

El veintidós de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno del Ayuntamiento dio respuesta a la solicitud de actor, y acordó negarle la reincorporación al considerar que la separación al cargo fue en acatamiento a los acuerdos 72 y 73 del Congreso local, donde se emitieron dos Declaratorias de Procedencia en su contra, sin que a esa fecha constara que los efectos de esos acuerdos hubieran cesado o hubieran cambiado las condiciones que los motivaron.

(19) **Juicio ciudadano local (TESIN-JDP-64/2023).** El tres de abril de dos mil veintitrés¹², Jesús Estrada Ferreiro promovió juicio de la ciudadanía, vía salto de instancia, en contra del acuerdo del cabildo, que resolvió negarle su solicitud de reincorporación. En su oportunidad, la Sala Guadalajara reencauzó los medios de impugnación al Tribunal local, con el fin de cumplir con el principio de definitividad¹³.

(20) Así, el nueve de junio de dos mil veintitrés¹⁴, el Tribunal local resolvió que fue correcta la negativa de reincorporarlo al cargo, al existir un impedimento jurídico-legal (desafuero), ya que, de conformidad con el artículo 136 de la constitución local, el actor cuenta con su derecho a reincorporarse al cargo siempre y cuando sea absuelto de los procesos penales en su contra y ocurra dentro del periodo para el cual fue electo (2021-2024) y si en el caso no existe sentencia absolutoria, no puede reincorporarse.

(21) **Juicio de Amparo 1191/2022, promovido contra el auto de vinculación a proceso dictado dentro de la Causa Penal 974/2022.** El veintidós de mayo de dos mil veintitrés, el Juzgado Segundo de Distrito

¹¹ Consultable en la página 157 del archivo "accesorio único Tomo I".

¹² El acuse de presentación de la demanda en el juicio TESIN-JDP-64/2023 se puede consultar en la página 002 del archivo "accesorio único Tomo I".

¹³ A través del acuerdo de sala SG-JDC-12/2023, de 13 de abril de 2023.

¹⁴ Sentencia consultable en la página 71 del archivo "SG-JDC-45/2023.

en Culiacán, Sinaloa, concedió el amparo para efecto de que el juez de control dejara insubsistente el auto de vinculación a proceso dictado en la causa penal 974/2022 y citara a las partes para la continuación de la audiencia inicial para que, con base en los lineamientos señalados en la sentencia, determinara que no era posible acudir a normas generales diversas a leyes formales y materiales para determinar el elemento normativo *ilegal* de la conducta investigada, y con libertad de jurisdicción, resolviera la situación jurídica de los imputados en atención a la imputación del Fiscal y los datos de prueba y pruebas aportados por las partes.

- (22) **Informe de la Fiscalía, sobre el estatus de los procedimientos penales instaurados en contra de Jesús Estrada Ferreiro¹⁵.** En respuesta al requerimiento realizado por el Tribunal Local, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General del Estado de Sinaloa, informó que al treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, la causa penal 974/2022 (desempeño irregular de la función pública) se encontraba en etapa de investigación complementaria, sin embargo, el veintidós de mayo anterior, recibieron la sentencia dictada en el juicio de amparo 1191/2022 que ordenó dejar sin efectos la vinculación a proceso.
- (23) Respecto a la causa penal 598/2022 (por abuso de autoridad y discriminación), informó que el dieciséis de enero de dos mil veintitrés se celebró la audiencia intermedia y se dictó apertura a juicio oral, quedando pendiente la fecha para la audiencia de debate a juicio oral, al estar en trámite el juicio de amparo 781/2022.
- (24) **Juicio ciudadano federal y solicitud de facultad de atracción.** El dieciséis de junio de dos mil veintitrés, Jesús Estrada Ferreiro promovió un juicio de la ciudadanía para controvertir la resolución del Tribunal local¹⁶.

¹⁵ Consultable en la página 464 del archivo "accesorio único Tomo I".

¹⁶ El acuse de presentación de la demanda se puede consultar en la página 4 del archivo "SG-JDC-45/2023".



- (25) El veintitrés de junio de ese año, la Sala Guadalajara¹⁷ ordenó remitir el expediente a la Sala Superior, para que se pronunciara respecto de la posible facultad de atracción planteada por el actor.
- (26) El veintitrés de junio de ese año, la Sala Guadalajara¹⁸ ordenó remitir el expediente a la Sala Superior, para que se pronunciara respecto de la posible facultad de atracción planteada por el actor.
- (27) El veintiséis de junio siguiente, la Sala Superior declaró improcedente dicha solicitud, mediante el **SUP-SFA-52/2023**, al considerar que no se precisaron las razones por las cuales el asunto resultaría de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, sino que el promovente se limitó a exponer como parte de sus agravios una petición de que se realizara un control de convencionalidad y constitucionalidad, cuestión que se consideró insuficiente ya que las salas regionales tienen conferidas atribuciones para ello.
- (28) **Sentencia impugnada (SG-JDC-45/2023)**¹⁹. El trece de julio de dos mil veintitrés, la Sala Guadalajara confirmó la sentencia del Tribunal Local al considerar, entre otras razones, que, si la declaración de procedencia que emitió el Congreso local, tuvo como efecto inmediato la remoción del cargo como presidente municipal, y que no puede ser restituido hasta que se dicte sentencia absolutoria en términos del artículo 136 de la constitución local, los efectos del proceso de desafuero prevalecen sobre el término de licencia de seis meses para reincorporarse.
- (29) **Recurso de reconsideración**. El dieciocho de julio de dos mil veintitrés, Jesús Estrada Ferreiro interpuso el presente recurso de reconsideración en contra de la sentencia de la Sala Guadalajara²⁰.

¹⁷ Véase acuerdo plenario SG-JDC-45/2023, y su notificación al actor mediante correo electrónico no institucional, consultable en las páginas 199 y 205 del archivo "SG-JDC- 45/2023".

¹⁸ Véase acuerdo plenario SG-JDC-45/2023, y su notificación al actor mediante correo electrónico no institucional, consultable en las páginas 199 y 205 del archivo "SG-JDC- 45/2023".

¹⁹ La resolución se notificó al actor mediante correo electrónico no institucional. Véase cédula y razón de notificación en la página 274 y 275 del del archivo "SG-JDC-45/2023".

²⁰ El acuse de presentación de la demanda se puede consultar en el sistema "SISGA".

- (30) **Presentación de escrito de manifestaciones.** El tres y ocho de agosto de dos mil veintitrés, el recurrente presentó un escrito denominado “manifestaciones”.

III. TRÁMITE

- (31) **Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el dieciocho de julio el magistrado presidente ordenó integrar el expediente SUP-REC-227/2023, y turnarlo a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez.
- (32) **Trámite.** Recibido el expediente, en su oportunidad, el magistrado instructor radicó el medio de impugnación indicado al rubro en su ponencia.
- (33) **Retorno.** En sesión de veintisiete de julio, se rechazó el proyecto de resolución y se ordenó retornar el expediente a la ponencia del magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón para elaborar un proyecto de fondo.
- (34) **Engrose.** En sesión pública de veintisiete de septiembre, el Pleno de la Sala Superior rechazó, por mayoría de votos, el proyecto propuesto por la magistratura instructora, y correspondió al magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera la elaboración del engrose correspondiente.

IV. COMPETENCIA

- (35) La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una sentencia emitida por una Sala Regional²¹.

²¹ Con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución general; 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2; 4, párrafo 1, y 64, de la Ley de Medios.



V. IMPROCEDENCIA

Decisión

- (36) Esta Sala Superior considera que la demanda del recurso de reconsideración **se debe desechar de plano** porque no se advierte un análisis de algún tema de constitucionalidad, la inaplicación de normas electorales, ni se advierte error judicial evidente o la posibilidad de fijar un criterio importante y trascendente.

Marco de referencia

- (37) Dentro de la gama de medios de impugnación existentes en materia electoral, el recurso de reconsideración posee una naturaleza dual ya que, por un lado, se trata de un medio ordinario para impugnar las resoluciones de las Salas Regionales referidas en el artículo 61, numeral 1, inciso a) de la Ley de Medios y, por otro, se trata de un medio extraordinario a través del cual esta Sala Superior opera como un órgano de control de la regularidad constitucional.
- (38) Lo anterior, ya que, según lo dispuesto por el numeral 1, inciso b) del artículo citado, la procedencia del recurso se materializa también cuando las sentencias dictadas por las Salas Regionales hayan decidido la no aplicación de alguna ley en materia electoral que se estime contraria a la Constitución general.
- (39) Así, por regla general, las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales son definitivas e inatacables; sin embargo, serán susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración, cuando se refieren a juicios de inconformidad en los supuestos del artículo 62 de la Ley de Medios, o cuando dichos órganos jurisdiccionales se pronuncien sobre temas propiamente de constitucionalidad, en los demás medios de impugnación.
- (40) Esto último, porque el recurso de reconsideración no constituye una ulterior instancia, sino una de carácter constitucional extraordinaria conforme a la cual la Sala Superior ejerce un auténtico control de

constitucionalidad de las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales.

- (41) En principio, cuando hayan resuelto la no aplicación de normas electorales, precisamente por considerarlas contrarias a la Constitución, lo que equivale no sólo al estudio de dicho ejercicio, sino que la jurisdicción de la Sala Superior habilita una revisión amplia, en la medida en que sobre el tema es el único instrumento procesal con el que cuentan las partes para ejercer el derecho de defensa.
- (42) Por esta razón, y dada la naturaleza extraordinaria del medio de impugnación que se estudia, conforme al criterio reiterado de esta Sala Superior, se ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración en aras de garantizar debidamente el derecho humano de acceso a la justicia, contenido en el artículo 17 de la Constitución general.
- (43) Al respecto, a partir de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41 y 99 de la Constitución general, así como de los artículos 3, 61 y 62 de la Ley de Medios, se ha determinado que el recurso de reconsideración también es procedente en los casos en que se aducen planteamientos sobre la constitucionalidad de una norma.
- (44) En este sentido, la procedencia del recurso de reconsideración para impugnar resoluciones dictadas por las Salas Regionales se actualiza en los casos siguientes:

PROCEDENCIA ORDINARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE MEDIOS ²²	PROCEDENCIA DESARROLLADA POR LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA SUPERIOR
<ul style="list-style-type: none"> • Sentencias de fondo dictadas en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las 	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencias de fondo dictadas en algún medio de impugnación distinto al juicio de inconformidad en las que se analice o deba analizar algún tema de constitucionalidad o convencionalidad

²² **Artículo 61**

1. El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y

b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.



<p>elecciones de diputados y senadores.</p> <ul style="list-style-type: none">• Sentencias recaídas a los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución general.	<p>planteado ante la Sala Regional y se haga valer en la demanda de reconsideración.</p> <ul style="list-style-type: none">• Sentencias que expresa o implícitamente inapliquen leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución general.²³• Sentencias que omitan el estudio o declaren inoperantes los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.²⁴• Sentencias que interpreten directamente preceptos constitucionales.²⁵• Cuando se ejerza control de convencionalidad.²⁶• Cuando se alegue la existencia de irregularidades graves, que puedan afectar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, sin que las Salas Regionales hayan adoptado las medidas para garantizar su observancia o hayan omitido su análisis.²⁷• Sentencias de desechamiento cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso, en caso de notorio error judicial.²⁸
---	---

(45) En consecuencia, si no se actualiza alguno de los supuestos de procedibilidad precisados, los medios de impugnación se deben

²³ Tesis de jurisprudencia **32/2009**, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL"**, consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Volumen 1, páginas 630 a 632.

Tesis de jurisprudencias **17/2012** y **19/2012**, de rubros: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS"** y **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL"**, publicadas en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Volumen 1, páginas 627 a 628; y 625 a 626, respectivamente.

⁶ Tesis de jurisprudencia **10/2011**, de rubro: **"RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITI EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES"**, consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Volumen 1, páginas 617 a 619.

²⁵ Tesis de jurisprudencia **26/2012**, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES"**, consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Volumen 1, páginas 629 a 630.

²⁶ Tesis de jurisprudencia **28/2013**, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD"**, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 13, 2013, páginas 67 y 68.

²⁷ Tesis de jurisprudencia **5/2014**, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES"**, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 25 y 26.

²⁸ Tesis VII/2018, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL"**, aprobada por la Sala Superior en sesión pública celebrada el quince de marzo de dos mil dieciocho.

considerar improcedentes y, por ende, se deben desechar de plano los respectivos recursos.

Sentencia de la Sala Regional

(46) En el caso concreto, se impugna una sentencia de la Sala Guadalajara en la cual, en lo que interesa, sustentó lo siguiente:

Apartado 1. Respuesta a los agravios primero, segundo, tercero, cuarto y sexto

- Declaró **infundado el agravio sexto** en relación con el primero, segundo, tercero y cuarto, al estimar que el actor partió de la premisa incorrecta de considerar que la licencia temporal prevalece sobre el acuerdo del Congreso del Estado que lo destituyó del cargo, soslayando el artículo 136 de la constitución local en la que se basó la responsable para confirmar la negativa de reincorporarse.
- La declaración de procedencia constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales, y por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación; únicamente tiene como objeto retirar al servidor público inculcado el privilegio constitucional (inmunidad procesal), respecto del delito o delitos por los que es investigado, a fin de que sea procesado ante la autoridad jurisdiccional competente y puede reasumir su función si el proceso penal culmina con sentencia absolutoria.
- Para ello invocó la jurisprudencia P./J.38/96 CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS, así como de lo sostenido en la Sala Superior en el SUP-JDC-921/2017, en el que se puso de relevancia lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 32/2004 en cuanto a la constitucionalidad de la declaración de procedencia prevista en el artículo 69 de la constitución del Estado de Tabasco, en relación con el artículo 111 de la Constitución Federal.
- Por lo que el tribunal responsable concluyó correctamente que, de conformidad con el artículo 136 de la constitución local, el actor cuenta con su derecho a reincorporarse a su cargo siempre que sea absuelto; y si en el caso no existe sentencia absolutoria, entonces existe un impedimento jurídico para reincorporarse que es el desafuero decretado en los acuerdos emitidos por el congreso local.
- Esto es así porque la ausencia de una sentencia incriminatoria no significa que el actor haya sido declarado inocente de los delitos que se le han imputado, en tanto que las investigaciones siguen su curso.
- El agravio **primero y segundo** los calificó como infundados, al considerar que sí estaba debidamente fundada y motivada la decisión porque se citaron las disposiciones aplicables al caso y las razones por las que se determinó la imposibilidad de la reincorporación al cargo que tienen que ver con la ausencia de una sentencia absolutoria.
- Por lo que refiere **al agravio tercero** en cuanto a que la responsable debió realizar una interpretación *pro persona* la sala Guadalajara lo calificó como inoperante, al estimar que el actor no identificó las razones por las cuales el tribunal local realizó una interpretación restrictiva de derechos que no implicara una protección más amplia.
- Respecto al **agravio cuarto**, relativo a la supuesta violación al derecho a ser votado por no reintegrarlo nuevamente al cargo al concluir la licencia, lo declaró infundado, al considerar que el actor pretende cambiar la condicionante que



exige el multicitado artículo 136 de la Constitución Local, pues erróneamente se reclama que hasta en tanto no exista una sentencia que lo condene debe ser restituido en sus funciones; cuando el dispositivo de mérito establece la condicionante en sentido inverso: "Cuando la sentencia sea absolutoria, el inculpado podrá reasumir su encargo". En consecuencia, no le asiste la razón al actor cuando afirma que no puede condicionársele su reincorporación.

Apartado 2. Respuesta a los agravios quinto y séptimo

- Al contestar el **agravio quinto**, en cuanto a que no se puede condicionársele su reincorporación y se viola su derecho de presunción de inocencia; la Sala Guadalajara consideró que la declaración de procedencia no presupone su culpabilidad penal y que, si bien es cierto que el desafuero tiene como efecto inmediato la separación del cargo, dicha medida no es una pena sino una restricción constitucionalmente legítima que establece la norma suprema para que, el órgano legislativo correspondiente, permita que un funcionario público sea procesado con bases sólidas.
- Finalmente, respecto al **agravio séptimo** en el que el actor aduce la violación al derecho de presunción de inocencia por revertir la carga de la prueba de demostrar que no cometió los ilícitos, la Sala Guadalajara razonó que la declaración de procedencia no prejuzga sobre las causas penales por las que se le investiga y procesa, sino que la destitución conlleva un procedimiento parlamentario para estimar fundadas las investigaciones y declarar la procedencia de dichas denuncias, lo cual, no implica la presunción de que sea culpable en los procesos criminales. De ahí que es desacertado que en la declaración de procedencia queda desvirtuada la presunción de inocencia, pues lo que la Constitución federal y local exigen del servidor público es que después de ser removido en el cargo, únicamente va a ser reincorporado a sus funciones cuando exista sentencia absolutoria.

Agravios en el recurso de reconsideración

(47) La parte recurrente, en su escrito de demanda, hace valer los siguientes motivos de disenso:

Agravio primero. La sentencia impugnada **carece de debida fundamentación y motivación** ya que desestimó sus agravios bajo el argumento de que debió hacer una relación directa de los preceptos legales constitucionales que omitió el juzgador en su aplicación.

Agravio segundo. Es **inconstitucional e inconvenional el artículo 136 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa** al establecer como condicionante que un servidor público al que se le está siguiendo un proceso penal por previo desafuero tenga que exhibir una sentencia absolutoria para reincorporarse a sus funciones, por lo siguiente:

- **Se contrapone con el derecho humano de presunción de inocencia**, pues el artículo 136 de la constitución local no ha sido modificado desde su aparición y hoy se contrapone con el artículo 1° y 20 constitucional, apartado B constitucional; así como 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- **Su aplicación debe ser conforme a la supremacía constitucional de aplicación de un tratado internacional del que México sea parte**, pues si bien el 136 de la constitución local expresa que se requiere una sentencia absolutoria, debe prevalecer los derechos que todo procesado debe tener conforme a la Constitución y a la Convención Americana; ya si la fase de investigación ante el ministerio público aún no concluye y no se tienen

elementos suficientes para sujetar de inmediato al funcionario público, entonces representa un acto de molestia al gobernado y también atenta contra la ciudadanía que votó libremente por él.

- **Son contrarios al artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, tanto el 136 de la constitución local y el 111 de la constitución federal análogos, así como artículos 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa que disponen la separación del cargo sin haber sido condenado penalmente por la comisión de un delito.

Agravio tercero. La respuesta a los agravios identificados como quinto y séptimo que la sala Guadalajara analizó de forma conjunta

- La sala responsable faltó a la exhaustividad ya que no entró al punto central del debate, que es que se violentan sus derechos civiles, políticos y electorales. Es incorrecto que sostenga que no puede cuestionar los acuerdos del Congreso, ya que los actos de desafuero son precisamente los actos intermedios que son contrarios a las normas esenciales y violan sus derechos humanos, ya que el andamiaje normativo que se está aplicando riñe con los derechos humanos que el 1 constitucional protege, ya que se están aplicando figuras jurídicas del siglo pasado que han sido rebasadas con el nuevo sistema de justicia penal de 2008 y la reforma en materia de derechos humanos de 2011.

Agravio cuarto. La respuesta de la Sala Guadalajara a los agravios sexto en relación con el primero, segundo, tercero, y cuarto de la demanda

- La responsable incorrectamente determinó que su pretensión era sostener que la licencia temporal anulaba o dejaba sin efectos la declaración de procedencia y contrario a ello, lo manifestado es que los acuerdos 72 y 73 del congreso eran nulos de pleno derecho, planteamiento que no se atendió.

Agravio quinto. Violación al derecho humano de acceso a la justicia y 17 constitucional

- Se pasó por alto el artículo 14 constitucional que prohíbe la aplicación de una ley en forma retroactiva, al sostener que los acuerdos 72 y 73 son aplicables válidamente en forma retroactiva, ya que fueron emitidos el 10 de junio de 2022 fecha en la que él ya contaba con licencia al cargo desde el 6 de junio.

Agravio sexto. Violación al artículo 16 constitucional que establece que cualquier acto de autoridad que pueda implicar un acto de molestia debe reunir las formalidades de la ley

- Las autoridades responsables no le hicieron del conocimiento de la existencia de un juicio penal en su contra, ya que las carpetas de investigación que pudieron dar origen a los mismo aún se encuentran en trámite en manos del ministerio público, por lo que la etapa de investigación representa un mero acto de investigación que no autoriza la declaración de procedencia al no contar con las formalidades como lo es la emisión de la sentencia penal firme que declare la plena responsabilidad penal en el ilícito del denunciado.

Agravio séptimo. Se vulneró el artículo 17 párrafo segundo constitucional que establece el acceso efectivo a la justicia

- Se pasó por alto que el artículo 136 de la constitución local habla de un proceso penal y éste no ha comenzado conforme con los informes rendidos por la Fiscalía.
- Se argumenta dolosamente que la resolución emitida en el juicio de amparo 1191/2022 (dentro de la causa penal 974/2022 por desempeño irregular de la función pública) no lo declara inocente, pero pasa por alto que si el amparo procedió



contra la vinculación a proceso debido a que el delito y la conducta que se le imputó no están descritos en la Ley Penal, jamás se podrá dictar sentencia condenatoria, por lo que no necesariamente debe figurar en la sentencia la palabra "inocente".

- Respecto a la causa penal 598/2022 (por abuso de autoridad y discriminación), la Fiscalía señala que está para apertura a juicio oral, esto a más de trece meses que lo separaron del cargo, lo cual es contrario al principio de expeditez y prontitud del acceso a la justicia.

Análisis del caso

- (48) Como se anticipó, es **improcedente** el recurso de reconsideración porque no se advierte un análisis de algún tema de constitucionalidad, la inaplicación de normas electorales, ni se advierte error judicial evidente o la posibilidad de fijar un criterio importante y trascendente.
- (49) En efecto, la controversia planteada ante la Sala Regional Guadalajara consistió en determinar si fue ajustada a derecho la determinación del Tribunal Electoral local que confirmó la negativa del Ayuntamiento de Culiacán de reincorporar al ahora recurrente al cargo de presidente municipal de dicha localidad.
- (50) En ese sentido, la responsable se avocó en resolver cuestiones de mera legalidad, ya que únicamente se centró en verificar si había sido debidamente fundada y motivada dicha determinación; ello, sobre la base de que previamente había sido decretado por el Congreso del Estado una declaración de procedencia en contra del promovente, aunado a que se le había removido de su cargo y se había declarado vacante la presidencia.
- (51) A partir de lo anterior, concluyó que fue correcto el proceder del Tribunal Electoral local, porque determinó que existía un impedimento legal para reincorporar en su encargo al promovente, en tanto que las causas penales seguidas en su contra aún se encontraban en curso, y no se había dictado sentencia absolutoria a su favor; ello, en términos de lo dispuesto en el artículo 136 de la Constitución local.
- (52) Como puede advertirse, a partir de los planteamientos expuestos en la demanda, es factible desprender que los disensos están encaminados a evidenciar que la Sala Regional realizó una indebida interpretación de los

alcances del desafuero decretado en su contra y la posibilidad de su reincorporación al cargo con motivo de su licencia solicitada, lo cual constituye un aspecto de mera legalidad.

- (53) Por ende, es evidente que los agravios del recurrente no están dirigidos a plantear una cuestión constitucional, sino que sus reclamos están encaminados a cuestionar la debida motivación de la sentencia, lo cual no implica la interpretación de algún precepto constitucional pues se trata de disensos de mera legalidad, al insistir en que la declaratoria de procedencia no impedía su reincorporación al cargo, o que el mismo desafuero en su momento debió declararse improcedente.
- (54) Esto es, este órgano jurisdiccional advierte que los reclamos esgrimidos por el recurrente conciernen solamente a aspectos de estricta legalidad, pues están dirigidos a delimitar el ámbito de protección ejercido por la materia electoral, a la luz de la legislación local, respecto a la reinstalación pretendida por el recurrente, en el cargo para el cual fue electo, frente al desafuero determinado por el Congreso del Estado.
- (55) Ahora bien, no pasa inadvertido para esta Sala Superior, que la parte recurrente también reclama la supuesta inconstitucionalidad del artículo 136 de la Constitución local; sin embargo, dicho planteamiento no fue expuesto ante la responsable con antelación, de ahí que tampoco pueda estimarse que existió omisión por parte de la Sala Regional Guadalajara en analizar la validez constitucional y/o convencional de una disposición normativa, a fin de actualizar la procedencia del presente medio de impugnación, resultando entonces un argumento artificioso tendente a generar la procedencia del presente recurso.
- (56) En ese sentido, al ocuparse de los motivos de agravio esgrimidos por el entonces enjuiciante, la responsable solo acudió a un estudio de estricta legalidad, y no se ocupó de temas de constitucionalidad o convencionalidad.



- (57) No pasa inadvertido que el recurrente hace valer la inconstitucionalidad de los artículos 136 de la Constitución y 41 de la Ley de Responsabilidades, ambos del Estado de Sinaloa, sin embargo, se estima que ello no colma el requisito de procedencia, dado que, esos artículos fueron aplicados en el procedimiento de declaración de procedencia y no en esta cadena impugnativa, por lo que el recurrente de manera artificiosa quiere a partir de esa petición de inconstitucionalidad generarse la procedencia; sin embargo, como se ha hecho patente, el fondo del acto que ahora se reclama está relacionado con el estudio de cuestiones de legalidad.
- (58) Tampoco resulta procedente analizar de fondo los planteamientos del inconforme a partir de la invocación del principio de mayor beneficio (*pro persona*).
- (59) Lo anterior, pues como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁹, si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de diez de junio de dos mil once, implicó la modificación del sistema jurídico mexicano para incorporar el denominado principio *pro persona*, el cual consiste en brindar la protección más amplia al justiciable, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, entre ellos el derecho a un recurso efectivo, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ello no significa que en cualquier caso el órgano jurisdiccional deba resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible arribar a una adecuada resolución, por lo que tales aspectos, por sí mismos, son insuficientes para declarar procedente lo improcedente.³⁰

²⁹ Véase Jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA".

³⁰ En similares términos se resolvió el expediente SUP-REC-217/2023.

(60) Por último, no se advierte un error judicial evidente e incontrovertible que hubiera sido determinante para el sentido de la sentencia reclamada; ni se aprecia algún elemento para concluir que el presente asunto contenga algún tema de importancia y trascendencia que amerite el conocimiento de fondo de este recurso; tampoco se actualiza alguno de los supuestos que supere la excepcionalidad para acceder al recurso de reconsideración, pues los agravios del inconforme estriban únicamente en la descalificación de un análisis de legalidad realizado por la Sala Regional responsable, alegando que debía emprenderse de forma diferente y bajo diversos parámetros.

(61) Todo lo anterior, permite a esta Sala Superior arribar a la conclusión de que, en el caso a estudio, no subsiste ningún problema de constitucionalidad o convencionalidad que permita la intervención de esta instancia judicial en vía de reconsideración.

Conclusión

(62) En consecuencia, al no actualizarse las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración, lo procedente es desechar de plano la demanda.

VI. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **desecha de plano** el recurso de reconsideración.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, y los votos en contra de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón. El secretario



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-227/2023

general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-227/2023.

- (1) En primer término, considero necesario justificar la emisión de este voto razonado, en virtud de que en la sesión de fecha veintisiete de julio de este año, el presente asunto se sujetó a decisión judicial en donde dos magistrados con el voto de calidad del Presidente generaron la decisión de desestimar la causal de improcedencia relativa a que en el caso no se dan los elementos de constitucionalidad o de importancia y trascendencia necesarios para la procedencia del recurso de reconsideración; en ese sentido, esa decisión ya determina, para el suscrito, una obligatoriedad que debe ser observada en estos momentos para definir de nueva cuenta el asunto que se presenta por segunda ocasión.
- (2) Empero, la mayoría sostiene que, en el caso, no se actualiza el supuesto especial de procedencia del mencionado medio de impugnación y que debe desecharse por esas razones.
- (3) Bajo las consideraciones anteriores, acompañó el desechamiento al advertir que se actualiza una causal que no había sido analizada previamente y que me permite llegar a la misma conclusión a la que arriba la mayoría, esto es, la improcedencia del recurso de reconsideración, conforme a los siguientes razonamientos jurídicos:

Motivos del voto razonado

- (4) El presente recurso extraordinario de constitucionalidad debe ser desechado, pues de lo contrario, ello significaría, juzgar, por la vía electoral, la legalidad y constitucionalidad de las declaraciones de procedencia y, privar a estos actos de sus efectos jurídicos, pasando por alto que se trata de **actos soberanos** que son **inatacables o inimpugnables**.
- (5) Para estar en condiciones de explicar mi postura, es necesario acudir a las figuras del fuero constitucional y el procedimiento para su remoción,



así como la doctrina jurisprudencial que sobre estos instrumentos ha fijado nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación.

j) Naturaleza de la declaración de procedencia

- (6) Al respecto, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de uno de los poderes del Estado frente a otros, o de sus principales funcionarios,³¹ sin que sea una concesión del servidor público en sí misma, porque protege a quienes van a ejercer sus funciones y si se termina el encargo desaparece la inmunidad.
- (7) En este orden, el fuero constitucional constituye **una prerrogativa común de orden público** para salvaguardar las funciones que tiene encomendadas un poder, ya sea impidiendo que pierda uno o parte de sus miembros que las llevan a cabo, o bien, que desaparezca por completo el cuerpo que lo integra; por ende, se requiere de un consentimiento especial para proceder penalmente en contra de los sujetos que realizan tales funciones, que se ven beneficiados pero no porque se conceda a cada uno de ellos tutela alguna, sino por efecto de esa protección particular de la función pública.
- (8) De manera inicial, en relación con los alcances del fuero constitucional, la Suprema Corte había sostenido los siguientes criterios:

- **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE.** El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama

³¹ Estas consideraciones también se desprenden de la tesis: “FUERO CONSTITUCIONAL... Es decir, el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes del Estado y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un miembro funcionario de la Cámara, sin el consentimiento de la asamblea. Siendo el fuero, como anteriormente se dijo, una prerrogativa esencial para la subsistencia misma del cuerpo, en cuya garantía ha sido establecida, los sujetos particulares que lo integran, resultan beneficiados, pero no porque se conceda a cada uno de ellos particularmente ninguna tutela, se benefician por parte y como consecuencia del beneficio común. Es decir, de la protección directa del interés público de que el órgano colegiado sea inviolable, se benefician sus componentes durante el término de su función, disfrutando de un derecho reflejo, o sea, de un específico y particular beneficio que con toda propiedad puede ser considerado como un interés jurídicamente protegido. No siendo el fuero, por lo tanto, un propio y verdadero derecho subjetivo, del que puede disponer libremente quien lo disfruta...”

excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.”

- **“DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA (DESAFUERO). OBJETO Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN CONTRA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEÑALADOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 111 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El procedimiento de declaración de procedencia (conocido también como "desafuero"), en el caso de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto remover la inmunidad procesal ("fuero") que la propia Constitución Federal les atribuye para que, una vez desarrollado y, de ser el caso, queden a disposición de las autoridades correspondientes para ser juzgados penalmente. En ese sentido, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión decide si ha lugar o no a desaforar, pero no juzga sobre si hay o no delito o responsabilidad penal imputable, y si bien pueden tomarse en cuenta los elementos de la indagatoria con base en la cual se solicita el desafuero, más que nada valora si el servidor público debe enfrentar en ese momento el proceso penal o no, pues se trata de una ponderación política a cargo de un órgano político, que aunque es precedida por un antecedente penal, se erige como un acto de soberanía del mencionado órgano legislativo que, en última instancia, se reduce a una cuestión de tiempos para la esfera penal, pues si se remueve el fuero constitucional, en ese momento el servidor público queda a disposición de las autoridades correspondientes; de lo contrario, al término de su encargo -en tanto que el fuero subsiste solamente durante su desempeño- quedará sujeto a la disposición de las autoridades competentes, pero en todo caso será responsabilidad de los órganos de jurisdicción penal determinar si existe actuación ilícita punible.”
- **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS.** La declaración de procedencia o de desafuero, como tradicionalmente se le conoce, es diferente



al juicio político; constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales y, por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación. El resultado del primero no trasciende necesariamente al sentido del fallo en el proceso penal. Por eso, la Constitución Federal atinentemente prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados para suprimir del fuero a determinado servidor público no impide que cuando éste haya concluido el ejercicio de su encargo, el procedimiento inicie o continúe su curso, si no ha prescrito la acción penal.”

(9) En esos términos, nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la posibilidad de someter a control judicial la constitucionalidad de la declaración de procedencia, ha derivado una línea jurisprudencial evolutiva que se puede desdoblar en dos directrices:

- i) las resoluciones definitivas emitidas por el cuerpo legislativo y,
- ii) los actos o determinaciones que se dicten dentro del procedimiento de retiro de inmunidad.

(10) Sobre lo anterior, es posible advertir una primera etapa donde nuestro máximo tribunal rechazaba la impugnabilidad de cualquier acto emitido dentro del procedimiento de desafuero, esto es, ni los actos previos o intermedios, ni la resolución final que en ellos se dictaran admitían algún medio de control constitucional, incluido el amparo; sin embargo, en una segunda etapa, ha modulado este criterio, admitiendo que los actos previos o intermedios puedan ser sometidos a un tamiz constitucional. A continuación, encontraremos los razonamientos que sustentan estas dos visiones.

a) Primera etapa. No se admite ningún medio de control constitucional.

(11) Sobre este punto, destaca la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 32/2004-PL, en el que sostuvo los siguientes argumentos:

- La declaración de procedencia es un acto político, administrativo, de contenido penal, transitorio y revocable, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado por el delito o delitos cometidos durante el desempeño de su encargo.
- El artículo 111 constitucional establece las bases de la inmunidad procesal temporal de que gozan en materia penal los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y quinto. Esta inmunidad se les otorga en razón de su función pública relevante y constituye un privilegio que tiende a salvaguardar el desempeño de su encargo, de posibles obstrucciones, agresiones o represalias con fines políticos de las distintas áreas de gobierno, lo que a su vez fortalece el principio de la división de poderes.
- La declaración de procedencia deriva de un procedimiento autónomo, diverso del juicio político. Ello, porque la declaración de procedencia constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no puede procederse penalmente en contra de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional y la decisión compete a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por mayoría absoluta de sus miembros presentes.
- La declaración de procedencia no prejuzga respecto de la acusación penal, ya que la propia Constitución prevé que una resolución adversa de la Cámara de Diputados, no impide que una vez que el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, la imputación por la comisión del delito continúe su curso.
- **La declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados constituye un acto de soberanía, respecto del cual no procede ningún medio de defensa, inclusive el juicio de amparo**, en virtud de que **el Poder Constituyente facultó a ese órgano legislativo para resolver soberana y discrecionalmente** si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público, con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen.
- Si la inmunidad procesal de que gozan determinados servidores públicos tiende a proteger la independencia y autonomía de un Poder frente a los otros Poderes, al condicionar la intervención de la autoridad judicial correspondiente, a la satisfacción de un requisito de



procedibilidad como lo es la declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados, **tal decisión es de su exclusiva responsabilidad, en virtud de que el Poder Constituyente le otorgó esa facultad soberana, como órgano terminal.**

- El procedimiento de declaración de procedencia seguido por la Sección Instructora de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos del artículo 111 constitucional y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es autónomo y concluye con un acto materialmente administrativo, respecto del cual se brinda previamente al servidor público la oportunidad de defensa.
- El artículo 38 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contiene una regla específica de autocontrol interno del órgano legislativo, en tanto no podrá tomar la decisión final sin que previamente se haya otorgado al servidor público acusado, la garantía de audiencia, la que a su vez le da oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas y de formular alegatos.
- Sin embargo, el hecho de que las formalidades esenciales del procedimiento deban respetarse por la Cámara de Diputados, respecto de la declaración de procedencia, en modo alguno implica que los actos dictados durante el procedimiento relativo sí sean impugnables en el juicio de amparo, con el fin de salvaguardar la garantía de audiencia que deriva del artículo 14 constitucional.
- Tampoco basta para considerar procedente el juicio de amparo, la circunstancia de que durante el procedimiento de declaración de procedencia deban respetarse las garantías de legalidad y seguridad jurídica que derivan de los artículos 14 y 16 constitucionales, pues atendiendo al principio de supremacía constitucional, las resoluciones y declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables, incluidas las resoluciones intermedias o actos emitidos durante dicho procedimiento.
- Los artículos 111 constitucional y 28 de la Ley Federal se desprenden los efectos que produce la resolución final emitida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el procedimiento de declaración de procedencia.
- Si la resolución de la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder en contra del inculpado, la consecuencia inmediata de esa decisión, en todos los casos, es retirar al servidor público inculpado el

privilegio constitucional (inmunidad procesal), respecto del delito o delitos por los que es investigado, a fin de que sea procesado ante la autoridad jurisdiccional competente.

- El efecto relevante de tal declaración de procedencia consiste en que no vincula a la autoridad jurisdiccional que instruye el proceso penal, la cual debe juzgar con arreglo a la ley, de modo que el servidor público inculcado puede reasumir su función si obtiene resolución favorable.
- La interpretación al artículo 111 constitucional, en función de sus objetivos o fines, se desprende que el Poder Constituyente facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público, con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen, por lo que, atendiendo a esa finalidad son inatacables todas las resoluciones, tanto las que dicta ese órgano legislativo como las que emite la Sección Instructora, en el procedimiento de declaración de procedencia.
- **La decisión soberana que corresponde a la Cámara de Diputados como órgano terminal**, no podría lograrse a plenitud si se permite la intervención del Poder Judicial de la Federación respecto de los actos intermedios, dada la posibilidad de caer en un abuso del juicio de amparo, pues bastaría impugnarlos por vicios propios o como primer acto de aplicación de la ley, para hacer procedente la vía constitucional en detrimento de la expedite que caracteriza al procedimiento de declaración de procedencia, lo que además pugnaría con la intención del Constituyente de considerar inatacables las resoluciones emitidas en un procedimiento autónomo de la competencia exclusiva del citado órgano legislativo.
- La declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, técnicamente no puede considerarse como un acto emitido en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, para efectos de determinar la procedencia del amparo en términos de la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, en virtud de que no versa sobre una contienda entre partes sujeta a una decisión materialmente jurisdiccional, respecto de la declaración de un derecho, sino que aquella decisión de carácter político deriva de un procedimiento autónomo en el que la Sección Instructora investiga la probable comisión



de un delito por parte del servidor público inculpado y somete a la consideración del citado órgano legislativo, la decisión final que se traduce en un acto materialmente administrativo, respecto del cual actúa soberana y discrecionalmente.

- No obstante, debe decirse que la probable separación del encargo del servidor público, así como la posible suspensión de su remuneración, son consecuencias que no derivan de los actos de trámite, sino en todo caso, de la declaración de procedencia que al efecto se dicte, la cual es inatacable.
- El Tribunal Pleno sustentó el criterio de que, por regla general, el juicio de amparo en que se pretendan deducir derechos de naturaleza política es improcedente y que constituye una excepción a lo anterior la circunstancia de que el acto reclamado, además de tener una connotación de índole política, también entrañe la violación de derechos subjetivos públicos consagrados en la propia Carta Magna.
- En conclusión: si la declaración de procedencia que emite la Cámara de Diputados constituye un acto de soberanía que no prejuzga respecto de la existencia del delito y de la probable responsabilidad penal que se le atribuye al servidor público inculpado, de ello deriva que el juicio de amparo no procede respecto de esa declaración ni en contra de las resoluciones intermedias dictadas en el procedimiento relativo, por tratarse de actos eminentemente políticos que no pueden impugnarse en el juicio de amparo, en virtud de que el Poder Constituyente facultó a ese órgano legislativo para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de un servidor público, con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen, de modo que se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 111 constitucional.

b) Segunda etapa. Los actos o determinaciones dentro del procedimiento pueden ser impugnables

- (12) En una evolución de la línea jurisprudencial, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Recurso de Queja 33/2019, consideró lo siguiente:

- El artículo 61 de la Ley de Amparo establece las causas de improcedencia de este juicio y, en particular, la fracción VII dispone que: *“El juicio de amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana y discrecionalmente.”.*
- Las facultades soberanas o discrecionales que en su caso otorguen las respectivas Constituciones a los órganos legislativos Federal o Estatales, o a sus correspondientes comisiones o diputaciones permanentes a que se refiere la norma jurídica de la Ley de Amparo en estudio, *por analogía*, deben estar dirigidas a las *resoluciones* que emitan en la declaración de procedencia y deben tener como características esenciales:
 - La potestad de decidir sin injerencia de terceros (soberanamente), o la atribución de resolver conforme a su arbitrio y prudencia en la adopción de su decisión (discrecionalmente); y,
 - Que esa decisión o determinación se encuentre libre de presión y no dependa de una tercera persona y órgano ajeno.
- **El artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo**, que establece la referida causal de improcedencia, resulta constitucional y convencional siempre que se interprete de manera restrictiva en el sentido de que dicha limitante se refiere solo a las resoluciones o declaraciones de las Legislaturas de los Estados mediante las cuales resuelvan soberana o discrecionalmente la declaración de procedencia, ya que, lo que se busca con dicha causal de improcedencia es que esa decisión –final– no dependa de terceros y se encuentra libre de presión e injerencia alguna.
- Es únicamente en la *etapa resolutive* en la que se depositó en el Congreso Federal, en las Cámaras que lo constituyen, en las Legislaturas de los Estados o en sus respectivas Comisiones o



Diputaciones Permanentes, la facultad soberana y discrecional de dictar una resolución en la que se “resuelva” si procede el no el retiro de la inmunidad procesal en contra del servidor público imputado y, por ende, si procede la separación inmediata de su empleo, cargo o comisión, en aras de quedar sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

- Sin embargo, dichos principios no se actualizan cuando para el ejercicio de esa facultad se exige la actualización de ciertas causas, de determinadas reglas y plazos, así como el cumplimiento de requisitos esenciales para que la legislatura, con base en ellos, decida lo conducente.
- Es decir, cuando la referida facultad está sujeta al cumplimiento de determinadas causas, reglas, plazos y requisitos, es claro que no podría considerarse soberana y discrecional y, por ende, el enunciado normativo en estudio no es susceptible de aplicarse ni de leerse de manera extensiva para abarcar otros supuestos distintos a los expresamente previstos en la propia causa de improcedencia, como lo son las violaciones a las normas del procedimiento o actos intra-procesales realizados de manera previa a dicha determinación soberana o discrecional de la Legislatura Local respectiva, pues considerarlo así, implicaría expandir su ámbito de aplicación a supuestos no establecidos expresamente en la referida norma.
- De interpretar en otro sentido la norma, el control constitucional sobre este tipo de actos se encontraría vedado en términos absolutos, pues si por disposición constitucional y legal, tanto a nivel federal como local, las resoluciones definitivas del Congreso en materia de declaración de procedencia son inatacables, entonces, esa inimpugnabilidad permitiría que, en caso de quebrantarse algunos de los mandatos jurídicos previstos en las leyes ordinarias en relación con las causas, reglas, plazos y demás requisitos esenciales que deben cumplirse en el procedimiento de declaración de procedencia, no exista posibilidad alguna de someter esas actuaciones a escrutinio constitucional alguno.
- Así, la Primera Sala consideró que a partir de la interpretación del artículo 61, fracción VII, de la Ley de Amparo, con fundamento en los principios *pro personae* y *pro actione*, así como con base en el estándar de protección del derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva (establecido en sede constitucional y convencional), el **juicio de amparo**

es el único medio idóneo de control constitucional previsto por nuestro ordenamiento jurídico para someter a escrutinio judicial cualquier acto intraprocesal durante la sustanciación de un procedimiento de declaración de procedencia, tanto a nivel federal como local.

- La causa de improcedencia establecida en la disposición reglamentaria atiende únicamente a la **inatacabilidad o inimpugnabilidad de las resoluciones definitivas** que se dicten sobre esa clase de procedimientos, habida cuenta de que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, cuentan con una facultad soberana y discrecional para su emisión.

Sobre lo antes anotado, cabe resaltar que aun y cuando en esta segunda etapa, nuestro más Alto Tribunal ha modulado su criterio, en relación con la posibilidad de impugnar algunos actos intermedios del procedimiento de declaración de procedencia —a través del juicio de amparo— no ha cambiado su posición original que la decisión final que recaiga en estos procedimientos no son impugnables.

ii) Caso concreto

- (13) Como se anticipó, la pretensión final del recurrente es reincorporarse al cargo de presidente Municipal de Culiacán, el cual sustentó en la conclusión de la licencia temporal que le otorgó el Ayuntamiento (concluyó el 6 de diciembre de 2022), por lo que solicitó a dicha autoridad que fuera reincorporado a sus funciones.
- (14) La parte recurrente sostiene, esencialmente, que la Sala responsable validó incorrectamente la decisión del Tribunal local que determinó que las porciones normativas (artículos 136 de la Constitución y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ambos del Estado de Sinaloa) han traído como consecuencia que se le haya privado del ejercicio de su cargo como presidente municipal, sin existir una sentencia condenatoria de carácter penal, lo que viola sus derechos político electorales, el principio de inocencia y el principio *pro persona*.



- (15) Como se adelantó, **no es posible acoger la pretensión del actor**, pues el estudio que pretende implicaría juzgar, de manera indirecta, la legalidad y constitucionalidad de los acuerdos 72 y 73 emitidos por el Congreso local (dentro de las declaratorias de procedencia), de ahí que su demanda deba ser desechada.
- (16) En efecto, las disposiciones que aduce el recurrente le fueron aplicadas en su esfera jurídica, tienen el siguiente contenido:

Constitución local

Artículo 136.- Por la declaratoria de procedencia, el servidor público quedará separado de su cargo mientras esté sujeto al proceso penal. En caso contrario cesará todo procedimiento ulterior en su contra, pero podrá enjuiciársele penalmente después de concluido su cargo. Cuando la sentencia sea absolutoria, el inculpado podrá reasumir su encargo.

Tratándose de delitos federales imputados al Gobernador, a los Diputados o Magistrados, previa declaratoria del Congreso de la Unión, la Legislatura Local resolverá si ha lugar a proceder en contra de los servidores públicos, mencionados, para el solo efecto de dejar expedita la actuación de las autoridades competentes.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Artículo 41.- Si el Congreso del Estado declara que ha lugar a proceder contra el denunciado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes; en este caso, se enviará el expediente relativo a la Procuraduría General de Justicia para que ejercite la acción penal correspondiente.

Si no se emite declaratoria de procedencia, el servidor público continuará en el desempeño de su cargo y no habrá lugar a procedimiento ulterior, por los mismos hechos, en tanto no concluyan sus funciones.

- (17) Como se desprende del contenido de las disposiciones normativas apuntadas, estas se refieren a los efectos que producen aquellas resoluciones en el que el órgano legislativo determina que ha lugar a proceder penalmente contra la persona servidora pública; es decir, **i) quedará inmediatamente separado de su cargo y, ii) estará sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.**

- (18) En esos términos, se actualiza un impedimento técnico para analizar los motivos de disenso, porque considero que **no es viable que mediante la vía electoral** se pretenda destruir los efectos jurídicos que han alcanzado las declaraciones de procedencia. Como a continuación se justifica.
- (19) **En primer término**, esta Sala Superior carece de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad los artículos 136 de la Constitución y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ambos del Estado de Sinaloa, que fueron aplicados en las declaratorias de procedencia por parte del Congreso de Sinaloa.
- (20) Al respecto, se debe tener en cuenta que, conforme al artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación previstos en la Norma Fundamental y la ley.
- (21) Por su parte, en el artículo 166 de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se establece la competencia para conocer de los asuntos que ahí se enumeran, **sin que se encuentre previsto el relativo a los procedimientos de declaratoria de procedencia.**
- (22) En esta vertiente, y siguiendo la doctrina de nuestro máximo tribunal considero que no se actualiza la competencia de este órgano especializado, pues los acuerdos que emitió el órgano legislativo dentro del procedimiento de declaración no son **judicializables en la vía electoral.**
- (23) En efecto, conforme a la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la **vía del juicio de amparo** es el mecanismo de control de constitucionalidad para analizar las declaraciones de procedencia, únicamente respecto de **los actos o determinaciones** que se dicten dentro de un procedimiento de retiro de



inmunidad, pero **no de aquellas las resoluciones o declaraciones** de las Legislaturas de los Estados mediante las cuales resuelvan soberana o discrecionalmente la declaración de procedencia.

(24) Entonces, de atender la pretensión del recurrente en el sentido que se realizara una interpretación *pro persona* solicitada, esto conllevaría a que en realidad se estaría juzgando, por la vía electoral, la legalidad y constitucionalidad de las declaraciones de procedencia, lo que no tiene asidero jurídico, tal y como lo he demostrado.

(25) **En segundo término**, se pretende analizar una posible afectación a un derecho político electoral, a partir de la revisión de las declaraciones de procedencia, precisamente, porque con base en ellas es que el ahora recurrente fue separado del cargo, lo cual en modo alguno tampoco se puede analizar por la vía electoral.

(26) Recordemos que los integrantes del Cabildo y otros servidores públicos al dar respuesta a la solicitud planteada por el recurrente de ser restituido en el ejercicio del cargo sostuvieron lo siguiente:

“En respuesta a su solicitud se le informa que su separación del cargo fue en acatamiento a los Acuerdos números 72 y 73, expedidos por la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado, con fundamento en los artículos 43, fracción XX de la Constitución Política y, 32 al 45 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ambas del Estado de Sinaloa, donde se emitieron dos Declaratorias de Procedencia en contra suya, de los cuales se desprende que: ha lugar a proceder penalmente en su contra; la insubsistencia del fuero constitucional de que Usted estaba investido; la separación del cargo de Presidente Municipal de este H. Ayuntamiento por el que fue electo para el periodo 2021-2024; y, la vacante de dicho cargo”.

(27) Es decir, son los acuerdos 72 y 73 emitidos por el Congreso local los que impiden normativa y materialmente que el ahora recurrente pueda ser reincorporado en el cargo que venía desempeñando.

(28) **En ese estado de cosas**, al considerar que las resoluciones finales que se emiten en las declaraciones de procedencia por los órganos

legislativos **constituyen determinaciones soberanas o discrecionales**, que derivan de un acto político, administrativo, de contenido penal, transitorio y revocable, que tiene por objeto poner a una persona servidora pública a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado por el delito o delitos cometidos durante el desempeño de su encargo, **es conforme a derecho sostener que no admiten ningún medio de control constitucional.**

- (29) Cabe señalar que, la palabra “soberano” se entiende como el poder supremo e independiente que no está obligado a cumplir órdenes o mandatos de otro poder, es decir, que es autoridad autónoma e independiente de otra; mientras que “discrecional” se refiere a la resolución de un órgano dada en el ejercicio de una potestad de esa naturaleza, esto es, que le es libre en su emisión, pero bajo parámetros de prudencia³².
- (30) En esta misma línea, la “facultad de resolver soberana y discrecionalmente” se ha interpretado como el poder, atribución o derecho que otorga una norma de derecho positivo vigente a la autoridad para decidir acerca de algo sin sujetarse a determinadas reglas³³.
- (31) En consecuencia, si las referidas declaratorias de procedencia tienen su base en los artículos 136 de la Constitución y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ambos del Estado de Sinaloa, que establecen los efectos de **las resoluciones definitivas** que se dicten en las declaraciones de procedencia respecto de los cuales se actualiza **inatacabilidad o inimpugnabilidad**, en la medida que, conforme al marco constitucional federal y local, tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, cuentan con una facultad soberana y discrecional para su emisión.
- (32) Ello, es razón suficiente por la cual esta Sala Superior **no pueda ni deba** llevar a cabo el estudio de constitucionalidad de las normas, porque ello

³² Véase, la ejecutoria pronunciada por la Segunda Sala en el Recurso de Queja 86/2016.

³³ Véase, la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la SCJN en el amparo en revisión 987/2007.



incidiría en los actos legislativos al privarlos materialmente de sus efectos, **desconociendo** que las decisiones soberanas de los órganos legislativos que se emiten en los procedimientos de declaración de procedencia, se tratan de **resoluciones definitivas que se sustraen de los mecanismos de control judicial de constitucionalidad, al resultar inatacables o inimpugnables.**

- (33) Lo anterior, porque aquellas decisiones soberanas encuentran una justificación desde el punto de vista constitucional, porque el Poder Constituyente o el Órgano Revisor de la Constitución facultó al órgano legislativo para resolver soberana y discrecionalmente si ha lugar o no a retirar la inmunidad procesal de una persona servidora pública, con el fin de que sea juzgado por el delito o delitos que se le atribuyen.
- (34) Lo que encuentra sustento en aquellas decisiones que atienden a una naturaleza eminentemente parlamentaria respecto de los cuales decide autónoma y discrecionalmente el cuerpo legislativo.
- (35) Por estas razones, es que **no existe base normativa** para que esta Sala Superior emprenda un estudio de constitucionalidad, pasando por alto que, conforme a la doctrina jurisprudencial, la resolución definitiva de la declaración de procedencia es inatacable, esto es, no procede ningún medio de defensa, inclusive el juicio de amparo, por estas mismas razones tampoco procede la vía electoral.
- (36) Finalmente quiero destacar que, en una cadena impugnativa anterior se cuestionaron los multicitados acuerdos 72 y 73, respecto de los cuales las instancias previas sostuvieron carecer de competencia para su conocimiento y resolución. En aquella oportunidad esta Sala Superior en el expediente SUP-REC-379/2022, determinó desechar el medio de impugnación al considerar que no había ningún tema de constitucionalidad que ameritara un estudio de fondo, pues la Sala regional se había limitado a analizar la legalidad de la sentencia del Tribunal local en la que se declaró incompetente para conocer de la controversia planteada en diversos juicios por no ser de naturaleza

electoral ya que, a su consideración, los hechos denunciados conllevaban a una valoración o ponderación política sobre si se le debe remover el fuero constitucional al servidor público para enfrentar el proceso penal.

(37) Lo anterior pone en evidencia, que sobre los decretos 72 y 73, ya fueron motivo de pronunciamiento en una cadena impugnativa previa, por lo que no es posible volver a realizar un análisis sobre los mismos.

(38) Bajos los anteriores razonamientos, coincido con la propuesta del desechamiento de la demanda, al advertir un impedimento técnico para analizar el fondo de la controversia porque al estar relacionados las declaraciones de procedencia, ello sería un obstáculo insalvable que impediría a las Salas del Tribunal Electoral hacer un pronunciamiento, debido a que se tratan de resoluciones soberanas y discrecionales que son inatacables o inimpugnables.

Por estos motivos emito el presente **voto razonado**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO PARTICULAR³⁴ QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZÑA, CON RELACIÓN AL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-227/2023.

ÍNDICE

1. Tesis del voto particular	37
2.- Contexto	37
3. Procedencia de la demanda	38
4. Conclusión.	40

Respetuosamente, disiento del sentido de la sentencia aprobada por la mayoría. Por ello, formulo voto particular en los siguientes términos.

1. Tesis del voto particular

Considero que el recurso de reconsideración es procedente, porque el actor plantea la omisión de la sala regional para analizar cuestiones de constitucionalidad expresadas desde el inicio de la cadena impugnativa.

En el caso, se debe dilucidar en el fondo si la sala regional incurrió en la omisión de análisis de constitucionalidad y convencionalidad que se le atribuye.

2.- Contexto

La controversia deriva de la negativa del Ayuntamiento de Culiacán de reincorporar a Jesús Estrada Ferreiro al cargo de presidente municipal.

El cabildo determinó que la separación del cargo derivada de dos declaraciones de procedencia emitidas en su contra obedecía a sendos acuerdos del Congreso local y a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, normativa que prevé que el servidor público al que se le haya declarado

³⁴ Con fundamento en el último párrafo del artículo 167, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

procedencia podrá reincorporarse al cargo, siempre y cuando exista una sentencia absolutoria a su favor.

La negativa de reincorporación fue controvertida ante el Tribunal electoral local por el ahora recurrente quien, en la parte que interesa, pretendía una interpretación *pro persona* de las normas que prevén la separación del cargo por declaración de procedencia a la luz del principio de presunción de inocencia.

El Tribunal local confirmó la negativa de reincorporación, porque consideró que uno de los efectos de la declaración de procedencia es precisamente la separación del cargo hasta que exista sentencia absolutoria.

Inconforme, el presidente municipal controvirtió ante la sala regional, instancia ante la que de nueva cuenta propuso una interpretación *pro persona* en la que se analizaran las normas locales a la luz del principio de presunción de inocencia, pues desde su perspectiva se podría reincorporar al cargo a la vez que se le sigan los procesos penales que correspondan.

La sala regional determinó que no era factible una interpretación *pro persona* porque advirtió que prevalecen los efectos de la declaración de procedencia.

El servidor público promovió recurso de reconsideración ante la Sala Superior, en el que expone que la sala regional omitió analizar el problema de constitucionalidad expuesto.

3. Procedencia de la demanda

A mi juicio, el recurso de reconsideración es procedente, porque desde el inicio de la cadena impugnativa el ahora recurrente planteó un problema de constitucionalidad referente a que las normas en las que se



prevé una restricción para la reincorporación³⁵ de un servidor público por declaración de procedencia deben ser interpretadas a la luz del principio de presunción de inocencia.

Inclusive, el ahora recurrente desde la instancia inicial expuso que los argumentos del cabildo para negarle su reincorporación al cargo transgredían los artículos 1, 14, 16 y 133 constitucionales, ya que todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Además, se advierte que su pretensión era la inaplicación de los artículos 41 y 44 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Sinaloa, y su similar 136, de la Constitución local, por ser contrarios a los derechos fundamentales, aunado a que alegó que se debió respetar su presunción de inocencia y observar el principio *pro persona*, así como el debido proceso y principio de legalidad.

En ese orden de ideas, el ahora recurrente planteó que la responsable incurrió en omisión de analizar sus planteamientos de constitucionalidad.

Por lo anterior, considero que se debió conocer el fondo de la controversia para dilucidar si la responsable omitió el análisis de la controversia sobre los aspectos de constitucionalidad expuesto a lo largo de la cadena impugnativa.

Inclusive, si en el fondo se determina la existencia de la omisión, se pudieron fijar parámetros para que la responsable dilucide si la restricción es legítima a la luz del derecho a ser votado en su vertiente de desempeño del cargo, en conexión con el principio de presunción de inocencia.

Importa señalar que, en mi opinión, en el fondo le asistiría razón al actor porque, efectivamente, la regional omitió realizar el análisis de

³⁵ Artículo 136, de la Constitución local y 41 y 44 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Sinaloa.

constitucionalidad y convencionalidad propuesto por el actor, pues determinó que esas normas no podían ser interpretadas de manera favorable pues prevén un mecanismo para someter a proceso penal a los servidores públicos.

En mi opinión la autoridad responsable no analizó los planteamientos esenciales del actor sometidos a su conocimiento ni se pronunció respecto de la pretensión a partir de una valoración integral de la demanda, por lo que la controversia planteada no fue resuelta en su integridad, en detrimento de la seguridad jurídica del recurrente.

Por lo anterior, a mi juicio, la sentencia impugnada debía revocarse a efecto de que la regional determinara si fue correcto que el Tribunal Electoral de Sinaloa confirmara la decisión del cabildo de negarle al promovente su reincorporación al cargo de presidente municipal de Culiacán, o si, por el contrario, dicha decisión lesiona injustificadamente sus derechos político-electorales en su vertiente de acceso y desempeño del cargo público representativo.

4. Conclusión.

En consecuencia, considero que la demanda es procedente y en el fondo se debió determinar la existencia de la omisión para el efecto que la responsable analizara los planteamientos de constitucionalidad.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



**VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN QUE EMITE EN EL EXPEDIENTE SUP-REC-227/2023³⁶**

Respetuosamente, estoy en contra del criterio aprobado por la mayoría consistente en desechar la demanda del expediente SUP-REC-227/2023³⁷, en el que se sustenta que no se actualiza el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, ya que no subsiste un tema de constitucionalidad que deba ser analizado por la Sala Superior.

No comparto esa postura, por el contrario, estimo que se actualiza el requisito especial de procedencia, ya que, en mi opinión, la Sala Regional no fue exhaustiva ni realizó una debida fundamentación y motivación respecto de los planteamientos relativos a la constitucionalidad y validez de los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos local, que establecen que, ante una declaratoria de procedencia, los servidores públicos serán separados inmediatamente de su encargo hasta en tanto no se emita una resolución absolutoria.

También, considero que el presente caso resulta importante y trascendente, ya que se plantea la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente la consecuencia de un acto del Congreso que tiene un impacto en el ejercicio de los derechos político-electorales, y, que los criterios resultantes pueden sentar un precedente para resolver casos futuros.

En consecuencia, considero que debió tenerse por actualizado dicho requisito y revocarse la sentencia impugnada, para el efecto de que en plenitud de jurisdicción se analizara los agravios de constitucionalidad

³⁶ Colaboraron: Javier Ortiz Flores, Sergio Iván Redondo Toca, Juan Guillermo Casillas Guevara, Rubí Yarim Tavera Bustos, Alberto Deaquino Reyes.

³⁷ En sesión de veintisiete de julio de dos mil veintitrés, se **rechazó** el proyecto de resolución en vista de que la mayoría estimó que sí se actualizaba el requisito especial de procedencia, y se ordenó retornar el recurso de reconsideración a la ponencia del magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón. Posteriormente, en sesión de veintisiete de septiembre, la mayoría determinó desechar el medio de impugnación al estimar que era improcedente al no subsistir un tema de constitucionalidad que deba ser analizado.

planteados que no se estudiaron de forma debida y exhaustiva ante la Sala Regional.

En ese sentido, considero que deben declararse inconstitucionales los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades local, que establecen que ante una declaratoria de procedencia deberá separarse a los funcionarios de su encargo en tanto no exista una resolución absolutoria de los delitos que se les imputan, lo cual, en mi opinión, no es una restricción válida, ya que trastoca el artículo 38 constitucional y 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establecen los supuestos por los cuales se pueden restringir derechos, y que además, vulneran el principio de presunción de inocencia, puesto que sin que exista una resolución judicial que determine la responsabilidad del inculpado restringe sus derechos político-electorales en su vertiente de acceso al cargo.

Lo anterior, para el efecto de que se ordene que en forma inmediata se restituya al recurrente en su encargo de presidente municipal de dicha entidad federativa.

1. Razones de mi disenso

Estoy en contra del criterio por los motivos que explico a continuación:

1.1. Sí se actualiza el requisito especial de procedencia.

En mi opinión, el recurso de reconsideración cumple con este requisito, toda vez que, como se advierte de la cadena impugnativa y de los motivos de impugnación esgrimidos, subsiste en el caso una cuestión de constitucionalidad y convencionalidad. Así también, considero que existe una segunda razón de procedencia, ya que el presente asunto reviste los rasgos de importancia y trascendencia. Lo anterior, en virtud de las siguientes razones.

La Sala Superior ha considerado que el recurso de reconsideración procede para controvertir sentencias dictadas por las salas regionales, entre otros



supuestos, cuando el **planteamiento de constitucionalidad se vincule con la aplicación de normas que se estimen contrarias a la Constitución o a sus principios**; con la finalidad de garantizar el control de constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, cuando el recurrente aduce que en la sentencia impugnada se omitió hacer el análisis del concepto de agravio que sustenta tal contravención. Lo anterior, porque la causa y objeto de la controversia planteada consiste precisamente en analizar y determinar una cuestión de constitucionalidad de las normas jurídicas aplicadas en el caso concreto. Lo anterior, para garantizar el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la justicia electoral, de acuerdo con la jurisprudencia 12/2014, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.

También, la Sala Superior ha sustentado que el recurso de reconsideración es procedente cuando en la sentencia de la sala regional se omite el análisis del planteamiento de inconstitucionalidad, o bien, se declaran inoperantes los argumentos respectivos, ya que su análisis es de tal trascendencia que amerita dar certeza sobre los parámetros de constitucionalidad de las leyes de la materia, de acuerdo con la Jurisprudencia 10/2011, de rubro RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.

En mi consideración, los planteamientos del recurrente cuestionan la aplicación de normas locales del estado de Sinaloa que estima contrarias a los principios establecidos en la Constitución, primordialmente el de presunción de inocencia y que afectan sus derechos a la participación política.

Esto es así porque, al parecer del recurrente, la aplicación de los artículos 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado

de Sinaloa y 136 de la constitución local del estado de Sinaloa trajo como consecuencia que, sin haber sentencia penal firme que le impida ejercer el cargo para el cual fue electo como presidente municipal, se le haya despojado en automático de sus derechos políticos porque derivado de la aplicación de esas disposiciones que señalan que si el Congreso vota que ha lugar a proceder penalmente contra un servidor público, éste quedará inmediatamente separado del cargo y, además, se le exige una sentencia absolutoria para poder regresar a las funciones.

Es importante destacar que el ahora recurrente planteó desde la primera instancia e insiste, en este recurso de reconsideración, la necesidad de efectuar un control de constitucionalidad y convencionalidad de las referidas normas legales locales, al considerar que riñen con los derechos humanos, ya que las autoridades tenían el deber de interpretar su derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio al cargo, establecido en el artículo 35 constitucional, a la luz de los principios constitucionales y convencionales de presunción de inocencia y *pro persona*, como se evidencia a continuación.

En el caso, la controversia tiene su origen en la negativa del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, de reincorporar a Jesús Estrada Ferreiro, al cargo de presidente municipal al considerar que la separación al cargo fue en acatamiento a los acuerdos 72 y 73 emitidos por el Congreso del Estado de Sinaloa, en los cuales se acordó, entre otros aspectos, que, por los efectos de los procedimientos de *Declaración de Procedencia por la Comisión de Delitos*, en términos **del artículo 41**³⁸ de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, el ahora recurrente Jesús Estrada Ferreiro quedaba separado del cargo.

³⁸ “Artículo 41. Si el Congreso del Estado **declara que ha lugar a proceder contra el denunciado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo** y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes; en este caso, se enviará el expediente relativo a la Procuraduría General de Justicia para que ejercite la acción penal correspondiente. Si no se emite declaratoria de procedencia, el servidor público continuará en el desempeño de su cargo y no habrá lugar a procedimiento ulterior, por los mismos hechos, en tanto no concluyan sus funciones”.



Al acudir a la **primera instancia** ante el tribunal local de Sinaloa, Jesús Estrada Ferreiro expresó, en su agravio segundo, que los argumentos del cabildo para negarle su reincorporación al cargo transgredían los artículos 1, 14, 16 y 133 constitucionales, ya que todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; de ahí se sigue que las autoridades responsables **debieron inaplicar los artículos 41 y 44** de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Sinaloa, por ser contrarios a los derechos fundamentales y se debió respetar **su presunción de inocencia y observar el principio *pro persona*, así como el debido proceso y principio de legalidad.**

También, expuso que la responsable no debió sostener la eficacia de una resolución emitida con violaciones a derechos fundamentales, ya que antes de ser sentenciado es separado del cargo como si fuera responsable de los delitos de los que se le acusa sin ser sentenciado y sin tener la oportunidad de defenderse.

El **Tribunal Local** determinó que, de conformidad con el **artículo 136** de la constitución local, el actor cuenta con su derecho a reincorporarse al cargo, siempre y cuando sea absuelto de los procesos penales en su contra y ocurra dentro del periodo para el cual fue electo (2021-2024) y si en el caso no existe sentencia absolutoria, es correcta la negativa de reincorporarse al cargo, ya que existe un impedimento jurídico (desafuero), por lo que además, es evidente la aplicación de las disposiciones legales en las que se funda la negativa a reincorporar al recurrente al cargo que se le confirió por elección popular.

Inconforme, Jesús Estrada Ferreiro presentó juicio de la ciudadanía ante la Sala Guadalajara (**SG-JDC-45/2023**), en el cual esencialmente expuso que el Tribunal Local **debió realizar una interpretación *pro persona*, favoreciendo su derecho a ser votado** en su vertiente de ejercicio al cargo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución general, de forma que debió privilegiar el contenido de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y maximizar su derecho para poder reincorporarse al

ejercicio del cargo para el cual fue electo una vez que venciera su licencia, siempre y cuando no existiera una sentencia firme emitida por un juez penal que se lo impidiera.

Argumentó que se vulneró el **principio de presunción de inocencia**, porque el Tribunal local debió valorar si existía o no una sentencia dictada por un juez penal que impidiera su reincorporación al cargo y no debió emitir una decisión solo con base en investigaciones que no lo sujetan a un proceso penal conforme a la constitución.

La **Sala Guadalajara confirmó** la decisión del tribunal local al sostener, esencialmente, que el actor partió de la premisa incorrecta de considerar que la licencia temporal prevalece sobre el acuerdo del Congreso del Estado que lo destituyó del cargo, **soslayando el artículo 136 de la constitución local** en el que se basó la responsable para confirmar la negativa de reincorporarse.

Precisó que la declaración de procedencia no prejuzga sobre la culpabilidad sobre los procesos penales con base en los cuales fue desaforado; pero constituye un requisito de procedibilidad para ser juzgado en el ámbito penal cuyo efecto inmediato es la remoción del funcionariado, pues hasta que no se dicte sentencia absolutoria no puede ser restituido.

Respecto a que se debió realizar una interpretación *pro persona*, la Sala Guadalajara lo calificó como inoperante, al estimar que el actor no identificó las razones por las cuales el Tribunal Local realizó una interpretación restrictiva de derechos que no implicara una protección más amplia.

Consideró que, si la norma no genera sospecha de invalidez para el juzgador, o no existe petición que cumpla con los requisitos, no resulta necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad, ya que la presunción de constitucionalidad de que gozan las normas jurídicas no estaba en duda.



Así, la Sala Guadalajara concluyó que estaba impedida para realizar un control de constitucionalidad a partir de la simple manifestación que hizo la parte actora de que se realice, ya que el ahora recurrente no señaló con toda claridad la norma a contrastar y los agravios que le producía, como requisitos mínimos de la solicitud para aplicar el principio *pro persona*.

En esta instancia, el recurrente solicita a la Sala Superior la no aplicación de cualquier disposición legal, jurisprudencial o constitucional que se contraponga a la reforma constitucional de derechos humanos de 2011; que analice en forma exhaustiva y aplique la normativa constitucional y convencional a partir de los principios de presunción de inocencia, *pro persona*, de progresividad y mayor beneficio al quejoso, cuando se adviertan dos o más normas aplicables.

Lo anterior, en vista de que el recurrente considera: que no existe una sentencia condenatoria en su contra ni se encuentra sujeto a un proceso penal y que se vulneran sus derechos al exigirse una determinación absoluta para poder seguir desempeñando su encargo de presidente municipal.

Así, pues, como se observa, a lo largo de la cadena impugnativa, se advierten planteamientos que han solicitado realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad, ya que la determinación de separarlo del cargo de elección popular se funda expresamente en el 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que deriva del 136 de la constitución local, ambos del estado de Sinaloa, que el recurrente considera que riñen con los principios constitucionales y convencionales esencialmente con el de presunción de inocencia y *pro persona*.

Asimismo, en mi consideración, el presente caso resulta **importante** y **trascendente** para el orden jurídico electoral, ya que, en primer lugar, la materia de impugnación, en último análisis, reside en la validez intrínseca de las porciones normativas que sirven de fundamento al acto que constituyó la negativa de su reincorporación al cargo que venía desempeñando, a la luz de los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad aplicables,

cuestión que, de suyo, es relevante, ya que plantea la cuestión acerca de la posibilidad de controlar jurisdiccionalmente la consecuencia de un acto del Congreso que tiene un impacto en el ejercicio de los derechos político-electorales, y, en segundo lugar, que los criterios resultantes pueden sentar un precedente para resolver casos futuros.

Consecuentemente, en mi opinión, sí se actualiza en el caso el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración.

1.2. Existió una indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, ya que no se resolvió la cuestión efectivamente planteada, al desatenderse el planteamiento central del ahora recurrente

Por otra parte, en cuanto al fondo del asunto, estimo que le asiste la razón a la parte recurrente en cuanto a que existió una **indebida fundamentación y motivación** de la resolución impugnada y que la sala Guadalajara no realizó un **análisis correcto y exhaustivo** de los planteamientos de constitucionalidad desarrollados en el juicio ciudadano federal.

La controversia tiene su origen en el acuerdo del pleno Municipal del Ayuntamiento de Sinaloa que le negó al recurrente reincorporarse al cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa, con motivo de los acuerdos 72 y 73 emitidos por el Congreso de esa entidad federativa en los que se determinó que por los efectos de la Declaratoria de Procedencia relativa a la Comisión de Delitos, quedaba separado del cargo del cargo, en términos de lo dispuesto del artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de ese estado.

La negativa fue confirmada por el Tribunal Local del Estado de Sinaloa, al considerar que, con base en el artículo 136 de la Constitución local, el actor no podría reincorporarse al cargo al existir como impedimento jurídico el desafuero, y sin una sentencia absolutoria que se lo permitiera.

De ahí que, ante la Sala Guadalajara, el planteamiento esencial del actor, que se desprende de una lectura integral de los agravios tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo de su escrito de demanda, radicó en que la



responsable incumplió con su deber de interpretar su derecho fundamental a ser votado, en su vertiente de ejercicio al cargo, establecido en el artículo 35 constitucional, a partir de los principios constitucionales y convencionales de presunción de inocencia y *pro persona*.

Lo anterior, ya que, desde su óptica, la aplicación de las normas legales locales controvertidas (artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa y 136 de la constitución local) que disponen que si el Congreso vota que ha lugar a proceder contra el denunciado, éste quedará inmediatamente separado del cargo, no es compatible con el sistema de protección de derechos humanos establecido en la Constitución general y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En su demanda, el actor argumentó que la separación del cargo de forma automática con motivo del dictado de una declaratoria de procedencia y la exigencia de una sentencia absolutoria para poder reincorporarse al mismo, contradice el principio de presunción de inocencia y los 23, párrafo 2, de la Convención Americana y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de los cuales se desprende que el derecho a ser electo (ejercer el cargo) solo podría ser limitado por existir condena por juez competente en materia penal; de ahí que, si en el caso no existe tal condena, entonces no hay impedimento alguno para reincorporarse.

No obstante, que ese fue el planteamiento esencial, la Sala Guadalajara incorrectamente omitió hacer el análisis de constitucionalidad y convencionalidad que se le solicitó.

Esto es así porque, respecto de la exigencia del actor de realizar una interpretación *pro persona*, la sala responsable consideró que no se reunían los requisitos establecidos en la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para aplicar el principio *pro persona*, ya que, el actor no señaló con claridad la norma a contrastar y los agravios que le produce, ni explicó porque la interpretación del tribunal local era restrictiva y cuál sería una que implicara una protección más amplia, de ahí que se declaró impedida para realizar un análisis de constitucionalidad y convencionalidad.

Contrariamente a lo decidido por la Sala Guadalajara, en mi opinión, tiene razón el recurrente en cuanto a que esa conclusión carece de una **debida fundamentación y motivación**, ya que es inexacto que no se hayan cumplido los parámetros establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para aplicar el principio *pro persona*, como son:

a) Pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable.

b) Señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende.

c) Indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y,

d) Precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles.

Del análisis del escrito de demanda se observa que el actor solicitó expresamente que se aplicara el principio *pro persona* y refirió que la interpretación más favorable resultaría de analizar su derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio al cargo, establecido en el artículo 35 fracción II de la Constitución, a la luz del principio constitucional y convencional de presunción de inocencia; así como a lo establecido en el 23 párrafo 2 de la Convención Americana y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que establecen como único parámetro válido de restricción al derecho de ser votado la existencia de condena dictada por juez competente en materia penal, por lo que, desde su óptica, tal interpretación llevaría a concluir que, si en su caso no existe tal sentencia condenatoria, entonces se le debería permitir ejercer el cargo de presidente municipal.

Como lo ha determinado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien es cierto que el principio *pro persona* no puede entenderse como una exigencia para que se resuelva de conformidad con las



pretensiones de la parte que lo invoque, ni como un permiso para soslayar el cumplimiento a los requisitos de admisibilidad o procedencia de medios de impugnación, también lo es que sí exige que su interpretación se realice en los términos más favorables a las personas y, según se entiende, en clave de derechos humanos de carácter político-electoral, particularmente de su derecho al ejercicio del cargo.

Lo anterior, significa que el principio *pro persona* debe beneficiar a quienes participen dentro de un procedimiento jurisdiccional, ya que **opera como criterio para determinar el fundamento, alcances, regulación y límites de los derechos humanos de cada una, según se encuentren en juego en un asunto, mientras que su falta de utilización puede ser reclamada en juicio por el efecto potencialmente perjudicial que podría tener para la tutela de un derecho humano.**

En el caso, a mi juicio, la Sala responsable desatendió utilizar el principio *pro persona*, en tanto criterio, en la forma determinada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis invocada y ello trajo como consecuencia un efecto perjudicial en la tutela de los derechos político-electorales en su vertiente de ejercicio y permanencia en el cargo.

De ahí que al considerarse incorrectas las razones dadas por la responsable para no analizar el caso a la luz del principio *pro persona*, es que estimo que es **fundado** el agravio sobre la **indebida fundamentación y motivación.**

Lo fundado del agravio radica en que los razonamientos que se advierten de la resolución impugnada no atienden la pretensión real del actor de que se contrastaran las normas locales en las que se basó la negativa de reincorporarlo al cargo -que disponen que la separación del cargo es concomitante a la emisión de una declaratoria de procedencia-, con los estándares internacionales aplicables sobre las restricciones legítimas al derecho a ser votado y el principio de presunción de inocencia.

Esto es así porque, los argumentos de la Sala Guadalajara para considerar correcta la decisión del tribunal local fue la aplicación literal del contenido normativo del artículo 136 de la constitución local, al señalar que el actor

pretendía cambiar la condicionante establecida en dicho artículo para reincorporarse al cargo, al reclamar erróneamente que, en tanto no existiera una sentencia condenatoria debía ser restituido en sus funciones, cuando, contrario a ello, tal artículo dispone que puede ser reincorporado hasta que se emita una sentencia absolutoria.

Es decir, la responsable se limitó a interpretar y aplicar literalmente el artículo 136 de la constitución local, y omitió analizarlo a la luz de los estándares constitucionales y convencionales, como era la verdadera pretensión del actor en su demanda.

Respecto a la presunción de inocencia, consideró que no se vulneró, bajo el argumento de que la declaratoria de procedencia no prejuzgaba sobre la culpabilidad dentro del proceso penal, y que, si bien el desafuero tiene como efecto inmediato la separación al cargo, no se trataba de una pena, sino de una restricción constitucionalmente legítima que permite que un funcionario sea procesado con bases sólidas.

En mi opinión, la preocupación del actor no era que se le presumiera culpable dentro del proceso penal, sino que consideraba que se le estaba tratando como tal, al separarlo del cargo de forma automática; ya que cuestiona que sin existir sentencia penal por juez competente que determinara su responsabilidad se le restringe indebidamente su derecho político de ser votado en su vertiente de ejercicio al cargo. De ahí que tampoco existe congruencia entre lo planteado y la respuesta que recibió.

Tampoco resulta suficiente que la responsable sostenga de forma dogmática que la separación del cargo se trata de una restricción constitucionalmente legítima que permite que un funcionario sea procesado con bases sólidas, sin justificarlo mediante argumentos o razonamientos para llegar a esa conclusión, ya que precisamente el actor cuestiona su legitimidad constitucional y convencional. Por ende, no hay una respuesta congruente y exhaustiva a sus planteamientos.

Consecuentemente, en vista de que la autoridad responsable no analizó los planteamientos esenciales del actor sometidos a su conocimiento; ni se



pronunció respecto de la pretensión a partir de una valoración integral de la demanda, por lo que la controversia planteada no fue resuelta en su integridad, en detrimento de la seguridad jurídica del recurrente.

Entonces, a partir de dicho análisis, en mi opinión, lo que debe determinarse es si fue correcto que el Tribunal Electoral de Sinaloa confirmara la decisión del cabildo de negarle al promovente su reincorporación al cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa, o si, por el contrario, dicha decisión lesiona injustificadamente sus derechos político-electorales en su vertiente de acceso y desempeño del cargo público representativo.

Consecuentemente, en mi consideración son **fundados** los agravios expuestos por el actor, ya la autoridad responsable no analizó los planteamientos esenciales del actor sometidos a su conocimiento; ni se pronunció respecto de la pretensión real a partir de una valoración integral de la demanda, por lo que la controversia planteada no fue resuelta en su integridad, en detrimento de la seguridad jurídica del recurrente. Por lo tanto, se revoca la resolución impugnada emitida por la Sala Regional responsable.

Ahora bien, a efecto de garantizar el acceso a la justicia al actor, y privilegiar la resolución de su controversia de forma completa, pronta y expedita, estimo que -en las circunstancias particulares del caso- se justifica analizar, **en plenitud de jurisdicción**, de conformidad con lo establecido en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios, la sentencia emitida por el Tribunal local.

Como se advirtió, el problema jurídico que se plantea en el caso es determinar si la negativa de reincorporarlo al cargo como presidente municipal de Culiacán Sinaloa, con motivo de una declaratoria de procedencia en la que se ordenó la separación del cargo, constituye o no una restricción constitucional y convencionalmente válida a su derecho de ser votado, en su vertiente de ejercicio al cargo.

Considero que resulta necesario decidir lo anterior de forma inmediata, toda vez que la pretensión de Jesús Estrada Ferreiro es que se le restituya en el

cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa, pretensión que solo podría alcanzar dentro del periodo para el cual fue electo, el cual culmina el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro. No obstante, ha visto afectado su derecho al acceso a la justicia, ya que, desde el seis de diciembre de dos mil veintidós, fecha en la cual solicitó su reincorporación al cargo, han pasado más de ocho meses, producto de una larga cadena impugnativa, sin que exista certeza sobre su situación jurídica.

Por lo anterior, y a fin de privilegiar la resolución de fondo de la controversia planteada, **se justifica llevar a cabo el estudio en plenitud de jurisdicción**, de conformidad con lo establecido en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios, ya que de extenderse el plazo aún más, se corre el riesgo de que su pretensión se torne inviable.

1.3. Estudio en plenitud de jurisdicción. Delimitación de la materia de estudio

Como ya lo adelantaba, el planteamiento esencial del actor, que se desprende de una lectura integral de los agravios tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo, y que, como se mostró en el apartado anterior, la Sala responsable dejó de atender, es que el Tribunal Local incumplió su deber de interpretar el derecho fundamental a ser votado, en su vertiente de ejercicio al cargo, establecido en el artículo 35 constitucional, a partir de los principios constitucionales y convencionales de presunción de inocencia y *pro persona*.

Así, desde la perspectiva del ahora recurrente, la separación del cargo de forma automática con motivo del dictado de una declaratoria de procedencia y la exigencia de una sentencia absolutoria para poder reincorporarse al mismo, riñe con el principio de presunción de inocencia y es contrario a lo establecido en el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de los cuales se desprende que el derecho a ser electo (ejercer el cargo) solo podría ser limitado por existir condena por juez competente en materia penal; de ahí que, si en el caso no existe tal condena, entonces no hay impedimento alguno para reincorporarse.



Por lo tanto, considera que las normas locales legales aplicadas en su perjuicio (artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa y 136 de la constitución local) que disponen que si el Congreso vota que ha lugar a proceder contra el denunciado, éste quedará inmediatamente separado del cargo, son incompatibles con el sistema de protección de derechos humanos establecidos en la Constitución general y en la Convención Americana de Derechos Humanos.

De ahí que, debió analizarse dicho agravio, pues es el que atiende el núcleo de la irregularidad planteada, y también, en mi opinión, **es fundado y suficiente para revocar la resolución reclamada.**

1.4. Las normas legales locales controvertidas pueden ser sujetas a control de constitucionalidad y convencionalidad, con independencia de que se encuentren redactadas de forma similar a una disposición constitucional

Las normas que se someten a un control de constitucionalidad en el caso concreto son los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y el diverso 41 de la Ley de Responsabilidades local.

En ese sentido, es importante señalar que el análisis que se efectuara abarca ambos artículos, derivado de la sistematicidad e interdependencia que existe entre ambas normas, ya que son similares y se aplicaron en el caso concreto.

Conviene tener presente el texto de las disposiciones impugnadas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SINALOA

Artículo 136.- *Por la declaratoria de procedencia, el servidor público quedará separado de su cargo mientras esté sujeto al proceso penal. En caso contrario cesará todo procedimiento ulterior en su contra, pero podrá enjuiciársele penalmente después de concluido su cargo. Cuando la sentencia sea absolutoria, el inculpado podrá reasumir su encargo.*

Tratándose de delitos federales imputados al Gobernador, a los Diputados o Magistrados, previa declaratoria del Congreso de la Unión, la Legislatura Local resolverá si ha lugar a proceder en contra de los servidores públicos, mencionados, para el solo efecto de dejar expedita la actuación de las autoridades competentes.

LEY DE RESPONSABILIDADES DEL ESTADO DE SINALOA

ARTÍCULO 41.- *Si el Congreso del Estado declara que ha lugar a proceder contra el denunciado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes; en este caso, se enviará el expediente relativo a la Procuraduría General de Justicia para que ejercite la acción penal correspondiente.*

Si no se emite declaratoria de procedencia, el servidor público continuará en el desempeño de su cargo y no habrá lugar a procedimiento ulterior, por los mismos hechos, en tanto no concluyan sus funciones.

Por su parte, es importante destacar que el párrafo 7, del artículo 111 de la Constitución General establece:

Artículo 111. *Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*

(...)

(...)

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.”

(...)

Antes de proceder a realizar el análisis de constitucionalidad y/o convencionalidad de las normas jurídicas locales, es importante precisar que toda disposición legal, incluidas las normas constitucionales locales pueden ser sujetas de control de constitucionalidad.

Al respecto, la SCJN ha sustentado que los preceptos de la Constitución General no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República



constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional.³⁹

Además, el Más Alto Tribunal ha señalado que ni en la Constitución Federal ni en la Ley de Amparo se establece que, a través del juicio de amparo, aquella pueda sujetarse a control constitucional, sino únicamente las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías establecidas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; sin que en el concepto "normas de carácter general" puedan entenderse incluidos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta es la Ley Suprema que da fundamento normativo al juicio de amparo; y aun cuando se aceptara que, en sentido lato, es una norma general.

Así, tomando en cuenta estos razonamientos, estimo que, con excepción de las normas constitucionales, todas las disposiciones legales y los actos de las autoridades son susceptibles de control constitucional.

Adicionalmente, este órgano jurisdiccional federal tiene conferido un control concreto por disposición constitucional específica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, sexto párrafo, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 41 y 116 de la Ley Fundamental, lo que implica que, aun cuando las disposiciones locales estén redactadas en forma similar a un precepto de la Constitución General, deben y pueden ser analizadas en los casos concretos, con el objetivo de verificar su regularidad constitucional, para determinar si se está ante restricciones legales válidas, o si, por el contrario, exceden los estándares constitucionales y convencionales.

La Sala Superior es un **órgano del orden constitucional o total**, ya que tiene asignadas funciones de control concreto de la regularidad constitucional de actos, resoluciones y demás elementos jurídicos.

³⁹ Véase la tesis: 2a./J. 3/2014 (10a.), de rubro CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Estimar lo contrario, significaría que basta con que una disposición legal se encuentre redactada en forma similar a una prevista en la Constitución General, para que el juez constitucional se encuentre impedido para analizar si vulnera principios y derechos humanos constitucional y convencionalmente protegidos. Esto, sin lugar a duda podría implicar una denegación de justicia, máxime si nos encontramos ante un caso concreto que derivado de sus características concretas y ante la aplicación de la disposición, pudiera estarse restringiendo de manera injustificada derechos político-electorales. En consecuencia, aun cuando los artículos 136 de la Constitución local y 41 de la Ley de Responsabilidades local tiene una formulación similar al séptimo párrafo del artículo 111 de la Constitución General, esto no las hace constitucionales de entrada ni tampoco impide que puedan analizarse a la luz de los límites y principios constitucionalmente previstos cuando dichas normas se apliquen en el ámbito local. Lo anterior, en el entendido de que las normas jurídicas locales bajo escrutinio, a diferencia de lo que establece el artículo 111, séptimo párrafo, no establece la siguiente disposición: ***“Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados (sic) Senadores son inatacables”***.

1.5. Los artículos 136 de la Constitución local y 41 de la Ley de Responsabilidades local contravienen la Constitución General, porque establecen una restricción indebida a los derechos político-electorales en su vertiente del ejercicio del cargo, que excede las restricciones previstas en el artículo 38 constitucional y 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para analizar la constitucionalidad de una norma, existen diversos métodos reconocidos por la SCJN.⁴⁰

La Segunda Sala de la Suprema Corte ha señalado que no es posible realizar la interpretación conforme en normas que contengan categorías

⁴⁰ Jurisprudencia 2ª./J. 10/2019 (10ª) de la Segunda Sala de la SCJN con el rubro **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL”**



sospechosas o discriminatorias;⁴¹ por otro lado, se ha considerado que es preferible usar el examen de proporcionalidad cuando existan normas que puedan causar una restricción o limitación a un derecho humano, o bien, que el test o examen de igualdad se puede desarrollar en asuntos donde se trate de normas que atenten contra el derecho a la igualdad y no discriminación.

Asimismo, se ha dicho que el escrutinio judicial (leve, medio o intenso) ha sido empleado para casos en los cuales se prevean normas o actuaciones gubernamentales que consistan en vulneraciones a derechos humanos por categorías sospechosas.⁴²

Así también, se ha permitido analizar la constitucionalidad de una norma a partir de su razonabilidad, con base en los principios y reglas reguladoras de una institución jurídica.⁴³

El Tribunal pleno de la SCJN ha determinado los pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, conforme a la tesis plenaria P. LXIX/2011(9a.)

de rubro y textos siguientes:⁴⁴

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales

⁴¹ Tesis 2ª. X/2017 (10ª) de la Segunda Sala de la SCJN con el rubro **NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME.**

⁴² Jurisprudencia P./J. 10/2016 (10ª.) del pleno de la SCJN de rubro **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**

⁴³ Tesis 1ª. CXLV/2015 (10ª.) de la Primera Sala de la SCJN, de rubro **ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESTÁN FACULTADOS PARA REALIZAR UN ESCRUTINIO DE RAZONABILIDAD A LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA CUANDO EN ELLA SE IMPONGAN REQUISITOS DISTINTOS PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES QUE PROTEJAN BIENES JURÍDICOS SIMILARES.**

⁴⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 552. Registro digital: 160525.

en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

Ante la existencia de una amplia gama de métodos para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución o por los tratados internacionales se ha transgredido, es necesario precisar que para decidir cuál es la o herramienta más adecuada para un caso concreto, se tiene que atender:

- a) El derecho o principio constitucional que se alegue violado;
- b) Si la norma de que se trata constituye una limitación gradual en el ejercicio del derecho, o si es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute;
- c) El tipo de intereses que se encuentran en juego;
- d) La intensidad de la violación alegada; y
- e) La naturaleza jurídica y regulatoria de la norma jurídica impugnada

Caso concreto

En el caso, los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades local, materia de impugnación, establecen de forma similar que, ante la declaratoria de procedencia, el servidor público quedará inmediatamente separado de su cargo.

Como se observa, el párrafo primero de ambas disposiciones es categórico en establecer que una vez declarada la procedencia el servidor público quedará inmediatamente separado de su cargo y por cuanto, al artículo 136



de la Constitución local, prevé que el inculpado podrá reasumir su encargo ante una sentencia absolutoria.

La interpretación gramatical de este precepto permite arribar a las siguientes premisas:

- a) La sola declaración de procedencia separa del cargo al servidor público –en este caso- al presidente municipal de Culiacán Sinaloa.
- b) Podrá regresar a su cargo solamente ante una resolución absolutoria.

Así, es evidente que las disposiciones bajo escrutinio no admiten una interpretación conforme, ya sea en sentido amplio o restringido, ya que su formulación no deja lugar a dudas que la declaratoria de procedencia que emita el Congreso local separa inmediatamente y de forma automática a los funcionarios que sean objeto de ella.

Como se desprende de las propias normas, la interpretación conforme no es suficiente para resolver la problemática, razón por la cual procede realizar un examen de proporcionalidad debido a que la norma en cuestión puede causar una restricción o limitación injustificada a un derecho humano de la parte actora a ejercer el cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa.

Al respecto, cabe destacar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CCLXIII/2016, de rubro: TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL, ha sustentado que dicho instrumento de ponderación constitucional es útil para verificar la razonabilidad de la incidencia de disposiciones secundarias en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales, mismo que tiene cuatro componentes:

- a) **Fin constitucionalmente legítimo.** La intervención debe perseguir un fin constitucionalmente reconocido y, por ende, válido.
- b) **Idoneidad.** Que la medida resulte idónea para satisfacer el

propósito constitucional.

- c) **Necesidad.** Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas las opciones que revisten al menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto.
- d) **Proporcionalidad en sentido estricto.** La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido

Atendiendo a lo anterior, en mi consideración, la restricción relativa a que cuando se determine la declaración de procedencia respecto de un funcionario no cumple cabalmente con los parámetros constitucionales y convencionales y, por lo tanto, es indebida, por lo siguiente.

En primer lugar, es importante mencionar que el artículo 38 de la Constitución Federal - norma constitucional general, establece que los derechos o prerrogativas de la ciudadanía se suspenderán:

- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36.
- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- Durante la extinción de una pena corporal;
- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal;
- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión, y
- Por tener sentencia firme por la comisión intencional de delitos contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica, violación a la intimidad sexual; por violencia



política contra las mujeres en razón de género, en cualquiera de sus modalidades y tipos.

- Por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa.

Por su parte, el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto de los derechos políticos establece, que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades, **exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.**⁴⁵

Tomando en cuenta lo expuesto, resulta que la separación del cargo de un funcionario público, con motivo de una declaratoria de procedencia para el efecto de que pueda ser sujeto a un proceso de carácter penal, constituye una medida cautelar. Ello por tres razones principales: 1) es suspensión temporal, mientras dura el procedimiento penal; 2) es una medida que se anticipa a la resolución definitiva de un juicio de responsabilidad penal, y 3) su objetivo es que mientras que dura el procedimiento penal el servicio público del funcionario no se ve afectado. En ese orden, aunque no es una medida cautelar de restricción de la libertad, si es una medida que restringe otro tipo de derechos humanos, como lo son los de carácter político-electoral, a saber, el derecho al voto pasivo en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo de elección popular.

Cuando se separa del cargo de elección popular a una persona, también se afecta de manera indirecta, el derecho de la ciudadanía que lo eligió a un

⁴⁵ **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

cargo de elección popular, de representación o de carácter ejecutivo, como en el caso.

Por ende, si bien, estas medidas cautelares no restringen la libertad personal, sí limitan los derechos político-electorales del ciudadano con la sola declaratoria de procedencia, por lo que, en mi concepto, resultan aplicables los criterios de la CIDH respecto de cómo debe analizarse la convencionalidad de una medida cautelar restrictiva, partiendo de que, en principio, todos los derechos humanos se encuentran a un mismo nivel, y para determinar en los casos concretos cuál debe prevalecer, se debe realizar un ejercicio de ponderación, lo cual aquí no es el caso; es decir, no se realiza un juicio ponderativo, sino de proporcionalidad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver recientemente el **CASO GARCÍA RODRÍGUEZ Y OTRO VS. MÉXICO**, estableció respecto de cómo debe analizarse la razonabilidad o proporcionalidad de las medidas cautelares restrictivas de libertad, lo siguiente:

- **Que para que una medida cautelar restrictiva** de la libertad no sea arbitraria y no se vea afectado el derecho a la presunción de inocencia, es necesario que: a) se presenten presupuestos materiales relacionados con la existencia de un hecho ilícito y con la vinculación de la persona procesada a ese hecho; b) **esas medidas cumplan con los cuatro elementos del “test de proporcionalidad”, es decir con la finalidad de la medida que debe ser legítima (compatible con la Convención Americana), idónea para cumplir con el fin que se persigue, necesaria y estrictamente proporcional**, y c) la decisión que las impone contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas.
- Se argumentó en lo que se refiere al “test de proporcionalidad”, que **la Corte ha afirmado que corresponde a la autoridad judicial desarrollar un juicio de proporcionalidad al momento de imponer una medida privativa de la libertad.**



- Se indicó que **la prisión preventiva, por tratarse de la medida más severa, debe aplicarse excepcionalmente y la regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal.**
- **Corresponde a la autoridad judicial imponer medidas de esta naturaleza únicamente cuando acredite que:** a) **la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención;** b) **que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido;** c) **que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, y d) que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida.**
- En lo que refiere al primer punto, el Tribunal ha indicado que la medida solo se debe imponer cuando sea necesaria para la satisfacción de un fin legítimo, a saber: **que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia. Asimismo, ha destacado que el peligro procesal no se presume, sino que debe realizarse su verificación en cada caso, fundado en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto.**
- Respecto de la necesidad, la Corte encuentra que, al ser la privación de la libertad una medida que implica una restricción a la esfera de acción individual **corresponde exigir a la autoridad judicial que imponga dicha medida, únicamente cuando considere que los demás mecanismos previstos en la ley, que impliquen un menor grado de injerencia en los derechos individuales, no son suficientes para satisfacer el fin procesal.**

Por su parte, en el **CASO PETRO URREGO VS COLOMBIA**, de 8 de julio de dos mil veinte, en el cual la Corte interamericana concluyó que se afectaron los derechos políticos del actor como consecuencia de la sanción disciplinaria de destitución como Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., e inhabilitación por el término de quince años para ocupar cargos públicos, que le fue impuesta por la Procuraduría General de la República, ya que la vigencia de las normas que facultaban a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios democráticamente electos así como aquellas que tienen el efecto práctico de producir una inhabilitación en el ejercicio de los derechos políticos como resultado de una decisión de la Contraloría, constituyen una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; resultan relevantes para en análisis de la controversia a resolver, los siguientes párrafos:

- (Párrafo 96) La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que **dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción** (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores.
- (Párrafo 97) Esta interpretación literal resulta corroborada si se acude al objeto y fin de la Convención para comprender los alcances del artículo 23.2 del mismo instrumento. La Corte ha afirmado que el objeto y fin de la Convención es “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos”, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas



exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. El artículo 23.2 de la Convención corrobora esa finalidad, pues autoriza la posibilidad de establecer regulaciones que permitan la existencia de condiciones para el goce y ejercicio de los derechos políticos. De igual forma lo hace la Declaración Americana en su artículo XXVIII, en el sentido de que reconoce la posibilidad de establecer restricciones al ejercicio de los derechos políticos cuando estos son “necesarios en una sociedad democrática”. Para los mismos efectos, resulta relevante el artículo 32.2 de la Convención en el sentido de que establece que “[l]os derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

- (Párrafo 100) Tal como fue señalado con anterioridad, del artículo 23.2 de la Convención se desprenden los requisitos para que proceda la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23.1 como consecuencia de una sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario público democráticamente electo. En el caso de la sanción impuesta al señor Petro, ninguno de esos requisitos se cumplió, pues el órgano que impuso dicha sanción no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana. Además, la sanción de destitución –aun cuando esta haya ocurrido por un período de un mes- constituyó una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo, que no pudo continuar ejerciendo su cargo, como una afectación a los derechos de aquellas personas que lo eligieron, y en general afecta la dinámica del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores.
- (Párrafo 111) En relación con los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Convención, el deber de adecuar el derecho interno implica que las normas que prevén restricciones a los derechos políticos –o que facultan autoridades para su imposición- deben ajustarse a lo previsto en el artículo 23.2 del mismo instrumento (*supra* párrs. 90 al 98). Asimismo,

respecto a la adopción de dichas prácticas, esta Corte ha reconocido que todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad (*supra* párrs. 103 y 107).

- (Párrafo 113) La Corte concluye que el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos.
- (Párrafo 115) La Corte concluye que las sanciones impuestas por la Contraloría pueden tener el efecto práctico de restringir derechos políticos, incumpliendo así las condiciones previstas en el artículo 23.2 de la Convención y que han sido reiteradas en la presente sentencia. En esa medida, el Tribunal considera que el artículo 60 de la Ley 610 de 2010 y el artículo 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único son contrarios al artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.

Bajo las premisas normativas anteriores, en mi opinión, los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades local, no persiguen un **fin constitucional y convencionalmente permitido**.

En efecto, la restricción de suspender a una persona de su derecho de ejercer el cargo de elección popular, no es congruente con el artículo 38 de la Constitución General, que establece los supuestos por los que se puede suspender los derechos de cualquier ciudadano, entre los cuales, naturalmente se encuentran los derechos político-electorales.

En este entendido, el artículo 38 es una norma constitucional que tiene aplicación en el ámbito local y de la cual no se advierte que exista libre configuración normativa para que las entidades federativas puedan legislar disposiciones para imponer restricciones de diversa naturaleza o que



persigan fines distintos a los de los supuestos previstos. Es decir, la imposición de la suspensión de los derechos políticos electorales solo puede hacerse válidamente en aquellos supuestos expresamente previstos en el artículo 38 de la Constitución. Y respecto de ello, en tanto restricciones, tiene que realizarse una interpretación estricta.

Entonces, no se observa que el efecto relativo a la separación del cargo con motivo de una declaración de procedencia que se emita en las entidades federativas en contra de funcionarios públicos de elección popular para que puedan ser juzgados penalmente, sea compatible o tenga encuadre con alguno de los supuestos previstos en el artículo 38 constitucional para restringir derechos y prerrogativas de la ciudadanía.

Por ende, no se observa que las disposiciones locales que se analizan busquen las finalidades del artículo 38 de la Constitución General, que pueda justificar su validez.

Por su parte, las normas locales impugnadas tampoco guardan identidad con los supuestos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por los que exclusivamente se puede reglamentar o restringir derechos políticos; es decir, por: **edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.**

En efecto, no se advierte que las disposiciones que se analizan y se aplicaron al recurrente sean compatibles con las finalidades que persiguen los supuestos de regulación de los derechos políticos previstos en la Convención Americana, destacándose que, en el caso concreto, **la medida no cumple con la exigencia convencional relativa a que se haya emitido mediante una condena dictada por un juez competente dentro de una causa penal a partir de un test de proporcionalidad, sino que se emitió mediante una decisión de carácter político.**

En adición, no se aprecia que la consecuencia jurídica de la declaración de procedencia relativa a separarlo del cargo se encuentre encaminada a evitar que el recurrente impida el desarrollo del procedimiento o eluda la acción de

la justicia, máxime que los procesos penales a los que se le ha enfrentado en ningún momento han implicado que se le haya privado de su libertad. En todo caso, un juez penal en el procedimiento respectivo podrá emitir las medidas cautelares respectivas, tales como la separación del cargo.

Bajo esta óptica, de conformidad con los criterios de la CIDH el peligro procesal que pudiera existir de no separar al funcionario del cargo al emitir una declaración de procedencia en su contra no puede presumirse, sino que debe verificarse en cada caso, fundado en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto; es decir, debe estar debidamente motivado y no decretarse arbitrariamente como sucede en el caso.

Por lo tanto, en vista de que las disposiciones impugnadas que prevén que una vez que se emita la declaración de procedencia los funcionarios serán separados **inmediatamente** de su cargo y solamente podrán regresar ante una resolución absolutoria, no superan el primer elemento a analizar en un test de proporcionalidad; por lo tanto, considero que no constituye una medida válida y razonable para restringir derechos político-electorales del ciudadano en su vertiente del ejercicio del cargo, lo cual hace innecesario analizar el resto de los elementos dentro del examen de proporcionalidad.

1.6. La restricción mediante la cual se separó al recurrente de su cargo como presidente municipal de Culiacán, ante la emisión de la declaración de procedencia, vulnera su derecho a la presunción de inocencia

En cuanto al derecho a la presunción de inocencia, el artículo 8.2 de la Convención Americana establece que toda persona inculpada de delito **tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.**

Al respecto, la CIDH ha sido consistente en señalar que esta “exige que el Estado no condene informalmente a una persona o emita juicio ante la sociedad, contribuyendo así a formar una opinión pública, mientras no se acredite conforme a la ley la responsabilidad penal de aquella”.



Por su parte, la Primera Sala de la SCJN ha tratado la presunción de inocencia como regla de trato procesal, que se entiende como regla de tratamiento del imputado, y el contenido de ese derecho fundamental consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal.⁴⁶

A la par, ha señalado que la finalidad de la presunción de inocencia es “impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por lo tanto, **cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena**”. En esta lógica, la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada la responsabilidad **por virtud de una sentencia judicial y, una vez, que se le haya seguido un proceso con todas las garantías**.

En este sentido, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el artículo 8.2 que “toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”. Por su parte, la fracción I, del apartado B, del actual artículo 20 de la Constitución mexicana cubre esta vertiente del derecho, al establecer que los inculcados tienen derecho a **“que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”**.

En torno a esta vertiente de la presunción de inocencia, surge la cuestión de *cuándo empieza y cuándo termina* la protección de la regla de tratamiento. El debate doctrinal que existe en la dogmática penal sobre la compatibilidad de la medida cautelar de prisión preventiva con la presunción de inocencia puede entenderse precisamente como una discusión sobre el momento en el que *empieza* la obligación de tratar como inocente a una persona sujeta a proceso.

Por su parte, la SCJN señala que la Corte Interamericana explicó en ***Ricardo Canese vs. Paraguay*** que la presunción de inocencia es un

⁴⁶ Véase sentencia dictada en AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3181/2018.

derecho que “implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi* [la carga probatoria] corresponde a quien acusa”.

En esa línea, la SCJN señala que en el **amparo en revisión 349/2012**, se explicó que la presunción de inocencia como *estándar probatorio* o *regla de juicio* “puede entenderse como una norma que ordena a los jueces **la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona**”.

En términos similares, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en ***Cantoral Benavides vs. Perú*** que “el principio de la presunción de inocencia, tal y como se desprende del artículo 8.2 de la Convención, exige que una persona **no pueda ser condenada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad penal**”, de tal suerte que “**si obra contra ella prueba incompleta o insuficiente, no es procedente condenarla, sino absolverla**”.

Posteriormente, en ***López Mendoza vs. Venezuela*** la Corte Interamericana hizo referencia a esta vertiente de la presunción de inocencia, aunque con una terminología imprecisa, al señalar que “**la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción penal**”, toda vez que “**la falta de prueba plena en una sentencia condenatoria constituye una violación al principio de presunción de inocencia**”. En este sentido, es evidente que aun con un estándar de prueba muy exigente no puede haber una prueba plena entendida como “certeza absoluta”, toda vez que la prueba de la existencia de un delito y/o la responsabilidad de una persona sólo puede establecerse con cierto *grado de probabilidad*. Por lo demás, en el precedente interamericano en cita también se aclaró que “cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado”.

También, resulta relevante lo sustentado en dicha determinación, en la que se sostuvo que hay que preguntarse si el ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración puede afectar o no el derecho al sufragio



pasivo. En otras palabras, si por esa vía se puede impedir que un ciudadano participe como candidato en una contienda electoral.

A través del ejercicio de tal potestad sancionatoria administrativa **no se puede afectar el derecho al sufragio pasivo y que esa función está reservada a una autoridad judicial teniendo en cuenta la dimensión del derecho afectado.**

Este tipo de restricción **no tendría que estar reservada exclusivamente a un juez penal, sino a cualquier autoridad judicial previamente determinada por el ordenamiento jurídico respectivo y que cumpla con respetar y asegurar las garantías establecidas en esta materia.**

En la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019**, la SCJN razonó que la vigencia de la prisión preventiva oficiosa es lesiva del esquema de derechos humanos si su aplicación habrá de implicar al menos, en muchos casos, el cumplimiento de la pena de prisión mínima prevista en el tipo penal, pues la sanción prevista en la norma ya se está aplicando sin la **existencia de una sentencia de condena**. A través de esta aproximación se advierte que la **prisión preventiva no es una medida cautelar sino una pena anticipada**⁴⁷.

De igual manera, en el citado amparo en revisión 349/2012, la Primera Sala de la SCJN también estableció que la presunción de inocencia debe de interpretarse como una regla de trato procesal, entendiéndose como una garantía de trato.

Es decir, la presunción de inocencia implica que no se emitan medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, **cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena**

Tomando en cuenta los precedentes emitidos tanto por la CIDH como la SCJN y las normas constitucionales y convencionales aplicables, se estima que las disposiciones impugnadas que entrañan la separación del cargo

⁴⁷ Véase acción de inconstitucionalidad 130/2019 y acumulada.

ante la sola declaración de procedencia de un Congreso local vulneran el principio de presunción de inocencia.

En el caso, la medida prevista en las disposiciones que se analizan, faculta al Congreso local a emitir una decisión que vulnera la presunción de inocencia del recurrente, ya que no se ha establecido su responsabilidad y ni siquiera se le ha sujetado a un proceso penal; sin embargo, recibe el tratamiento de un condenado en cuanto se le impide incorporarse a su cargo de presidente municipal de Culiacán.

En efecto, la declaratoria de procedencia es una determinación **que no es de carácter judicial que anticipa la imposición de una restricción a su derecho político-electoral de acceso al cargo para el que fue electo, que solo debería tener lugar ante una determinación judicial de carácter penal, en vista de que se separa indefinidamente al recurrente de su cargo como presidente municipal.**

Con mayor razón, se vulnera la presunción de inocencia del recurrente, puesto que solamente podrá incorporarse a su cargo ante una sentencia absolutoria, **lo cual, es contrario a los criterios de la CIDH, pues se obliga a que se demuestre su inocencia para que se le restituyan sus derechos, y así, poder continuar ejerciendo el cargo para el que fue electo.**

Cabe señalar, que este tipo de disposiciones locales crean incentivos negativos para que por decisiones políticas se prive a los ciudadanos de sus derechos y prerrogativas, ya que, puede tener lugar, que por intereses de grupo o conflictos de esta naturaleza se pueden generar situaciones artificiosas.

En el caso, el recurrente ha sido objeto de dos declaratorias de procedencia por distintos delitos, sin que, en autos, exista constancia alguna que acredite que ha sido condenado penalmente o privado de su libertad por alguno de ellos; no obstante, hasta el momento no ha podido reincorporarse a sus funciones.



Debe tomarse en cuenta, que, con normas locales de esta naturaleza, se corre el riesgo de que los procesos penales a los que sean sujetos los funcionarios públicos se alarguen tanto, que la resolución absolutoria pudiera llegar cuando termine el periodo para el que fueron electos, lo cual, en el caso, haría imposible resarcir la vulneración al derecho político-electoral de la que fue objeto el recurrente.

En ese contexto, a través de las normas impugnadas que prevén que la sola emisión de la declaración de procedencia da lugar a la separación del cargo, **cuando todavía ni siquiera estamos ante un proceso penal donde se hayan aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona”, se vulnera el principio de presunción de inocencia”**

En el caso, la restricción de la cual es objeto el recurrente constituye un efecto que solamente debería tener lugar ante una sanción prevista en la norma, impuesta por autoridad judicial competente, en la cual se acredite su responsabilidad.

En conclusión, sin la **existencia de una sentencia de condena por una autoridad jurisdiccional, lo previsto en los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades local, no constituye una medida cautelar sino una pena anticipada** o restricción indebida por desproporcionada, que violenta el principio de presunción de inocencia consagrado en la Constitución General y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual, restringe injustificadamente el derecho político-electoral del recurrente en su vertiente de acceso al cargo.

Por lo tanto, en mi opinión, las porciones normativas impugnadas contenidas en los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades local en la parte que disponen que ante la declaración de procedencia que emita el Congreso local el funcionario deberá separarse del cargo, en tanto, no se emita una resolución absolutoria, son incompatibles con los estándares constitucionales y convencionales.

En consecuencia, estimo, que tales disposiciones deberán inaplicarse al caso concreto, para el efecto de que se reinstale de inmediato a Jesús Estrada Ferreiro en el cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa; por lo que, podrá enfrentar cualquier proceso penal al que se encuentre sujeto, en el ejercicio del cargo público para el que fue electo.

Conclusión

Por todo lo expuesto, conforme a lo razonado, en mi opinión, debe tenerse por acreditado el requisito especial de procedencia, y revocar la determinación impugnada para que en plenitud de jurisdicción la Sala Superior analice los agravios de constitucionalidad planteados que no se estudiaron de forma debida y exhaustiva ante la Sala Regional.

Al respecto, estimo que deben declararse inconstitucionales los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades local, que establecen que ante una declaratoria de procedencia deberá separarse a los funcionarios de su encargo en tanto no exista una resolución absolutoria de los delitos que se les imputan, lo cual, como ya se explicó, constituye una restricción que trastoca el artículo 38 de la Constitución General y 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y vulnera el principio de presunción de inocencia constitucional y convencionalmente reconocido. Lo anterior, para el efecto de que restituya de inmediato al recurrente en su encargo de presidente municipal de dicha entidad federativa.

En consecuencia, formulo el presente voto particular respecto la sentencia aprobada por la mayoría.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-227/2023