

Síntesis del Recurso SUP-REC-227/2023

PROBLEMA JURÍDICO: ¿La Sala Regional Guadalajara analizó de forma adecuada, completa y congruente, los agravios de constitucionalidad que se le plantearon?

- El 6 de junio de 2022, el recurrente solicitó al cabildo del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, una licencia por seis meses para separarse temporalmente del cargo de presidente municipal.
- El 10 de junio de siguiente, el Congreso local emitió una declaración de procedencia en contra de Jesús Estrada Ferreiro, por lo que se le separó de su encargo, y se determinó la vacante correspondiente.
- El 6 de diciembre de ese año, el actor solicitó al pleno Municipal de Culiacán, Sinaloa, la reincorporación a su cargo, la cual le fue negada ante la declarativa de procedencia del Congreso local.

El 3 de abril de 2023, Jesús Estrada Ferreiro promovió juicio de la ciudadanía, el cual fue reencauzado al Tribunal local, quien resolvió que fue correcta la negativa de reincorporarlo al cargo, al existir un impedimento, 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.

En su momento, la Sala Guadalajara confirmó la resolución local, ya que, si la declaración de procedencia tuvo el efecto de remover al actor del cargo de presidente municipal, en términos del artículo 136 de la constitución local, los efectos del proceso de desafuero prevalecen sobre el término de licencia de seis meses que solicitó; además, resulta ineficaz el control de constitucionalidad planteado por el promovente.

HECHOS

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

Debe revocarse la sentencia de la Sala Regional Guadalajara, ya que no fue exhaustiva ni realizó una debida fundamentación y motivación, esencialmente, respecto de los planteamientos relativos a la constitucionalidad de los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecen que ante una declaratoria de procedencia, los servidores públicos serán inmediatamente separados de su encargo hasta en tanto no se emita una resolución absolutoria de los delitos que se les imputan.

Por lo tanto, la Sala Regional deberá analizar de manera fundada y motivada dichos planteamientos, y determinar 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 restringe injustificadamente sus derechos político-electorales en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

Se **revoca** la resolución del Tribunal de Sinaloa, para los efectos precisados en la sentencia.

RESUELVE



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-227/2023

RECORRENTE: 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
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: SERGIO IVÁN
REDONDO TOCA, JUAN GUILLERMO
CASILLAS GUEVARA Y JAVIER ORTIZ
FLORES

COLABORARON: RUBÍ YARIM TAVIRA
BUSTOS Y ALBERTO DE AQUINO
REYES

Ciudad de México, a *** de agosto de dos mil veintitrés.

Sentencia de la Sala Superior que **revoca** la determinación en el expediente SG-JDC-45/2023 emitida por la Sala Regional Guadalajara, en virtud de que no fue exhaustiva ni realizó una debida fundamentación y motivación respecto de los planteamientos relativos a la constitucionalidad 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 de los delitos que se les imputan.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que debe revocarse la sentencia impugnada, para el efecto de que la Sala Regional emita una nueva donde analice de manera correcta, completa, exhaustiva y

congruente los agravios expuestos por el ahora recurrente relativos a sus planteamientos de inconstitucionalidad e inconvencionalidad.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES	3
3. TRÁMITE	8
4. COMPETENCIA	9
5. PROCEDENCIA	9
6. ESTUDIO DE FONDO	16
Parámetros sobre la garantía de una debida fundamentación y motivación	23

GLOSARIO

Congreso local:	Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Fiscalía:	Fiscalía General del Estado de Sinaloa
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Responsabilidades	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa.
Sala Guadalajara:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con sede en Guadalajara, Jalisco
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa

1. ASPECTOS GENERALES

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

2. ANTECEDENTES

- (7) **2.1 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.

- (8) **2.2 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.
- (9) **2.3 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 municipal¹. El cabildo aprobó la licencia ese día y nombró a María del Rosario Valdez Páez –síndica procuradora– como presidenta municipal provisional.
- (10) **2.4 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.
- (11) El **acuerdo 72²** 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 discriminación³**, que dieron origen a la **Causa Penal 598/2022**.
- (12) El **acuerdo 73⁴** 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

¹ Consultable en la página 142 del archivo “accesorio único Tomo I”.

² Información consultable en las páginas 208 y 468 del archivo “accesorio único Tomo I”.

³ 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.

⁴ Información consultable en las páginas 211 y 464 del archivo “accesorio único Tomo I”.



el delito de **Desempeño Irregular de la Función Pública**⁵ en perjuicio del Servicio Público respecto del Ayuntamiento de Culiacán, a la que se le asignó la **Causa Penal 974/2022**.

- (13) **2.5 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 electoral;⁶ y la Sala Guadalajara confirmó el desechamiento⁷.
- (14) En contra de ello se presentó el SUP-REC-379/2023⁸, 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.
- (15) **2.6 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.
- (16) **2.7 Juicio de Amparo 1439/2022-VI.**⁹ El siete de marzo de dos mil veintitrés, el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Sinaloa, 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.

⁵ 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.

⁶ TESIN-JDP-08/2022 y acumulados, resuelto el 1 de julio de 2022.

⁷ Véase SG-JDC-121/2022, resuelto el 4 de agosto de 2022.

⁸ Resuelto el 5 de octubre de 2022.

⁹ Consultable en la página 143 del archivo "accesorio único Tomo I".

- (17) **2.8 Respuesta en sentido negativo a la solicitud de reincorporación¹⁰.** 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.
- (18) **2.9 Juicio ciudadano local (TESIN-JDP-64/2023).** El tres de abril de dos mil veintitrés¹¹, 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 definitividad.¹²
- (19) Así, el nueve de junio de dos mil veintitrés¹³, 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.
- (20) **2.10 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 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,

¹⁰ Consultable en la página 157 del archivo “accesorio único Tomo I”.

¹¹ 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”.

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

¹³ Sentencia consultable en la página 71 del archivo “SG-JDC-45/2023”.



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.

(21) **2.11 Informe de la Fiscalía, sobre el estatus de los procedimientos penales instaurados en contra de Jesús Estrada Ferreiro.¹⁴**

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.

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.

(22) **2.12 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 local.¹⁵

(23) El veintitrés de junio de ese año, la Sala Guadalajara¹⁶ ordenó remitir el expediente a la Sala Superior, para que se pronunciara respecto de la posible facultad de atracción planteada por el actor.

¹⁴ Consultable en la página 464 del archivo “accesorio único Tomo I”.

¹⁵ El acuse de presentación de la demanda se puede consultar en la página 4 del archivo “SG-JDC-45/2023”.

¹⁶ 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”.

- (24) 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.
- (25) **2.13 Sentencia impugnada (SG-JDC-45/2023)**¹⁷. 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.
- (26) **2.14 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 Guadalajara¹⁸.
- (27) **2.15 Presentación de escrito de manifestaciones.** El tres y ocho de agosto de dos mil veintitrés, el recurrente presentó un escrito denominado “manifestaciones”.

3. TRÁMITE

- (28) **3.1 Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el dieciocho de julio de dos mil veintitrés, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente SUP-REC-227/2023, y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.

¹⁷ 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”.

¹⁸ El acuse de presentación de la demanda se puede consultar en el sistema “SISGA”.



- (29) **3.2 Retorno.** Toda vez que en sesión de veintisiete de julio de dos mil veintitrés se **rechazó** el proyecto de resolución, se ordenó **returnar** el recurso de reconsideración a la ponencia del magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón.
- (30) **3.3 Trámite.** Recibido el expediente, en su oportunidad, el magistrado instructor radicó el medio de impugnación indicado al rubro en su ponencia.

4. COMPETENCIA

- (31) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se controvierte una sentencia de una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de un recurso de reconsideración, cuyo estudio es exclusivo de este órgano jurisdiccional.¹⁹

5. PROCEDENCIA

- (34) Esta Sala Superior considera que el medio de impugnación es procedente, tal como se razona en los siguientes párrafos²⁰.
- (35) **5.1. Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la Sala Guadalajara y se hizo constar la denominación, el nombre y la firma del recurrente. Se identifica el acto impugnado, se narran los hechos y conceptos de agravio en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados.
- (36) **5.2. Oportunidad.** En el caso concreto, se notificó la sentencia impugnada el jueves trece de julio de dos mil veintitrés, por lo que el plazo para impugnar transcurrió del catorce al dieciocho de julio, descontando los días quince y dieciséis al ser sábado y domingo.

¹⁹ La competencia se sustenta en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución general; 169, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4 y 64 de la Ley de Medios.

²⁰ De conformidad con lo previsto en los artículos 9. 3, 61, párrafo 1, 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 68, párrafo 1, de la Ley de Medios.

- (37) En ese sentido, puesto que la demanda fue presentada el dieciocho de julio, es evidente que es oportuna.
- (38) **5.3. Legitimación.** Se cumple el requisito, porque el recurrente fue el actor en el juicio primigenio que dio origen a la cadena procesal.
- (39) **5.4. Interés jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico para impugnar, puesto que la sentencia impugnada confirma una sentencia que fue emitida en su contra, por el Tribunal local.
- (40) **5.5. Definitividad.** Se satisface el requisito, porque se controvierte una sentencia dictada por la Sala Guadalajara y el recurso de reconsideración procede de manera directa sin necesidad de agotar algún otro medio de impugnación.
- (41) **5.6. Requisito especial de procedencia.** 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, una segunda razón de procedencia es que el presente asunto reviste los rasgos de importancia y trascendencia. Lo anterior, en virtud de las siguientes razones.
- (42) 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.

- (43) También, esta Sala Superior ha sostenido 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.
- (44) Para este órgano jurisdiccional federal 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.
- (45) Esto es así porque, a su parecer, 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.

- (46) 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.
- (47) 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**²¹ de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, el ahora recurrente Jesús Estrada Ferreiro quedaba separado del cargo.
- (48) 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**

²¹ “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”.



presunción de inocencia y observar el principio *pro persona*, así como el debido proceso y principio de legalidad.

- (49) 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.
- (50) 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.
- (51) 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.
- (52) Argumenta 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.

- (53) 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.
- (54) 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.
- (55) 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.
- (56) 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.
- (57) 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*.
- (58) En esta instancia, el recurrente solicita a esta 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.

- (59) 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.
- (60) Así, pues, como se observa de la relatoría anterior, 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*.
- (61) Así mismo, 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.
- (62) Consecuentemente, se actualiza en el caso el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Cadena impugnativa

- (63) Para mayor claridad en la controversia planteada, a continuación, se sintetizan los agravios hechos valer ante la Sala Guadalajara, su resolución y los motivos de disenso enderezados en contra de esa decisión.

6.1.1. Agravios expuestos ante la Sala Guadalajara

- (64) Jesús Estrada Ferreiro presentó un medio de impugnación ante la Sala Regional con sede en Guadalajara en el que expuso:

- Indebida fundamentación del acto reclamado ya que la responsable soslaya que él no podría ser separado del cargo de elección popular que ostentaba, con base en los acuerdos 72 y 73 emitidos por el Congreso el 10 de junio de 2022, porque con motivo de la licencia temporal ya estaba separado del cargo desde el 6 de junio. **(agravio primero)**
- La resolución impugnada viola el artículo 14 constitucional porque no analiza su solicitud de reincorporación al cargo por el término de la licencia, y le otorga validez al desafuero. **(agravio segundo)**
- No aplicó la norma de derechos humanos que más favorezca a la persona. **(agravio tercero)**
- Se violó su derecho humano a ser votado en su vertiente de ejercicio al cargo, (35 fracción II constitucional), cuyo ejercicio se debe optimizar y solo excepcionalmente se justifica impedirlo. **(agravio cuarto)**
- De acuerdo con el artículo 25 párrafo primero, inciso b) del Pacto internacional de los Derechos Civiles y Políticos, solo se puede restringir su derecho a ser votado cuando exista una sentencia firme emitida por un juez penal; y en el caso se viola su principio de inocencia al pedirle



que acredite que no es culpable para poder reintegrarse. **(agravio quinto)**

- No puede estar separado del cargo si no existe **condena por juez competente en proceso penal** como lo establece el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párrafo 2; pese a ello, la responsable se limitó a decir que se estaban haciendo investigaciones en su contra, las cuales no le sujetan a ningún proceso penal, contraviniendo el artículo 136 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, y contraviniendo su presunción de inocencia. **(agravio sexto)**
- Se viola el principio constitucional y convencional de presunción de inocencia, porque no le corresponde acreditar su inocencia, sino a la autoridad acreditar su culpabilidad. **(agravio séptimo)**

6.1.2. Resolución de la Sala Guadalajara

- (65) La sala responsable confirmó la determinación del Tribunal local, al resolver dividió el estudio de los agravios, en dos apartados.

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

- (66) 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 que establece que puede reincorporarse a su cargo siempre que exista sentencia absolutoria.
- (67) Consideró que la declaración de procedencia no prejuzga acerca de la acusación; únicamente tiene como objeto retirar al servidor público

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

- (68) El agravio **primero y segundo** los calificó infundados, al considerar que sí estaba debidamente fundada y motivada la decisión.
- (69) Por lo que refiere **al agravio tercero** en cuanto a que la responsable debió realizar una interpretación *pro persona*, lo calificó como inoperante, al estimar que el actor no identificó, a *contrario sensu*, las razones por las cuales el tribunal local realizó una interpretación restrictiva de derechos que no implicara una protección más amplia.
- (70) Respecto al **agravio cuarto**, lo declaró infundado, al considerar que el actor pretende cambiar la condicionante que exige el multicitado artículo 136 de la Constitución Local, pues erróneamente reclama que hasta en tanto no exista una sentencia que lo condene debe ser restituido en sus funciones.

Apartado 2. Respuesta a los agravios quinto y séptimo

- (71) Al contestar el **agravio quinto**, sobre la violación a la presunción de inocencia; la Sala Guadalajara consideró que la declaración de procedencia no presupone su culpabilidad penal y que si bien el desafuero tiene como efecto inmediato la separación del cargo, dicha medida no es una pena sino una restricción constitucionalmente legítima.
- (72) Finalmente, respecto al **agravio séptimo** donde 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 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.



6.1.3. Síntesis de los agravios en el recurso de reconsideración

- (73) En contra de dicha sentencia, el recurrente hizo valer los siguientes agravios:
- (74) **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.
- (75) **Agravio segundo. Es inconstitucional e inconvencional 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 1º 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 expeditéz y prontitud del acceso a la justicia.

6.2. Problemática jurídica por resolver

- (76) La pretensión del actor es que esta Sala Superior la sentencia de la Sala Guadalajara con el fin de que se le permita reintegrarse como presidente municipal del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa. Su causa de pedir la hace consistir, esencialmente, en que la Sala responsable validó incorrectamente la decisión del Tribunal local que determinó que las porciones normativas (artículos 136 de la Constitución local del estado de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa) que ha venido controvirtiendo son violatorias de los parámetros constitucionales y convencionales aplicables, toda vez que al haberseles aplicado ello ha 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, entre otros principios.
- (77) Por lo tanto, la cuestión principal por dilucidar es si las normas legales locales cuestionadas son inconstitucionales y/o inconventionales.

6.3 Consideraciones de esta Sala Superior

- (78) Le asiste la razón a la parte recurrente en cuanto a que 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 que se desprende de una lectura integral de su escrito de demanda, consistente en que se analizara 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*. Lo fundado de este agravio es suficiente para **revocar** la sentencia impugnada.

(79) **6.3.1 Indebida fundamentación y motivación**

Parámetros sobre la garantía de una debida fundamentación y motivación

- (80) El derecho de acceso a la justicia contemplado en el artículo 17 de la Constitución general implica, de entre otros aspectos, el deber de los tribunales de impartir una justicia completa.²² Esta exigencia supone que la autoridad judicial debe analizar y pronunciarse respecto a cada uno de los planteamientos que son sometidos a su conocimiento, de manera que la controversia en cuestión sea resuelta en su integridad.²³
- (81) En lo tocante a la garantía de una debida fundamentación y motivación, los artículos 14 y 16 de la Constitución general establecen la exigencia de que todo acto de autoridad, incluidas las resoluciones jurisdiccionales, esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar una seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de derecho que está tomando en consideración para

²² El segundo párrafo del artículo 17 establece lo siguiente: “**Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales** que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, **emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa** e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”. (Énfasis añadido).

²³ Con apoyo en la tesis de rubro **GARANTÍA A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMPLETA TUTELADA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES**. 9.ª época; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2007, T XXV, p. 793, número de registro 172517.

apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias²⁴.

- (82) En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para satisfacer este requisito debe “expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso” (fundamentación) y “deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto” (motivación).²⁵

Caso concreto

- (83) 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.
- (84) Consecuentemente, al considerar que no fueron debidamente analizados todos los agravios del recurrente, esta Sala Superior considera que ello es razón suficiente para **revocar** la sentencia impugnada, como se explica a continuación.
- (85) Como se dijo, 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.

²⁴ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.

²⁵ En términos de la tesis jurisprudencial de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**. 7.^a época; Segunda Sala, *Apéndice de 1995*, tomo VI, pág. 175, número de registro 394216.



- (86) 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.
- (87) 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*.
- (88) 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.
- (89) 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.
- (90) No obstante, que ese fue el planteamiento esencial, la Sala Guadalajara incorrectamente omitió hacer el análisis de constitucionalidad y convencionalidad que se le solicitó.

- (91) 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 ²⁶ 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.

²⁶. Tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.) sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a las autoridades el deber de aplicar el principio *pro persona* como un criterio de interpretación de las normas relativas a derechos humanos, el cual busca maximizar su vigencia y respeto, para optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio. Así, como deber, se entiende que dicho principio es aplicable de oficio, cuando el Juez o tribunal considere necesario acudir a este criterio interpretativo para resolver los casos puestos a su consideración, pero también es factible que el quejoso en un juicio de amparo se inconforme con su falta de aplicación, o bien, solicite al órgano jurisdiccional llevar a cabo tal ejercicio interpretativo, y esta petición, para ser atendida de fondo, requiere del cumplimiento de una carga mínima; por lo que, tomando en cuenta la regla de expresar con claridad lo pedido y la causa de pedir, así como los conceptos de violación que causa el acto reclamado, es necesario que la solicitud para aplicar el principio citado o la impugnación de no haberse realizado por la autoridad responsable, dirigida al tribunal de amparo, reúna los siguientes requisitos mínimos: 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. En ese sentido, con el primer requisito se evita toda duda o incertidumbre sobre lo que se pretende del tribunal; el segundo obedece al objeto del principio *pro persona*, pues para realizarlo debe conocerse cuál es el derecho humano que se busca maximizar, aunado a que, como el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad, es necesario que el quejoso indique cuál es la parte del parámetro de control de regularidad constitucional que está siendo afectada; finalmente, el tercero y el cuarto requisitos cumplen la función de esclarecer al tribunal cuál es la disyuntiva de elección entre dos o más normas o interpretaciones, y los motivos para estimar que la propuesta por el quejoso es de mayor protección al derecho fundamental. De ahí que con tales elementos, el órgano jurisdiccional de amparo podrá estar en condiciones de establecer si la aplicación del principio referido, propuesta por el quejoso, es viable o no en el caso particular del conocimiento. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 613. Registro digital: 2007561.



(92) Contrariamente a lo decidido por la Sala Guadalajara, esta Sala Superior estima que 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.*

(93) 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.

- (94) Como lo ha determinado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁷ 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 lo entiende esta Sala Superior, en clave de derechos humanos de carácter político-electoral, particularmente de su derecho al ejercicio del cargo.
- (95) 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**

²⁷ Tesis 1a. CCVII/2018 (10a.), de rubro y texto siguientes: PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES. De acuerdo con lo previsto en el artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas de derechos humanos se interpretarán y aplicarán "favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia", ello implica que el principio *pro persona* opera como un criterio que rige la selección entre: (i) dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que sea imposible armonizar y que, por tanto, exijan una elección; o (ii) dos o más posibles interpretaciones admisibles de una norma, de modo que se acoja aquella que adopte el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho. Así, es importante que tanto las normas entre las que se elige como las interpretaciones que se pretendan comparar sean aplicables en el primer caso y plausibles en el segundo, por ser el resultado de técnicas válidas de interpretación normativa. Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 1a./J. 104/2013 (10a.) y 1a./J. 10/2014 (10a.), sostuvo 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 recursos y medios de impugnación, aunque sí exige que su interpretación se realice en los términos más favorables a las personas. Lo anterior, refleja 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. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 378. Registro digital: 2018781.



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.

- (96) En el caso, a juicio de esta Sala Superior, 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.
- (97) 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 esta Sala Superior considera **fundado** el agravio sobre la **indebida fundamentación y motivación**.
- (98) 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.
- (99) 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.
- (100) 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.

- (101) 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.
- (102) Para esta Sala Superior, 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.
- (103) 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.
- (104) Consecuentemente, esta Sala Superior considera **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 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.
- (105) En consecuencia, esta Sala Superior considera que debe revocarse la sentencia impugnada, para el efecto de que emita una nueva donde analice



de manera correcta, completa, exhaustiva y congruente los planteamientos en relación con la verdadera pretensión del promovente.

6.3.2 Efectos y delimitación de la materia de estudio de la Sala Regional

- (106) Por lo expuesto, lo procedente es **revocar** la sentencia impugnada para el efecto de ordenar a la Sala Guadalajara que resuelva, a la brevedad, lo que conforme a Derecho corresponda, para lo cual, y con la finalidad de que se atienda de manera adecuada, completa y congruente la pretensión del promovente, **en los términos señalados en la presente ejecutoria.**
- (107) Como se argumentó, el planteamiento esencial del actor, que se desprende de una lectura integral de los agravios tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo ante la Sala Regional, 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*.
- (108) Es indispensable que la Sala Regional resuelva la cuestión efectivamente planteada a la brevedad, ya que los procesos penales a los que se encuentra sujeto el recurrente podrían alargarse tanto, que la resolución absolutoria pudiera llegar cuando termine el periodo para el que fue electo, lo cual haría imposible que se resarciera la presunta vulneración a sus derechos político-electorales de la que alega ser objeto.
- (109) 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, los cuales

establecen que el derecho a ser electo (ejercer el cargo) solo puede ser limitado por existir condena por juez competente en materia penal.

- (110) Por lo tanto, el promovente 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.
- (111) De ahí que, la Sala Regional deberá analizar de manera fundada y motivada **el referido agravio**, ya que es el que atiende el núcleo de la irregularidad planteada, y el que claramente dejó de analizar.
- (112) El caso no se encuentra encaminado a que se analice la declaración de procedencia emitida por el Congreso local y que tiene como finalidad esencial despojar de la inmunidad procesal de que gozan los funcionarios públicos con el objetivo de que puedan ser sometidos a un proceso penal, y que es un acto de naturaleza parlamentaria que no puede ser controlado, en principio, por la jurisdicción electoral.
- (113) Sino que lo que la Sala Regional debe analizar es si resulta constitucional y convencionalmente válida la consecuencia prevista en los artículos 136 de la Constitución local y 41 de la Ley de Responsabilidades local, consistente en que derivado de una declaración de procedencia debe **separarse necesaria y automáticamente** a una persona servidora pública electa popularmente de su cargo hasta en tanto no se emita una resolución absoluta.
- (114) En ese sentido, a partir de dicho análisis, deberá determinarse 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.

7. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia de la Sala Guadalajara para los **efectos** precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por --- de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien 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.