



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SM-JDC-283/2019

ACTORES: MARÍA CONSUELO ZAVALA
GONZÁLEZ, CARLOS GERARDO
ESPINOZA JAIME Y ALMA GRACIELA
SEGURA HERNÁNDEZ

RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN
LUIS POTOSÍ

MAGISTRADO: YAIRSINIO DAVID
GARCÍA ORTIZ

SECRETARIO: FRANCISCO DANIEL
NAVARRO BADILLA

Monterrey, Nuevo León, a trece de enero de dos mil veinte.

Sentencia definitiva que **revoca** la resolución interlocutoria emitida por el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, en el expediente TESLP/JDC/65/2019, que a su vez confirmó el acuerdo del propio tribunal local, a través del cual concedió la suspensión del acto reclamado en el juicio principal. Lo anterior, al considerarse que: a) La legislación procesal electoral de San Luis Potosí establece que no procede la suspensión del acto reclamado; b) Los agravios son ineficaces, ya que están dirigidos a mejorar los términos en que se concedió una suspensión que es improcedente; y c) La resolución impugnada y la suspensión originalmente otorgada deben revocarse, pues esta última fue acordada en contra de una prohibición legal propia del sistema jurídico de esa entidad.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	2
3. PROCEDENCIA	3
4. ESTUDIO DE FONDO	3
4.1. Materia de la controversia	3
4.2. Decisiones	4
4.3. Justificación de las decisiones	4
.....	
5. RESOLUTIVO	10

GLOSARIO

Ley de Medios: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

1. ANTECEDENTES DEL CASO¹

1.1. Toma de protesta. El uno de octubre de dos mil dieciocho, los actores tomaron protesta como regidores de representación proporcional del Ayuntamiento de Villa de Reyes, San Luis Potosí.

1.2. Acuerdo originalmente impugnado. El treinta de octubre, el cabildo disminuyó las remuneraciones de su Presidenta Municipal en un cincuenta por ciento y de su Síndico y Regidores en un cuarenta y cinco por ciento.

1.3. Juicio local y solicitud de suspensión del acto reclamado. Inconformes con lo anterior, el siete de noviembre los promoventes acudieron ante el tribunal local para combatir dicho acuerdo, solicitando además la suspensión de sus efectos, en tanto se resolviera el juicio principal.

2

1.4. Suspensión. El tres de diciembre, el tribunal responsable concedió la suspensión del acto combatido, por lo cual ordenó que el ayuntamiento pagara a los actores las remuneraciones originalmente autorizadas. Además, estableció como efecto que, de confirmarse la legalidad del citado acuerdo –en la sentencia de fondo–, la autoridad municipal descontaría a los accionantes, vía nómina, las cantidades que hubiesen percibido con motivo de la referida suspensión.

1.5. Recurso de reconsideración local. En desacuerdo con ello, el cinco de diciembre los actores se inconformaron ante el propio órgano jurisdiccional local.

1.6. Resolución impugnada. El seis de diciembre, el tribunal responsable confirmó los términos en que concedió la suspensión.

1.7. Juicio federal. El dieciséis de diciembre, los accionantes promovieron el presente juicio ciudadano.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer de este asunto, por tratarse de un medio de impugnación promovido en contra de una

¹ Las fechas que se citan corresponden a dos mil diecinueve, salvo distinta precisión.



resolución de un tribunal electoral local, relacionada con presuntas violaciones al derecho de ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo de regiduría de un ayuntamiento del estado de San Luis Potosí, entidad federativa que se ubica en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la que esta Sala ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 195, fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 83, párrafo 1, inciso b), de la *Ley de Medios*.

3. PROCEDENCIA

El presente juicio es procedente, porque reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo primero, inciso b), y 79, de *Ley de Medios*, de acuerdo con lo razonado en el auto de admisión que obra en autos.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

Resolución interlocutoria impugnada. El tribunal responsable confirmó la suspensión que había concedido a los actores, respecto a un acuerdo del Ayuntamiento de Villa de Reyes, San Luis Potosí, que disminuyó las remuneraciones que hasta ese momento percibían –en su calidad de regidores–, al considerar que:

- a) Sí había precisado de manera clara la forma en que la autoridad municipal debía cumplir la suspensión.
- b) Fue acertado que fijara, como efecto de esa medida, que si los promoventes no llegasen a obtener una sentencia de fondo favorable a sus intereses, tendrían que devolver las cantidades que hubiesen percibido con motivo de la suspensión.

Pretensión y planteamientos. Los accionantes pretenden revocar esa resolución, para el efecto de que se precise qué actos deben realizar los funcionarios municipales para cumplir con la suspensión mencionada y para que se establezca que, en caso de que se resuelva en definitiva que el acuerdo originalmente impugnado es conforme a Derecho, los actores no tienen que devolver el dinero que percibieron con motivo de la suspensión otorgada.

A tal efecto, exponen dos agravios:

- a) **FALTA DE EXHAUSTIVIDAD:** Sostienen que el tribunal local no analizó suficientemente el agravio que le plantearon, relativo a que había omitido precisar la forma en que las autoridades municipales debían cumplir la suspensión.
- b) **INCORRECTA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN:** Argumentan que los fundamentos jurídicos empleados por el órgano jurisdiccional responsable no justifican que haya establecido el efecto de que, en caso de que se confirme la legalidad del acuerdo originalmente impugnado, les sean descontadas las cantidades percibidas con motivo de la suspensión.

Cuestiones a resolver. En principio, en esta sentencia se tendrían que analizar si los planteamientos de fondo que los actores expusieron son correctos o no. Sin embargo, de acuerdo a lo que se expone más adelante, se estudiará lo siguiente:

- a) Si es posible analizar el fondo de tales argumentos, tomando en cuenta que se refieren a una suspensión decretada en la instancia local, a pesar de que esta figura está vedada en materia electoral.
- b) Si en esta sentencia podría anularse la suspensión que el tribunal local concedió, a pesar de que su mero otorgamiento no fue combatido.

4

4.2. Decisiones

Esta Sala Regional considera que:

- a) No es posible analizar el fondo de los agravios que los actores plantearon, ya que se refieren a la forma en que el tribunal local debió otorgar la suspensión del acto originalmente reclamado, siendo que la mera concesión de esa medida está legalmente prohibida.
- b) Debe revocarse la resolución impugnada y la suspensión originalmente concedida, pues si bien su mero otorgamiento no fue combatido, existen razones de orden público para ello.

4.3. Justificación de las decisiones

4.3.1. Principio de no reformar en perjuicio (*non reformatio in peius*)

De acuerdo al principio del derecho procesal *non reformatio in peius* –no reformar en perjuicio–, un tribunal de segunda o ulterior instancia no puede negar o reducir al recurrente lo que obtuvo en la sentencia anterior, si ésta



no fue impugnada por la contraparte. En esas condiciones, el impugnante no podría finalizar esa posterior instancia en una posición menos favorable a cuando la inició.

Este principio tiene como sustento la disponibilidad de los derechos involucrados a favor de las partes, pues se entiende ejercida por el recurrente de una sentencia respecto de los aspectos que no combata –y por ende consienta– en sus agravios, y de su contraparte por haber recibido un fallo adverso en el primer grado y no haberlo impugnado. Con ello, tutela la seguridad jurídica de la parte recurrente, pues cuando acude a combatir un fallo –con el propósito de mejorar lo ahí obtenido– el órgano jurisdiccional no puede agravar su situación jurídica.

Ahora bien, este principio de carácter procesal no es absoluto. Por el contrario, debe ceder cuando se juzguen actos que entrañen una vulneración manifiesta a disposiciones constitucionales, a los principios rectores de la materia electoral o al diseño y funcionamiento del sistema jurídico. Lo anterior, pues no puede cobrar aplicación cuando se involucren cuestiones de orden público que no sean disponibles para las partes, esto es, aspectos que los tribunales deben acatar y vigilar por su importancia y trascendencia en el orden constitucional y/o legal, cuya inobservancia no pueden dejar de lado.

En el presente asunto, el tribunal responsable concedió la suspensión del acto originalmente reclamado, a pesar de que esta figura se encuentra expresamente vedada del sistema jurídico electoral de la entidad –como se razonará en el apartado siguiente–, lo cual evidentemente constituye una cuestión de orden público, pues se refiere al diseño mismo del sistema de impugnación electoral. Por tanto, esta cuestión no podría ubicarse dentro de los derechos disponibles por las partes que iniciaron el litigio –los actores y el ayuntamiento originalmente demandado–.

Entonces, el principio procesal de no reformar en perjuicio es inaplicable en este caso, por lo cual esta Sala Regional no podría mantener la legalidad de la resolución que confirmó una vulneración al orden jurídico de esa magnitud.

4.3.2. La legislación procesal electoral de San Luis Potosí establece que no procede la suspensión del acto reclamado

El artículo 41, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”. Siguiendo esta regla constitucional,

en materia federal se establece que “en ningún caso la interposición de los medios de impugnación previstos en esta ley producirá efectos suspensivos sobre el acto o la resolución impugnado”², lo cual ha sido replicado en la mayoría de los ordenamientos locales. Así entonces, por regla general, se ha considerado que la figura de la suspensión no cobra aplicación en la materia comicial.

Lo anterior no significa que las legislaciones electorales deban forzosamente prohibir esa institución.

Al respecto, esta Sala Regional³ ha considerado que esa disposición constitucional persigue garantizar “la continuidad del proceso electoral, permitiendo que el desahogo de cada una de sus etapas se verifique conforme a los plazos establecidos en la normativa que los rige, a efecto de que los órganos gubernamentales electos a través del voto se integren de forma oportuna”. Bajo esa perspectiva, se estimó que una ley local que preveía la suspensión del cobro de multas impuestas dentro de un procedimiento sancionador electoral era constitucional –mientras que se resolviera el recurso interpuesto en contra de esas sanciones–, pues la medida solo incidía en la esfera jurídica del quejoso, sin interferir en forma alguna en el desarrollo del proceso comicial de renovación de representantes populares.

6

En esa tesitura, se señaló que el legislador secundario tiene, en principio, libertad para prohibir de manera general la posibilidad de suspender el acto reclamado o bien permitirlo en ciertos casos, siempre y cuando no incida en el desarrollo de un proceso electoral, es decir, no confronte de manera evidente la razón de la disposición constitucional.

Lo que el precedente referido estableció, proyecta las bases sobre las que descansa el análisis jurisdiccional de constitucionalidad, a partir de la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas que son legítimamente emitidas.

Es decir que, si en el estado de Querétaro el legislador decidió introducir una norma que abre la posibilidad de conceder la suspensión del acto reclamado, sin afectar la razón de la disposición constitucional, goza en principio de la presunción de ser constitucional y su inaplicación en la vía

² Artículo 6, párrafo 2, de la *Ley de Medios*.

³ Véase la sentencia recaída al juicio ciudadano SM-JDC-562/2018.



jurisdiccional, debía encontrar una justificación en el orden de los derechos fundamentales, de manera que su control en sede judicial sea legítima⁴.

En el caso de San Luis Potosí, el legislador local optó por excluir de manera general la figura de la suspensión, tal como se aprecia enseguida:

[Ley de Justicia Electoral del Estado de San Luis Potosí]

TÍTULO SEGUNDO

De las Reglas Comunes Aplicables

a los Medios de Impugnación

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 30. Las disposiciones del presente Título rigen para el trámite, sustanciación y resolución de todos los medios de impugnación, sin perjuicio de las reglas particulares señaladas expresamente para cada uno de ellos.

En ningún caso, la interposición de los medios de impugnación previstos en esta Ley, producirá efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnada.

(Énfasis añadido).

Como puede apreciarse, el legislador potosino decidió –a través de la expresión “en ningún caso”– no establecer excepciones a esta regla, por lo que, en principio, el tribunal electoral de esa entidad no podría conceder la suspensión del acto impugnado, salvo que, al amparo de la facultad del control de constitucionalidad, inaplicara dicho precepto al caso concreto, para impedir una violación grave a los derechos fundamentales del justiciable, cuya reparación no pudiera esperar el dictado de la sentencia de fondo.

En el presente asunto, el tribunal local expuso que el artículo 25, párrafos 1 y 2, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵

⁴ Ello se establece en la Jurisprudencia 1a. XXII/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable con el registro 2010959 en el Semanario Judicial de la Federación bajo el rubro: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LAS AUTORIDADES JUDICIALES, PREVIO A LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA EN ESTUDIO, DEBEN JUSTIFICAR RAZONADAMENTE POR QUÉ SE DESTRUYÓ SU PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.

⁵ **Artículo 25. Protección Judicial**

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

establece el derecho que toda persona tiene a un recurso sencillo y efectivo, así como la obligación de los Estados a desarrollar las posibilidades de recurso judicial. A partir de ahí, sostuvo lo siguiente:

[...] ante la ausencia de mecanismos efectivos de control convencional que incidan en preservar la materia del acto reclamado desde el punto de vista de ponderación de derechos humanos, el Tribunal debe implementar tales mecanismos, a partir del control difuso de normas, no solo desde el punto de inaplicación de normas, sino creando verdaderos esquemas procesales que den acceso al gobernado a esos instrumentos incidentales de tramitación de medidas cautelares.

Sin embargo, de esta previsión convencional no se deriva la obligación del Estado mexicano, en sus niveles federal y local, de establecer forzosamente la suspensión del acto reclamado en los litigios electorales. Por el contrario, tal como se estipuló, esa figura está constitucionalmente vedada en aquellos asuntos que pudieran interferir con el desarrollo de un proceso comicial y, en cuanto a los restantes, su previsión normativa recae en el ámbito de libertad de configuración legislativa, con las limitantes apuntadas.

Adicionalmente, el tribunal potosino citó una jurisprudencia⁶ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que simplemente establece que, de acuerdo con la manera en que la suspensión está prevista y regulada en el juicio de amparo, la naturaleza de un acto – positiva, declarativa o negativa– no debe representar un factor que determine en automático la concesión o negativa de la medida cautelar, sino las consecuencias que caso a caso pueden producir los actos reclamados. Empero, este criterio no resulta útil en el presente asunto, donde la figura de la suspensión es, de suyo, legalmente improcedente.

Conforme a lo anterior, se aprecia que el órgano jurisdiccional responsable fundó incorrectamente su proceder, además de que omitió realizar expresamente la inaplicación del artículo 30 aludido, sin que se advierta la justificación del control de constitucionalidad tácito que realiza.

Recordemos que, de acuerdo a la jurisprudencia antes citada, para que las autoridades cumplan la obligación contenida en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en caso de considerar una norma contraria a los derechos humanos, deberán actuar en

[...]

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

[...]

⁶ Tesis 1a./J. 70/2019 (10a.), de rubro: “SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA”, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, con número de registro 2021263.



aras de proteger el derecho que se estime vulnerado y, en todo caso, realizar un control oficioso del que puede resultar, como última opción, la inaplicación de una norma al estimarla incompatible con los derechos humanos. Dicho estudio conlleva siempre que las autoridades judiciales, previo a la inaplicación de la norma en estudio, deben justificar razonadamente por qué se derrotó la presunción de su constitucionalidad.

4.3.3. Los agravios son ineficaces, ya que están dirigidos a mejorar los términos en que se concedió una suspensión que es improcedente

En la instancia anterior, los actores –en su calidad de regidores del Ayuntamiento de Villa de Reyes, San Luis Potosí– impugnaron, en lo que aquí interesa, un acuerdo del Cabildo de ese Ayuntamiento que disminuyó las remuneraciones que hasta ese momento percibían y solicitaron la suspensión del acto reclamado.

El tribunal responsable concedió esa suspensión, por lo que ordenó al Ayuntamiento que pagara a los actores los montos originales de sus remuneraciones, mientras se resolvía si la citada disminución era legal o no. Lo anterior, con el efecto de que, en caso de que en la sentencia de fondo se resolviera que el acto combatido es conforme a Derecho, el monto adicional que percibieron con motivo de la medida cautelar sería descontado de sus percepciones futuras.

Los accionantes interpusieron un recurso de reconsideración ante el propio tribunal local, reclamando que ese órgano no había precisado con claridad los actos que debían realizar las autoridades municipales para cumplir con esa suspensión, además de que el efecto relativo a que los actores tendrían que devolver las cantidades percibidas por dicha medida –en caso de que no obtuvieran una sentencia de fondo favorable a sus intereses– carece de sustento.

El tribunal responsable consideró que sí había ordenado al Ayuntamiento de manera clara que cumpliera la suspensión decretada y que sí había sido adecuado fijar el efecto de la referida devolución por parte de los actores.

En el presente juicio, los actores acuden para que se analice si dicha medida debió ordenarse con instrucciones más precisas para su cumplimiento y si debió establecerse o no que tendrían que devolver las remuneraciones que hubiesen percibido con motivo de esa suspensión, en caso de que se confirme el acuerdo inicialmente impugnado.

Así, los agravios se encuentran encaminados a mejorar los términos en que se concedió una suspensión que, en el presente caso y conforme a las razones que se explicaron en el subapartado anterior, era improcedente.

Además, frente a la improcedencia legal expresa prevista en el artículo 30 de la Ley de Justicia Electoral del Estado de San Luis Potosí –el cual no fue mencionado en el acuerdo que concedió esa medida, ni en la resolución que lo confirmó–, no se aprecian circunstancias que pudieran justificar su inaplicación, ya que mantener los efectos del acuerdo originalmente atacado no traería consigo el peligro de permitir una violación grave a los derechos fundamentales del justiciable, cuya reparación no pudiera esperar al dictado de la sentencia de fondo. Por el contrario, dado que se combate esencialmente una violación eminentemente patrimonial, en caso de que los actores logran la revocación del acuerdo originalmente impugnado, simplemente se ordenaría a la autoridad municipal que les entregara las cantidades que hubiesen dejado de percibir a consecuencia del mismo.

Bajo estas circunstancias, ante la manifiesta ilegalidad de la suspensión que originalmente se concedió en el caso concreto, esta Sala Regional no podría mejorar los términos en que fue concedida, de ahí la ineficacia de los agravios planteados en esta instancia.

10

En consecuencia, debe revocarse tanto el fallo combatido como el acuerdo⁷ que concedió la suspensión aludida.

Finalmente, cabe resaltar que esta instancia de justicia federal no niega la posibilidad jurídica de que un órgano jurisdiccional, cuando se le presente un asunto cuyas circunstancias así lo ameriten, inaplique válidamente la tajante prohibición prevista en la normativa correspondiente, para conceder la suspensión del acto cuya ilegalidad se le reclame. Sin embargo, se insiste, ese ejercicio ameritaría someter ese precepto en específico a un examen de constitucionalidad o convencionalidad y exponer razonadamente el desarrollo y resultado de ese análisis, lo cual, en el presente asunto, el tribunal responsable omitió.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada, así como el acuerdo que esta última confirmó.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

⁷ Consultable a fojas 235 a 237 del cuaderno accesorio único del expediente.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SM-JDC-283/2019

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ERNESTO CAMACHO OCHOA

MAGISTRADO

MAGISTRADA

YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CATALINA ORTEGA SÁNCHEZ