

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-74/2018 Y
ACUMULADO SUP-REC-75/2018.

RECURRENTES: FRANCISCO
MENDOZA MONCAYO E
INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO
DE VILLA CORONA, JALISCO

TERCERO INTERESADO: RODOLFO
RUVALCABA MUÑOZ.

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL GUADALAJARA.

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE
LA MATA PIZANA

SECRETARIOS: ERNESTO CAMACHO
OCHOA, GREYSI ADRIANA MUÑOZ
LAISEQUILLA Y ELIZABETH
VALDERRAMA LÓPEZ¹.

Ciudad de México, a quince de marzo de dos mil dieciocho.

SENTENCIA que por una parte **sobresee** la demanda presentada por el ayuntamiento de Villa Corona, Jalisco, porque la ley no lo autoriza a interponer recurso de reconsideración, y por otra, **se confirma pero por las razones expuestas, la sentencia** de la Sala Regional Guadalajara, respecto a las consideraciones por las cuales se consideró que el presidente municipal mencionado tiene derecho a reincorporarse al cargo antes del vencimiento de su licencia.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	2
COMPETENCIA, ACUMULACIÓN Y PROCEDIBILIDAD	4
I. Competencia	4
II. Acumulación	5
III. Improcedencia y Procedencia de los recursos	5
ESTUDIO DE FONDO	10
<u>Apartado I. Controversia</u>	10
1. Sentencia impugnada	10
2. Planteamiento central	10
3. Materia a resolver	11
<u>Apartado II. Decisión</u>	11
<u>Apartado III. Justificación</u>	12
1. Marco normativo sobre la forma de operación del principio pro persona	12

¹ Colaboraron: Roselia Bustillo Marín y Javier Ortiz Zulueta.

1.1. Métodos tradicionales de interpretación e interpretación conforme	12
1.2. El principio constitucional pro persona	14
1.3. Criterios básicos de operatividad o para desarrollar la aplicación del principio <i>pro persona</i>	16
2. Norma en cuestión y sentencia impugnada	20
3. Valoración	23
4. Conclusión	27
Apartado IV. Agravios de legalidad	27
RESUELVE	28

GLOSARIO

Acta de Sesión de Cabildo	Acta de la sesión extraordinaria vigésima séptima, de 14 de diciembre de 2017, emitida por el ayuntamiento de Villa Corona Jalisco, en la que se negó a Rodolfo Ruvalcaba Muñoz la solicitud de revocación de licencia para reincorporarse al cargo de Presidente Municipal
Resolución impugnada	Sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, de uno de marzo del año en curso en el expediente SG-JDC-36/2018.
Actor o recurrente	Francisco Mendoza Moncayo.
Cabildo Municipal	Cabildo del Ayuntamiento del Municipio de Villa Corona Jalisco
Ley de Medios	Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Sala Regional o 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
Sentencia Local	Sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, en la que se confirmó la sesión extraordinaria vigésima séptima, de 14 de diciembre de 2017, emitida por el ayuntamiento de Villa Corona Jalisco, en la que se negó a Rodolfo Ruvalcaba Muñoz la solicitud de revocación de licencia para reincorporarse al cargo de Presidente Municipal
Tribunal Local	Tribunal Electoral del Estado de Jalisco

ANTECEDENTES

I. Controversia sobre la reincorporación.

1. Solicitud de licencia. El 17 de noviembre de 2017, el Presidente Municipal de Villa Corona, Jalisco, Rodolfo Rubalcava Muñoz, solicitó al Cabildo Municipal y éste aprobó, licencia para separarse del cargo a partir de esa fecha y hasta el 30 de septiembre de 2018.

En atención a ello, en la misma fecha, el Cabildo designó al regidor Francisco Mendoza Moncayo, presidente municipal interino o provisional.

2. Petición de reincorporación. El 12 de diciembre del mismo año, el Presidente solicitó la revocación de la licencia precisada y la consecuente reincorporación al cargo de presidente municipal.

3. Negativa del Cabildo a Reincorporarlo. El 14 de diciembre de 2017, el Cabildo se negó a reincorporar al Presidente.

II. Juicio local.

Inconforme, el 19 de diciembre de 2017, el Presidente con licencia, Rodolfo Rubalcava Muñoz, impugnó la negativa del Cabildo a reincorporarlo mediante juicio ciudadano ante el Tribunal local, en el que se confirmó dicho acto.

III. Juicio ciudadano federal.

En desacuerdo, el presidente municipal insistió en su pretensión a través del juicio ciudadano federal SG-JDC-36/2018, presentado ante la Sala Guadalajara, en el cual, el 1 de marzo, se revocó la sentencia local y el acta de sesión de cabildo, para **conceder su reincorporación.**

Ello, básicamente, porque, a partir de una interpretación directa del artículo 1º constitucional, y en especial de la aplicación del principio pro persona, la norma que regula la reincorporación a los funcionarios con licencia², debía tener un sentido distinto al asignado por el tribunal local y cabildo, de manera que dichos actos debían quedar sin efectos para concederse la reincorporación del Presidente Municipal.

IV. Recursos de reconsideración.

1. Demanda. En desacuerdo, el 4 de marzo siguiente, el regidor Francisco Mendoza Moncayo, afirmándose presidente municipal interino, y los integrantes del ayuntamiento de Villa Corona, Jalisco, presentaron, ante la citada Sala Regional, las demandas de los recursos de reconsideración SUP-REC-74/2018 y SUP-REC-75/2018, respectivamente.

En dichas demandas afirman que la sentencia regional es indebida, porque a partir de una interpretación directa del principio constitucional pro persona se afectó el derecho del presidente municipal interino a ocupar el cargo.

² Artículo 42 Bis de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

2. Sustanciación. El 6 siguiente se recibieron en esta Sala Superior las demandas y demás constancias, y se turnaron a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña para su sustanciación.

3. Escrito de tercero interesado. En esa misma fecha, Rodolfo Ruvalcaba Muñoz, presidente municipal propietario presentó ante la Sala Regional Guadalajara escrito como tercero interesado.

4. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los asuntos, cerró la instrucción y presentó los proyectos que se resuelven conforme a las consideraciones siguientes.

COMPETENCIA, ACUMULACIÓN Y PROCEDIBILIDAD

I. Competencia.

La Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de reconsideración, respecto del cual corresponde a esta autoridad jurisdiccional, en forma exclusiva, la competencia para resolverlo³.

II. Acumulación.

Se debe acumular el expediente SUP-REC-75/2018 al SUP-REC-74/2018, debido que en ambos se controvierte la misma resolución y porque el último fue el primero en recibirse en esta Sala⁴.

Se ordena agregar copia certificada de esta sentencia al expediente SUP-REC-75/2018.

³ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución, 186, fracción X y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica 4 y 64 de la Ley de Medios.

⁴ En términos del artículo 31, párrafo 1 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interior.

III. Improcedencia y Procedencia de los recursos.

Apartado A: improcedencia del SUP-REC-75/2018.

1. Tesis de la decisión.

Esta Sala Superior considera que se actualiza una causa de improcedencia en el recurso citado, porque los integrantes del Cabildo recurrentes, carecen de legitimación para interponerlo, dada la calidad de autoridades responsables en la cadena impugnativa, por lo que la consecuencia es el sobreseimiento.

2. Justificación. Falta de autorización para las autoridades responsables para promover juicios y caso concreto.

El sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones electorales estén sujetos a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados, asociación y afiliación, sin otorgar la posibilidad de que la autoridad que participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, demandado o responsable pueda promover medios de impugnación en defensa de sus actos y resoluciones.⁵

En la resolución impugnada, la Sala Guadalajara revocó la sentencia del Tribunal local, así como el Acta de Sesión de Cabildo que negó la solicitud de Rodolfo Rubalcava Muñoz de revocar su licencia y su reincorporación al cargo de presidente municipal.

Ello para el efecto de que, dentro del plazo de 3 días contados a partir de la notificación de la sentencia regional, la autoridad municipal resolviera respecto de la solicitud de reincorporación de Rodolfo Rubalcava Muñoz y, en caso de no existir alguna causa distinta que impidiera su reincorporación, la aprobara.

⁵ Artículo 41, párrafo segundo, Base VI, de la Constitución, y artículos 1, 3, 12 y 13, de la Ley de Medios.

3. Valoración.

En este sentido, se considera que el ayuntamiento carece de legitimación activa, al haber fungido como autoridad responsable en la instancia local, al haber sido revocada el Acta de Sesión de Cabildo por la Sala Guadalajara.

Esto porque los promoventes, expresamente, señalan que comparecen como integrantes del Ayuntamiento, el cual tuvo la calidad de autoridad responsable en la instancia primigenia, al haber emitido el Acta de Sesión de Cabildo revocada por la Sala Guadalajara.

Así, como tales, pretenden que esta Sala Superior revoque la resolución de la Sala Regional y confirme su actuación en el Acta de Sesión de Cabildo.

De manera que, evidentemente, como integrantes del ayuntamiento o autoridades responsable, carecen de legitimación activa para impugnar la sentencia de la Sala Guadalajara y, por ende el recurso resulta improcedente.

Sin que en el caso se actualice la excepción relativa a que el acto impugnado cause una afectación en detrimento de los intereses, derechos o atribuciones de la persona que funge como autoridad responsable, sea porque estime que se le priva de alguna prerrogativa o le imponga una carga a título personal, porque lo impugnado es lo que determinaron como autoridad responsable⁶, o bien, que se advierta alguna otra excepción⁷.

En consecuencia, al haberse evidenciado que el ayuntamiento, como autoridad responsable carece de legitimación activa para impugnar la sentencia de la Sala Guadalajara, lo procedente es sobreseer el recurso

⁶ Véase la jurisprudencia: *LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL*, consultable en la página de internet: www.te.gob.mx

⁷ Como podría ser la excepción consistente en que se cuestione la competencia del órgano resolutor de la instancia previa, ya que, el ayuntamiento, en modo alguno hacer valer la incompetencia de la Sala Guadalajara para emitir la sentencia impugnada. Criterio sostenido en los diversos expedientes SUP-JDC-2662/2014 y SUP-AG-115/2014 acumulados, y SUP-JDC-2805/2014.

de SUP-REC-75/2018, con fundamento en lo previsto por el artículo 10, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios⁸.

Similar criterio fue sostenido por esta Sala Superior en los diversos SUP-REC-29/2017 y SUP-REC-1230/2017, en los que similarmente se determinó que las responsables en un medio de impugnación electoral donde tales actos fueron objeto de juzgamiento, carecen de legitimación activa para impugnarlo a través de la promoción de un juicio o la interposición de un recurso reconsideración⁹.

Apartado B. Procedencia SUP-REC-74/2018.

i) Requisitos procesales. Se cumplen los requisitos esenciales de procedibilidad del recurso, conforme a lo siguiente.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la Sala Regional, y en ella se hace constar el nombre del recurrente, así como la firma autógrafa de quien promueve, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; la sentencia impugnada; los hechos en que basa su impugnación; los agravios y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso se presentó de manera oportuna, pues la sentencia se dictó el 1 de marzo de este año y el recurso de reconsideración se interpuso el 4 siguiente, es decir, dentro del plazo legal de los tres días.

3. Legitimación. El recurso es interpuesto por parte legítima, dado que lo interpone quien tuvo el carácter de tercero interesado como presidente municipal interino en el juicio regional.

4. Personería. Francisco Mendoza Moncayo cuenta con personería para promover, en virtud de hacerlo por derecho propio.

⁸ Artículo 10, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios.

⁹ Véase la jurisprudencia: *LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL*, consultable en la página de internet: www.te.gob.mx

5. Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico dado que alega una afectación directa su esfera de derechos, derivado de lo resuelto por la Sala Regional, pues al realizar una interpretación directa del artículo 1º constitucional, específicamente en cuanto a que se aplicó indebidamente el principio pro persona para cambiar el significado de la norma, permitió que el presidente municipal propietario fuera reincorporado en el cargo, lo cual le perjudica dado que se encontraba cubriendo la licencia de éste como presidente municipal interino.

6. Definitividad. Se satisface el requisito, toda vez que, contra la sentencia de la Sala Regional, procede de manera directa el recurso de reconsideración.

ii) Presupuesto específico de procedibilidad.

El recurso de reconsideración cumple con el requisito especial de procedencia ya que el recurrente cuestiona el ejercicio de control constitucional llevado a cabo por la Sala Regional.

En efecto, el inconforme cuestiona la interpretación directa del artículo 1º constitucional, específicamente la manera en la que se aplicó el principio pro persona, y ciertamente, la Sala Regional fijó el alcance de la norma que regula la reincorporación, a partir no sólo de la aplicación de dicho principio, sino que ello trascendió en el sentido de la decisión.

Esto es, que en el caso no se alude sólo artificiosamente la interpretación directa e incorrecta de un precepto constitucional, así como de un principio fundamental de interpretación, sino que, efectivamente, se cuestiona la aplicación de un criterio constitucional con base en el cual se definió el sentido del fallo impugnado.

Esto, debido a que cuando la Sala Regional aplicó dicho principio, determinó que el artículo 42 Bis de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, no restringe o impide que un servidor público de elección popular se reincorpore a su encargo en cualquier momento y no hasta el plazo fijado en una licencia por tiempo determinado, con lo cual se autorizó la remoción del regidor impugnante como presidente municipal interino.

De manera que, evidentemente, con independencia del sentido que deba prevalecer en el presente asunto, como se ha sostenido en diversos precedentes¹⁰, deberá ser mediante un estudio de fondo que se determine si es apegado a Derecho el planteamiento en el sentido de que la Sala Regional analizó la aplicación de dicho principio pro persona en el señalado precepto normativo¹¹, únicamente a favor del presidente en licencia, pues el recurrente considera que lo que en realidad ocurrió es que dicha norma se inaplicó de manera implícita en su perjuicio, al llegar a una conclusión que no está prevista en su contenido normativo.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior ha definido que es procedente el recurso de reconsideración cuando se realiza un ejercicio de control de constitucionalidad¹², que es lo que ocurrió en la especie, pues ante la solicitud de inaplicación que adujo el presidente municipal, la Sala responsable en un análisis constitucional, a partir del principio pro persona asignó a la norma en controversia un significado totalmente distinto al que otorgó el cabildo y el tribunal local.

iii) Improcedencia del escrito de tercero interesado. El escrito presentado por Rodolfo Rubalcava Muñoz fue presentado fuera del plazo legal¹³ de 48 horas en que debía presentarse, previsto para la publicidad del medio de impugnación¹⁴, en términos de la certificación realizada por la Sala responsable.

Por ello, se debe tener por no presentado el escrito.

¹⁰Similar criterio se sostuvo en los SUP-REC-0238-2012 y SUP-REC-SUP-REC-1279/2017.

¹¹Similar metodología se estableció en el SUP-REC-538/2015.

¹²Véase Jurisprudencia 12/2014 de la Sala Superior, cuyo rubro es: **“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.”** Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 27 y 28.

¹³Previsto en los artículos 17, numerales 4 y 5, 19, numeral 1, inciso d) y 67 de la ley de medios.

¹⁴El plazo de 48 horas transcurrió de las 13:00 horas del 4 de marzo a la misma hora del 6 siguiente, y el escrito de comparecencia de tercero interesado fue presentado a las 20:00 horas del 6 de marzo.

ESTUDIO DE FONDO

Apartado I. Controversia.

1. Sentencia impugnada.

La **Sala Guadalajara** revocó la resolución emitida por el Tribunal Local y el acta de cabildo que negó la reincorporación del presidente municipal, para el efecto que el cabildo municipal autorizara su reincorporación en el plazo de 3 días, a menos que existiera alguna otra causa.

Esto, porque consideró que, **bajo una interpretación acorde con el principio pro persona**, el significado que debía darse al artículo 42 Bis de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios¹⁵, es en el sentido de que un servidor público de elección popular puede reincorporarse a su encargo dentro de la vigencia de una licencia por tiempo determinado, sin esperar que el plazo de la solicitud original transcurriera.

2. Planteamiento central.

El recurrente cuestiona el análisis de constitucionalidad realizado por la responsable, porque, en su concepto la Sala Regional: 1. Aplicó indebidamente el principio constitucional pro persona al favorecer exclusivamente al actor del juicio ciudadano ante Sala Regional -presidente municipal con licencia-, y excluirlo por completo de la eficacia de dicho principio como contraparte, sin explicación alguna –Regidor en calidad de presidente interino-, y 2. Omitió considerar que, frente al derecho del entonces actor, él también cuenta con un derecho como presidente interino, el cual le permitía integrar el Cabildo Municipal hasta en tanto dure la licencia por tiempo determinado que le fue aprobada a aquél.

¹⁵ Artículo 42-Bis. Tratándose de licencias otorgadas a servidores públicos de elección popular, cuando las mismas sean por tiempo determinado, los mismos deberán reintegrarse a su función en la fecha correspondiente.

En el caso de licencias por tiempo indefinido, cuando el servidor público pretenda reintegrarse a su cargo, deberá notificarlo a la autoridad competente, a fin de que quien la autorizó resuelva dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación. En caso de no resolver se entenderá en sentido afirmativo, debiendo el servidor público reintegrarse a su función.

Para las suplencias de los servidores públicos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto por las leyes de la materia

3. Materia a resolver.

En atención a lo expuesto, la cuestión a decidir en el recurso de reconsideración es si resulta apegado a Derecho el ejercicio de control constitucional que realizó la Sala Guadalajara, concretamente la interpretación directa que realizó del artículo 1º constitucional, en cuanto a la forma de operación del principio pro persona, en el sentido de aplicarlo a favor del Presidente Municipal con licencia, puesto que fue a partir de ello, que la Sala Regional determinó que la norma que regula la reincorporación, lo autorizó a regresar a sus funciones, aun cuando la fecha originalmente programada para reintegrarse no hubiese llegado.

Apartado II. Decisión

Esta Sala Superior considera que, si bien es verdad que la Sala Regional Guadalajara no valoró la condición del regidor recurrente, a fin de determinar la forma de operación del principio pro persona, y si resultaba aplicable a su favor a partir de la consideración del contexto, antes de resolver, conforme a dicho principio, las pretensiones del presidente municipal con licencia y, con ello, omitió hacer un adecuado ejercicio de interpretación con base al mismo, lo cierto es que esa situación es insuficiente para que el ahora recurrente alcance su pretensión.

Puesto que propiamente no tenía un derecho autónomo a ejercer el cargo de presidente municipal, que pudiera verse favorecido con el principio pro persona, sino que ese ejercicio es la consecuencia de la vigencia o no de la licencia solicitada por el presidente municipal, el cual sí ejerce un derecho autónomo de ejercicio de dicho cargo derivado de que fue electo al mismo.

No obstante, considerando que para llegar a su conclusión la Sala responsable debió motivar adecuadamente su determinación, esta Sala Superior, a fin de no caer en una petición de principio, estima necesario exponer los aspectos generales que deben considerarse al momento de realizar una interpretación que atienda al principio pro persona, dado que éste no debe aplicarse en automático a favor de quien lo alega o de la parte actora en un juicio o recurso, sino que es preciso que previamente:

a) se analicen los escenarios de aplicación existentes, para establecer cuál es la posición del derecho o derechos en controversia respecto de las partes, y, sólo después de ello, b) se justifique la aplicación de dicho principio a favor de una persona en concreto.

Esto, porque la aplicación del principio pro persona no debe realizarse, en automático, a favor de quien lo solicita, sino que la sala regional al igual que los órganos electorales **deben explicitar a las partes la aplicación de dicho principio**, como condición necesaria para justificar el sentido de su decisión, especialmente, cuando la controversia se presenta entre dos o más personas, aparentemente o sobre el mismo derecho.

De esta forma, la Sala Regional, atendiendo al deber de motivación suficiente de sus determinaciones, debió precisar por qué en el caso el principio pro persona no operaba a favor del ahora actor, por lo que, aun cuando se comparte el sentido finalmente asumido, porque, después de justificar la aplicación del principio pro persona, se advierte que la persona electa para ocupar el cargo en cuestión fue el presidente municipal, la interpretación de la norma que regula el derecho a reintegrarse debe ser interpretada a favor de éste, en tanto que, el regidor solo podría ejercer el derecho a ocupar el cargo provisionalmente en la medida que estuviera ausente del primero.

Apartado III. Justificación.

1. Marco normativo sobre forma de operación del principio pro persona.

1.1 Métodos tradicionales de interpretación e interpretación conforme.

La aplicación del principio pro persona se incluye y complementa el sistema jurídico mexicano como parte de la reforma en materia de derechos humanos.

a. En términos generales, la Constitución establece el deber de resolver conforme a los criterios de interpretación jurídica ley¹⁶, que tradicionalmente son reconocidos como gramatical, sistemático, y funcional.

En ese sentido, en principio, en el derecho internacional existen cláusulas interpretativas en tanto que establece una directriz para determinar el alcance de ciertas disposiciones como por ejemplo, a) la interpretación semántica y sintáctica, b) teleológica, c) contextual o d) sistemática que establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.¹⁷

b. Ahora bien, en ese proceso de concreción sobre definición del significado, alcance y sobre todo validez de una disposición, la SCJN determinó que cuando el juzgador verifique la constitucionalidad o convencionalidad de una norma, debe realizar un ejercicio de *interpretación conforme*, sucesivamente, en sentido amplio y estricto, para elegir, entre las jurídicamente válidas admisibles, aquella que no sean contraria al bloque constitucional de derechos humanos¹⁸.

Entonces, una de las fases del proceso de interpretación constitucional conforme, es la que una vez agotados los métodos tradicionales, busca definir el sentido de la norma a partir de una *interpretación conforme en sentido estricto*, a través de la aplicación del *principio pro persona*.

¹⁶ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **Artículo 14**. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

¹⁷ Cfr. Artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

¹⁸ Luego, en caso de que la norma no esté en oposición al bloque de constitucionalidad, para reconocer su validez para el asunto, debe ser objeto de un test de proporcionalidad, para verificar si el enunciado normativo en cuestión y su configuración son necesarias, idóneas y estrictamente proporcionales para alcanzar algún fin legítimamente perseguido, que justifique la delimitación del ejercicio de algún derecho humano, y sólo en el supuesto de que de que no lo sean deberán ser consideradas inconstitucionales e inaplicadas al caso concreto. Véase al SUP-REC-538/2015.

En ese sentido, **la única fase de los sistemas de definición normativa y de control constitucional del sistema jurídico mexicano que está en controversia es la correspondiente a la forma de operación o aplicación del principio pro persona.**

1. 2. El principio constitucional pro persona.

El principio pro persona, previsto en el artículo 1° Constitucional, prescribe que *“las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.”*

El principio pro persona es una cláusula interpretativa de derechos humanos o derechos fundamentales con proyección sobre todo el sistema normativo y a las personas comprendidas en él.

La Suprema Corte ha determinado que el *principio* pro persona consiste en elegir la interpretación que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción.¹⁹

Dicho principio tuvo su origen en el ordenamiento mexicano, en la reforma constitucional de junio de 2011 y su teleología se desprende de la razón misma de dicha reforma que consiste en: “reconocer que los derechos humanos son una de las dimensiones constitucionales del derecho internacional contemporáneo y que son inherentes a la dignidad de la persona”²⁰.

Asimismo, sobre los lineamientos de interpretación normas de derechos humanos, en el escenario transnacional, en la Convención Americana de Derechos Humanos el artículo 29 establece que ninguna disposición puede ser interpretada en el sentido de suprimir o limitar en mayor

¹⁹ Jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.) emitida por la Primera Sala en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XIII, octubre de 2012, tomo 2, “PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.”

²⁰ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LX Legislatura, Gaceta Parlamentaria número 2743-XVI, 23 de abril de 2009, “*Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Derechos Humanos*”.

medida el goce y ejercicio de los derechos previstos en la Convención o en las Leyes o Convenciones de los Estados Partes ni excluir otros derechos humanos (prohibición de restricción).²¹

Cláusula interpretativa de la que derivan los principios de *interpretación evolutiva*²², y el principio pro persona *en sentido estricto*, que atiende a la naturaleza específica de los derechos humanos y busca que su aplicación e interpretación lleven a la protección más eficaz de las personas.²³

En atención a ello, se considera que el principio pro persona puede ser un meta-criterio que trasciende horizontalmente a todos los métodos de interpretación jurídica²⁴, porque puede permitirse seleccionar la más benéfica de las opciones interpretativas, una vez que éstos fueron determinados a través de interpretación funcional, sistemática, histórica, entre otras.

Desde luego, sin que ello implique que, conforme al *principio* pro persona deban acogerse las pretensiones de aquella persona que lo invoque²⁵, y

²¹ **Artículo 29. Normas de Interpretación.** Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

²² Según el cual, los derechos humanos son instrumentos vivos que evolucionan con las condiciones de vida

²³ Véase. Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 15 de septiembre de 2005, serie C, núm. 134, párr. 106. “[...]la Corte ha señalado, al igual que la Corte Europea de Derechos Humanos, que los tratados de derechos humanos son *instrumentos vivos*, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En este sentido, al interpretar la Convención **debe siempre elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos por dicho tratado, según el principio de la norma más favorable al ser humano.**” (negritas añadidas)

²⁴ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. “La interpretación de los derechos humanos de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales. El nuevo artículo 1º de la Constitución mexicana” Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 32, 2011.

²⁵ Jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, décima época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XXV, Octubre de 2013, tomo 2, “PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA

tampoco es suficiente para que el órgano jurisdiccional soslaye otros derechos, como podrían ser las formalidades procesales.²⁶

De igual forma, lo anterior en el entendido de que la aplicación del principio pro persona constituye una clave interpretativa hacia la protección más amplia de los derechos de las personas y converge con la interpretación conforme en el sentido de elegir las interpretaciones más favorables, a la vez que se aplican otros principios —universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad— para resolver un caso concreto.²⁷

Asimismo, con la aclaración de que el principio pro persona no es un principio que se aplique en forma única, sino que se ha de aplicar en conjunción, en su caso, con otras herramientas interpretativas, como la ponderación y el test de proporcionalidad.

1.3. Criterios básicos de operatividad o para desarrollar la aplicación del principio pro persona.

El principio pro persona se proyecta en dos vertientes fundamentales. La de *preferencia normativa* y la denominada *preferencia interpretativa*²⁸, que rigen la función jurisdiccional.

La preferencia normativa implica que el juzgador debe preferir la disposición más favorable cuando existan diversos cuerpos normativos aplicables²⁹.

NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.”

²⁶ Jurisprudencia 1a./J. 10/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 3, febrero de 2014, tomo I, 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.”

²⁷ Senado de la República, *La reforma constitucional de derechos humanos. Una guía conceptual*, Instituto Belisario Domínguez, México, 2014, p. 81.

²⁸ Véase Néstor Pedro Sagüés, “La interpretación de los derechos humanos en las jurisdicciones nacional e internacional”, en José Palomino y José Carlos Remotti (coords.), *Derechos humanos y Constitución en Iberoamérica* (Libro-homenaje a Germán J. Bidart Campos), Lima, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2002, citado en Edgar Carpio Marcos, *La interpretación de los derechos fundamentales*, Lima, Palestra, 2004, pp. 29-34.

²⁹ En esta acepción, el intérprete debe analizar las normas que resultan aplicables al caso, independientemente de su fuente normativa y escoger entre dichas normas la que proteja con mayor énfasis o restrinja en menor medida el derecho fundamental de la persona. Véase la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), de rubro “PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, p. 799.

La preferencia interpretativa implica que, cuando una misma norma tenga varias interpretaciones posibles, deberá preferirse aquélla que expanda en mayor medida el goce del derecho por parte del justiciable.

Estos mandatos deben observarse irrestrictamente en todos los casos, sin embargo, esta Sala Superior considera conveniente precisar la forma en la que operan la preferencia interpretativa pro persona o mandato de interpretación a favor de la persona, puesto su aplicación debe atender a los escenarios que se presentan en cada caso³⁰, sin que opere en todos los casos automática e irreflexivamente sobre todas las personas involucradas en una controversia³¹.

En ese sentido, **cuando se hace valer o el juzgador advierte el deber de aplicar el principio pro persona, debe identificar a partir del contexto normativo y fáctico del caso, el tipo de escenario de que se trata, a saber:**

1. Escenario de exigencia de un derecho por parte de su titular frente a alguna autoridad o el Estado, sin otras personas involucradas que, con el reconocimiento o extensión del derecho, pudieran ser afectadas.
2. Controversias en las que existen dos partes en las que se pide o reclama la titularidad o ejercicio de **derechos distintos, o**

³⁰ Así lo advirtió la Segunda Sala de la Suprema Corte en la jurisprudencia 2a./J. 56/2014 (10a.), de rubro "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL", visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo II, p. 772.

³¹ Incluso, otra de las reglas de operación establecida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia es que el principio pro persona no puede ser constitutivo de derechos alegados o dar cabida a la creación de reglas que no encuentren sustento en las disposiciones normativas aplicables. Esto es, el principio pro persona tiene una conexión directa con la disposición normativa y únicamente puede asignarle un significado posible dentro de su formulación, pero no crear ex novo un contenido normativo no especificado previamente por la norma. Ello implica que, metodológicamente, no puede emplearse el principio pro persona para crear una nueva norma dentro del sistema jurídico, sino únicamente para privilegiar un significado de una disposición normativa sobre otro (siempre que ambos significados sean deducibles de la norma). Es decir, es una forma de elección de significados optativos y no de creación de significados novedosos. Véase: 1a./J. 104/2013 (10a.), de rubro "PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES", visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, p. 906.

únicamente uno de ellos es titular del derecho en controversia y la diversa se queja u opone a su ejercicio.

Lo anterior, como ejercicios ejemplificativos mínimamente fundamentales para determinar la forma de aplicación del principio pro persona, por lo siguiente:

En el primer escenario, sencillamente, la fuerza interpretativa de dicho principio **podría** aplicarse directamente, por ejemplo, si se controvierte el reconocimiento de un derecho frente al Estado o la maximización del mismo, como el de asociación política³², al pretender constituir un partido o la libertad de expresión frente al propio Estado, sin contraparte.³³

En estos casos, si existe una norma que admita diversas interpretaciones (sin necesidad de crear contenido normativo propio³⁴) el intérprete puede y debe válidamente maximizar el derecho fundamental en juego.

El segundo escenario resulta más complejo y la aplicación con mayor razón, no es automática para el solicitante del principio pro persona. ¿Qué ocurre cuando el demandante afirma que es titular del derecho y existe una contraparte que igualmente lo reclama?

Para analizar este escenario, resulta conveniente tener presente que la aplicación del principio a favor del que comparece como actor implicaría que: **i)** ante dos o más posibles interpretaciones de una norma se debe preferir aquella que posibilite el ejercicio del Derecho de manera más amplia, y **ii)** ante la necesidad de limitar el ejercicio de un derecho se debe preferir la norma que lo **restrinja** en la menor medida posible.

Sin embargo, emplear dichos pasos irrestrictamente a favor de quien comparece como demandante, accionante o reclama la titularidad del

³² Aún cuando el análisis haya sido realizado bajo la vertiente sistémica del principio pro homine, véase la tesis XXVII/2013, de rubro “DERECHO DE ASOCIACIÓN. LOS REQUISITOS PARA EJERCERLO DEBEN INTERPRETARSE CONFORME AL PRINCIPIO PRO PERSONA (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ)”, derivada del expediente SUP-JDC-805/2013.

³³ Es decir, sin que un tercero controvierta la responsabilidad por dicha libertad de expresión.

³⁴ Véase: 1a./J. 104/2013 (10a.), de rubro “PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, p. 906.

derecho, sin dilucidar previamente si sólo uno de ellos es titular de este, resultaría incorrecto, teniendo en cuenta los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos

Esto, porque posiblemente se estaría resolviendo a favor de una persona que podría no ser la titular del derecho en cuestión, en detrimento de quien realmente es titular del derecho.

Entonces, en este caso, previamente, la aplicación del principio pro persona, no sólo implica el deber de determinar: 1) el escenario existente en la controversia, sino 2) la definición de la titularidad del derecho en controversia.

De manera que el mandato interpretativo pro persona se aplique favorablemente a quien demuestra o que el tribunal reconoce como titular del derecho en la situación concreta.

Ello, sin que, exista vulneración al principio de equidad entre las partes, cuando sólo aplica *el principio pro persona en favor de una de ellas*, **dado que, como ha considerado la Primera Sala de la SCJN una vez identificado el titular** en el escenario concreto, no puede considerarse que con la aplicación del principio pro persona, existe un menoscabo para la parte diversa del juicio, puesto que su posición se resguarda en la medida en la que dicho principio también le será aplicable cuando se afirme en una situación concreta de titularidad del derecho.³⁵

³⁵ **Véase la sentencia de amparo directo en revisión 4156/2013, en la que se consideró literalmente:**

"Esto es, **el Tribunal Colegiado del conocimiento consideró que los principios de interpretación conforme y pro persona no pueden ser aplicables a los juicios civiles debido a que ello vulneraría la equidad procesal** entre las partes, porque se beneficiaría a una en perjuicio de la otra, lo que a su vez provocaría inseguridad jurídica.

Esta Primera Sala considera que lo anterior no es correcto, puesto que se está confundiendo la interpretación de una norma de conformidad con la Constitución, con su aplicación en beneficio exclusivo de una de las partes.

Lo que ocasionaría un desequilibrio procesal es que no se aplicaran las mismas reglas a las partes, o que las reglas se les aplicaran en forma distinta, ello sin lugar a dudas sí llevaría a la inseguridad jurídica. Sin embargo, eso no es lo que predica el principio pro persona ni el principio de interpretación conforme.

Lo que persiguen dichos principios es que las normas, al momento de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con lo que establece la Constitución y -siempre que no haya una restricción en la Constitución misma- de conformidad con lo que establecen los tratados internacionales.

De tal forma, que si el juez interpreta la norma de conformidad con lo que establece la Constitución, esa interpretación le deberá ser aplicada a todas las partes que actualicen el supuesto de la norma; lo que conduce a concluir que no es correcto que se sostenga que el

Esto es, la referencia central para la aplicación del principio pro persona es que no solo prevalezca la supremacía constitucional, sino también la norma de derechos humanos más favorable, de tal forma, que la interpretación favorezca a ambas partes y no prive absolutamente de efectos a alguna de las normas involucradas³⁶.

2. Norma en cuestión y sentencia impugnada.

Una vez expuesto lo anterior, lo procedente es hacer el estudio del caso concreto, en términos de las directrices y parámetros fijados anteriormente.

2.1. La normativa de Jalisco establece, en lo que interesa, respecto del otorgamiento de licencias por tiempo determinado a presidentes municipales, lo siguiente:

a. Es facultad de los ayuntamientos conocer de las solicitudes de licencia que presenten sus integrantes y decidir lo procedente. (art. 73 Constitución, Base III, de la Constitución Local)³⁷.

uso de los principios de interpretación conforme y pro persona lleva a beneficiar a sólo una de las partes y no a la otra, y que por lo tanto, no deben ser aplicables a los juicios del orden civil.

Se insiste, lo que persiguen dichos principios es que prevalezca la supremacía constitucional, ya que no tendría ningún sentido excluir de la obligación que tienen los juzgadores de realizar un control constitucional de las normas, la interpretación que de las mismas se realice, puesto que si ese fuera el caso, el control constitucional se traduciría en un estudio abstracto que podría no trascender a la interpretación y aplicación que los juzgadores hagan de las normas, en cuyo caso, resultaría inútil.

Entonces, la obligación de control constitucional que el artículo 1 de la Constitución Federal impone a los juzgadores requiere que los mismos se cercioren, antes de aplicar una norma, que su contenido no vulnere los preceptos constitucionales, pero no se queda ahí, sino que como es natural, también implica que al momento de aplicarla, no la interpreten en forma contraria a la Constitución, porque si ese es el caso, entonces resulta inútil el control constitucional realizado.

De manera que, cuando la norma sea susceptible de interpretarse en diversos sentidos, los juzgadores tienen la obligación de optar por aquella interpretación que sea conforme con la Constitución, con la finalidad de que dicha interpretación beneficie a todas las partes que se sitúen en el supuesto de la norma.

³⁶ Véase la Tesis 1a. CCCLI/2014 (10a): PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRO PERSONA. SON APLICABLES A LOS JUICIOS CIVILES, Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 11, octubre de 2014, Tomo I, p.615.

³⁷ **Artículo 73.-** El municipio libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes fundamentos:

III. Los presidentes, regidores y síndicos durarán en su encargo tres años. Iniciarán el ejercicio de sus funciones a partir del 1º de octubre del año de la elección y se renovarán en su totalidad al final de cada periodo. Los ayuntamientos conocerán de las solicitudes de licencias que soliciten sus integrantes y decidirán lo procedente.

b. Ante la solicitud de licencia del presidente municipal mayor a dos meses, el ayuntamiento debe proceder a nombrar de entre sus miembros en funciones, por mayoría absoluta de votos, a un presidente municipal interino (Artículo 69 fracción I de la Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco)³⁸.

c. Los servidores públicos de elección popular que soliciten licencia por tiempo determinado deberán reintegrarse a sus funciones en la fecha correspondiente (Artículo 42-Bis, párrafo primero, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus municipios)³⁹.

d. Los servidores públicos de elección popular que hayan solicitado licencia por tiempo indefinido que pretendan reintegrarse a su cargo, deberán notificarlo a la autoridad competente, a fin de que quien la autorizó resuelva dentro de los 3 días hábiles siguientes (Artículo 42-Bis, párrafo segundo, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus municipios)⁴⁰.

2.2. La Sala Guadalajara, consideró que, para realizar un control de constitucionalidad, conforme a lo previsto en el artículo 1° de la Constitución Federal, debía tomar en cuenta los siguientes aspectos⁴¹:

a) cuando el significado de la norma sea conforme al bloque de constitucionalidad deberá ser considerada como válida.

b) cuando la norma no sea abiertamente contraria a la constitución, pero instrumente, regule o delimite, en alguna medida el ejercicio de

38 **Artículo 69.** El ayuntamiento debe proceder a nombrar de entre sus miembros en funciones, por mayoría absoluta de votos, un presidente municipal interino, en los siguientes casos: I. Por licencia del Presidente Municipal mayor a dos meses; II. Por suspensión del mandato; o III. Por privación de la libertad con motivo de un proceso penal.

39 **Artículo 42-Bis.** Tratándose de licencias otorgadas a servidores públicos de elección popular, cuando las mismas sean por tiempo determinado, los mismos deberán reintegrarse a su función en la fecha correspondiente.

En el caso de licencias por tiempo indefinido, cuando el servidor público pretenda reintegrarse a su cargo, deberá notificarlo a la autoridad competente, a fin de que quien la autorizó resuelva dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación. En caso de no resolver se entenderá en sentido afirmativo, debiendo el servidor público reintegrarse a su función.

Para las suplencias de los servidores públicos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto por las leyes de la materia.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ En términos de la jurisprudencia: CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO.

un derecho humano, para determinar su regularidad constitucional, necesariamente debe sujetarse a un test de proporcionalidad, en el cual se verifique si atiende a un fin jurídicamente legítimo, así como a la necesidad, idoneidad y proporcionalidad para alcanzarlo.

c) cuando no existe posibilidad de que las alternativas sean directamente acordes al sistema, se deberá decretar la inaplicación.

Al respecto, sostuvo que, al someter la norma controvertida a una interpretación conforme a la Constitución Federal, le asistía la razón al presidente municipal propietario, debido a que tanto la Constitución⁴² como los tratados internacionales⁴³, establecen el derecho a ser votado, y que la ley puede reglamentar el ejercicio de éste derecho, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o por condena de juez competente en proceso penal.

Al analizar la norma bajo esas consideraciones, estableció que no era contraria a alguna de las disposiciones en derechos humanos relatadas, ya que no contiene algún supuesto que impida el ejercicio del derecho a desempeñar un cargo de elección popular.

Y que su aplicación, reviste la característica de excepcionalidad, en la medida que los ciudadanos electos excepcionalmente se ven en situaciones que los conducen a solicitar una licencia.

⁴² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

⁴³ **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

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.

Asimismo, señaló que, en el supuesto de solicitar licencia por tiempo determinado, no se advierte que la norma restrinja la posibilidad de que el servidor público reasuma el cargo antes de la conclusión del periodo, si así lo solicita, ya que, en el caso, el deber que se desprende de la norma, es la obligación del servidor público de reintegrarse al cargo una vez concluido el periodo de licencia, sin que se desprenda alguna restricción expresa que le impida reintegrarse antes del vencimiento.

Por tanto, la Sala Regional estableció que, con independencia de la razonabilidad de la interpretación de la norma, realizada por el Tribunal Local, **a fin de maximizar el ejercicio del derecho humano de ser votado y desempeñar el cargo, acorde a los dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Federal, la norma debía interpretarse en el sentido de que en ella no existe alguna restricción o impedimento para que el servidor público de elección popular se reincorpore** a su encargo dentro de la vigencia de una licencia por tiempo determinado.

Por tanto, revocó la sentencia impugnada y el acta de sesión de cabildo, a efecto de que, en el plazo de 3 días, el Cabildo Municipal reincorporara al presidente municipal propietario de no existir alguna otra causa que lo impida.

3. Valoración.

De los hechos narrados, se advierte que la Sala Regional realizó una interpretación constitucional indebida, porque aplicó automáticamente el principio pro persona previsto en el artículo 1° de la Constitución, sin considerar el contexto concreto de aplicación, **en el cual, aparecían dos partes, se reclamaba la posibilidad de ejercer supuestamente el mismo derecho** -ser votado en su vertiente de ejercer el cargo-.

En especial, porque en el caso la responsable debía considerar que el presidente municipal en licencia solicitaba su derecho a ejercer el cargo como tal, a partir de la reincorporación, en tanto que el regidor que ocupó el cargo de presidente municipal interino sólo era titular de ejercer el derecho a ocupar esa posición como provisional, en la medida en la que

el primero no pidiera ejercer su potestad de ejercer el cargo, pues de haberlo hecho, habría concluido que las partes en conflicto no reclamaban exactamente los mismos derechos, pues sólo considerando ese contexto mínimo, estaría en condiciones de aplicar el principio pro persona a la diversa disposición normativa que regula la reincorporación de quien pide licencia en su cargo, prevista por la ley de servidores públicos local, y con ello concluir que cuando se indica que los servidores con licencia por tiempo determinado “deberán reintegrarse a su función en la fecha correspondiente”⁴⁴, implica que ésta puede ser antes del plazo correspondiente.

Esto es, dicho análisis resultaba relevante, porque sólo una vez realizado, estaba en condiciones de aplicar el principio pro persona a favor del presidente municipal, y con ello de explicitar porqué no lo hacía para favorecer al regidor que buscaba ser presidente.

En ese sentido, como se señala en el apartado relacionado con la aplicación del principio pro persona, en el caso concreto, se trata de un escenario bilateral en el cual existe la confrontación de dos derechos distintos solicitados para su tutela y maximización, por dos personas, resulta evidente que la responsable no justificó debidamente la aplicación del principio pro persona.

Ello, porque el estudio de la norma debió analizarse a la luz de los diferentes contextos en la reclamación de los derechos y de las personas involucradas, y no como lo hizo la responsable, que analizó la petición del presidente municipal, como si fuera el único elemento a ponderar y sin justificar porqué no aplicaba dicho principio a favor de la contraparte.

⁴⁴ **Artículo 42-Bis.** Tratándose de licencias otorgadas a servidores públicos de elección popular, cuando las mismas sean por tiempo determinado, los mismos deberán reintegrarse a su función en la fecha correspondiente.

En el caso de licencias por tiempo indefinido, cuando el servidor público pretenda reintegrarse a su cargo, deberá notificarlo a la autoridad competente, a fin de que quien la autorizó resuelva dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación. En caso de no resolver se entenderá en sentido afirmativo, debiendo el servidor público reintegrarse a su función.

Para las suplencias de los servidores públicos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto por las leyes de la materia.

No obstante, precisamente, al encontrarnos en un escenario en el que el presidente y el regidor reclaman distintos derechos, pues el primero aduce ser titular del derecho a ser votado en su vertiente de ejercer el cargo, y que por ello debe ser restituido, y el segundo, señala el derecho provisional para desempeñar una presidencia interina por el tiempo por el cual fue nombrado, la aplicación del principio pro persona a favor del primero fue apegado a Derecho y, por tanto, el sentido de la sentencia impugnada es correcto.

Se insistente, ello porque es evidente que la responsable no podía aplicar el principio pro persona en favor de una de las partes, sin estudiar la situación concreta de cada una de ellas, porque dicha aplicación al favorecer al presidente, omitió señalar la forma en que dicha decisión, no trasgrede el derecho de su contraparte.

Máxime que, como se adelantó, esa situación se explica en forma desarrollada en los párrafos siguientes:

Personas y derechos en controversia.

a. Derecho del regidor para desempeñar ese cargo, y potencial derecho a ejercer como presidente interno. En primer término, el actor cuenta con un derecho político electoral para integrar el órgano edilicio como Regidor durante el periodo 2015-2018⁴⁵, y el derecho político electoral para ejercer el cargo como presidente municipal interino, del 17 noviembre de 2017 al 30 de octubre de 2018, ya que, ante la solicitud de licencia del presidente municipal mayor a dos meses, el ayuntamiento nombró de entre sus miembros en funciones, por mayoría absoluta de votos, al actor como presidente municipal interino⁴⁶.

⁴⁵ Conforme a lo previsto en los artículos 23 de la Convención Americana sobre derechos humanos; 25 inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 35 fracción II de las Constitución Federal; 6, fracción II, inciso b) y 73 fracciones I, II y III de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

⁴⁶ En términos de lo previsto en la Constitución Política de Jalisco: Artículo 73.- El municipio libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes fundamentos: **III.** Los presidentes, regidores y síndicos durarán en su encargo tres años. Iniciarán el ejercicio de sus funciones a partir del 1º de octubre del año de la elección y se renovararán en su totalidad al final de cada periodo. Los ayuntamientos conocerán de las solicitudes de licencias que soliciten sus integrantes y decidirán lo procedente.

Esto, por la naturaleza de dicha figura, ya que la previsión de que el ayuntamiento nombre a un presidente municipal interino se da, en la especie, para el caso de la licencia del presidente municipal por más de dos meses y tiene como fin que dicho cargo no quede acéfalo y que se ejerzan las obligaciones y funciones de la presidencia municipal, además de la integración del ayuntamiento como órgano colegiado⁴⁷.

b. Derecho del presidente municipal electo a ocupar el cargo. Esta Sala Superior ha considerado que el derecho político electoral a ser votado⁴⁸, no sólo comprende el derecho de un ciudadano a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, sino también abarca el derecho de ocupar el cargo para el cual resulta electo; el derecho a permanecer en él, desempeñar las funciones que le corresponden y ejercer los derechos inherentes a su cargo.⁴⁹

Por lo anterior, la responsable debió aplicar el principio pro persona a favor del derecho de Rodolfo Rubalcaba Muñoz, a ejercer y desempeñar el cargo de presidente municipal para el cual fue electo, en tanto no estuviera de licencia⁵⁰.

Luego, únicamente hecho lo anterior, la Sala Regional podía aplicar el principio pro persona a favor del presidente municipal, por ser el único que está en el supuesto de reclamar el derecho a reincorporarse en el cargo para el que fue electo, era apegado a Derecho que el sentido de la norma sea el permitirle reincorporarse al solicitarlo.

Aplicación del principio pro persona.

De manera que, al aplicar dicho principio al texto normativo en controversia, que literalmente señala sólo que la persona en licencia

⁴⁷ Véase Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco: **Artículo 69**. El ayuntamiento debe proceder a nombrar de entre sus miembros en funciones, por mayoría absoluta de votos, un presidente municipal interino, en los siguientes casos: **I. Por licencia del Presidente Municipal mayor a dos meses.**

⁴⁸ Consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

⁴⁹ Véase la jurisprudencia: DERECHO POLITICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO.

⁵⁰ En los artículos 73 fracción III de la Constitución Política de Jalisco, 42 Bis de la Ley de Servidores Públicos y 69 fracción I de Ley de Gobierno y Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

puede reincorporarse en “*en la fecha correspondiente*”⁵¹, y que inicialmente genera la interrogante de: ¿Cuál es esa fecha?, resultó válido concluir que la fecha de reincorporación podía ser antes de la originalmente fijada para regresar.

Sin que sea obstáculo a lo anterior, que el regidor señale que el presidente municipal no puede reclamar el derecho, dado que renunció al cargo, sin embargo, dicha premisa es incorrecta, dado que como quedó precisado en líneas previas, éste solicitó licencia por tiempo determinado, y por tanto, no resultan aplicables los precedentes que para tal efecto cita.

4. Conclusión.

En atención a lo expuesto, conforme a las consideraciones expuestas, esta Sala Superior considera que el sentido sustentado por la Sala Guadalajara debe confirmarse.

Apartado IV. Agravios de legalidad

Este órgano jurisdiccional considera que son **inoperantes** los motivos de inconformidad referentes a la forma en la que la Sala Regional desestimó el estudio de la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la ley de medios, así como los planteamientos en los que refiere en su concepto como debe interpretarse el artículo 42 Bis de la Ley de Servidores Públicos del Estado de Jalisco.

Ello, por la naturaleza extraordinaria del recurso de reconsideración en el que no se admite el análisis de cuestiones de mera legalidad, aunado a que no se hacen valer como un aspecto que haya trascendido a la constitucionalidad de la decisión impugnada.

Por lo expuesto y fundado se

⁵¹ **Artículo 42-Bis.** Tratándose de licencias otorgadas a servidores públicos de elección popular, cuando las mismas sean por tiempo determinado, los mismos deberán reintegrarse a su función en la fecha correspondiente.

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el expediente SUP-REC-75/2018 al SUP-REC-74/2018.

SEGUNDO. Se sobresee en el juicio SUP-REC-75/2018.

TERCERO. Se **confirma pero por las razones expuestas**, la sentencia impugnada.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con la ausencia de la Magistrada Presidenta Janine M. Otálora Malassis y Magistrado José Luis Vargas Valdez, fungiendo como Presidente por Ministerio de Ley el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO