



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-163/2020

RECURRENTE: TOMÁS FLORES
BENITEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA,
VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIO: EDWIN NEMESIO
ÁLVAREZ ROMÁN

Ciudad de México, a nueve de septiembre de dos mil veinte.

La Sala Superior dicta resolución en el sentido de **desechar** de plano la demanda del recurso de reconsideración interpuesto por **Tomás Flores Benitez**, para controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, en los juicios electorales identificados con las claves **SX-JE-73/2020 y SX-JE-74/2020 acumulados**. Lo anterior, porque no se satisface el requisito especial de procedencia consistente en que subsista algún problema de constitucionalidad.

RESULTANDO

1. **Antecedentes.** De lo narrado por la parte recurrente en su demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:
2. El dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, se entregó la constancia de mayoría y validez a favor de la planilla integrada por el ciudadano Tomás Flores Benítez, en su calidad de delegado propietario en la elección del poblado de Puerto Aventuras.
3. El veintinueve de marzo de dos mil veinte, Tomás Flores Benítez fue puesto a disposición de la Fiscalía General de la República, ubicada en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, bajo el número de carpeta de investigación FED/QR/CUN/0246/2020, por su probable responsabilidad en la comisión del delito de portación de arma de fuego sin licencia.
4. El treinta de marzo de dos mil veinte, el Director de Investigación Administrativa y Responsabilidades de la Contraloría Municipal de Solidaridad, Quintana Roo, abrió de oficio el expediente de investigación administrativa número CM/DIAR/INV-0156/2020, por los hechos acontecidos el veintinueve de marzo previo, en los que estuvo involucrado Tomás Flores Benítez. Asimismo, admitió a trámite el asunto para el estudio y análisis de las acciones u omisiones cometidas y requirió información a la Secretaría Pública y Tránsito Municipal, así como a la Dirección de Recursos Humanos Municipal.
5. El treinta y uno siguiente, el encargado de despacho de la Dirección Jurídica de la Secretaría Pública y Tránsito Municipal remitió el informe policial homologado, en el que se hizo constar que Tomás Flores Benítez estuvo detenido, con motivo de la



posesión de un arma de fuego sin contar con el permiso correspondiente.

6. El uno de abril de siguiente, la Dirección de Investigación Administrativa y Responsabilidades de la Contraloría Municipal de Solidaridad, Quintana Roo, decretó procedente la medida cautelar, consistente en la suspensión temporal en el desempeño del empleo, cargo o comisión de Tomás Flores Benítez; además, decretó la retención de las remuneraciones del servidor público, previendo el pago de una cantidad equivalente al salario o ingreso mínimo de subsistencia, mismo que estimó fuera el equivalente al 30% de su ingreso real.
7. El quince de abril de este año, el Agente del Ministerio Público de la Federación encargado de la Unidad de Investigación y Litigación en el Estado de Quintana Roo informó que la Mesa Investigadora número cuatro radicó la carpeta de investigación FED/QR/CUN/0000246/2020, por el delito de portación de arma de fuego sin licencia del ciudadano Tomás Flores Benítez y que éste fue liberado el treinta de marzo.
8. El uno de julio del mismo año, la Dirección de Investigación Administrativa y Responsabilidades de la Contraloría Municipal de Solidaridad, Quintana Roo, emitió el acuerdo mediante el cual, entre otras cuestiones, ordenó dejar sin efectos la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del recurrente como Delegado de Puerto Aventuras; además, refirió que las percepciones que debía recibir Tomás Flores Benítez por la suspensión decretada serían motivo de pronunciamiento hasta que se emitiera la resolución definitiva.

9. El dos de julio de posterior, Tomás Flores Benítez promovió juicio ciudadano local contra las actuaciones de la presidenta municipal y del titular de la Dirección de Investigación de la Contraloría del citado Ayuntamiento, el cual fue radicado con el número de expediente JDC-008/2020, del índice del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo.
10. El seis de julio siguiente, la Dirección de Investigación remitió el informe de responsabilidad administrativa a la Dirección Substanciadora, Consultiva y de Análisis Jurídico de la Contraloría del Ayuntamiento de Solidaridad, para que, de considerarse pertinente, se diera inicio al procedimiento administrativo contra Tomás Flores Benítez, por la presunta responsabilidad de abuso de funciones.
11. El ocho de julio de este año, la Dirección Substanciadora Consultiva y de Análisis Jurídico de la Contraloría del Ayuntamiento de Solidaridad admitió el informe mencionado y dio inicio al procedimiento administrativo CM/DSCAJ/PRA-008/2020, con la determinación de suspender a Tomás Flores Benítez del cargo de Delegado del poblado de Puerto Aventuras.
12. El trece siguiente, Tomás Flores Benítez presentó escrito de ampliación en el que señaló que fue notificado del acuerdo CM/DSCAJ/PRA-008/2020, por el que se dictó nuevamente la medida cautelar de suspenderlo del cargo.
13. El diecisiete de julio de dos mil veinte, el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo dictó sentencia en la que declaró fundados los agravios del actor y, en consecuencia, dejó sin efectos la medida cautelar dictada por la Dirección Substanciadora



Consultiva y de Análisis Jurídico de la Contraloría del Ayuntamiento de Solidaridad, como autoridad substanciadora en el procedimiento administrativo CM/DSCAJ/PRA-008/2020, restituyéndole en todas sus facultades y derechos en el ejercicio de las funciones como Delegado de Puerto Aventuras. Es decir, se ordenó a la responsable emitir un nuevo acuerdo en el que dejara sin efectos la medida cautelar y se notificara al ciudadano Tomás Flores Benítez que podía reincorporarse a sus labores como Delegado de Puerto Aventuras; asimismo, se le ordenó entregar la ficha de depósito donde conste que reintegró de manera retroactiva todas y cada una de las prestaciones y salarios que se le dejaron de pagar.

14. El veintitrés de julio de este año, la Directora de Substanciación Consultiva y de Análisis Jurídico, así como el Director de Investigación Administrativa y Responsabilidades, ambos de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, presentaron juicios electorales a fin de controvertir la resolución del tribunal electoral local. Dichos juicios se radicaron en la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
15. El trece de agosto de dos mil veinte, la Sala Regional Xalapa determinó revocar la sentencia impugnada, al considerar que el tribunal responsable es incompetente para pronunciarse sobre un asunto que no se encuentra relacionado con la materia electoral, al tratarse de la imposición de una medida cautelar consistente en la separación provisional del cargo derivado del procedimiento de investigación, por la presunta responsabilidad administrativa del Delegado de Puerto Aventuras del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, la cual fue emitida en apego a las disposiciones en

materia de responsabilidades administrativas, por lo que no corresponde al ámbito electoral.

SEGUNDO. Recurso de reconsideración.

16. **Demanda.** El diecinueve de agosto de dos mil veinte, Tomás Flores Benítez interpuso recurso de reconsideración contra la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa.
17. **Recepción en Sala Superior.** El veintiuno de agosto siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el oficio mediante el cual se remitió el citado medio de impugnación, así como la documentación necesaria para su resolución.
18. **Turno a Ponencia.** Mediante acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de la Sala Superior, se acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REC-163/2020** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.
19. **Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Ponente radicó el expediente al rubro identificado.
20. **Terceros interesados.** El veintiuno de agosto de dos mil veinte, Carlos López Figueroa y Karina Mayela Casas Gutiérrez, por propio derecho y en su carácter de Director de Investigación Administrativa y Responsabilidades y Directora de Substanciación, Consultiva y de Análisis Jurídico, ambos de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, respectivamente, presentaron escritos de comparecencia en su calidad de terceros interesados.



Asimismo, el cuatro de septiembre de dos mil veinte, los terceros interesados presentaron copia de la resolución emitida por la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en el expediente 03/2020/SU2-PR.

CONSIDERANDOS

21. **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 de la Constitución Federal, 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto para combatir la sentencia dictada por una Sala Regional, supuesto que le está expresamente reservado.

22. **SEGUNDO. Justificación para resolver el asunto en sesión no presencial.** Este órgano jurisdiccional considera que el presente asunto se ajusta al punto IV del Acuerdo General 2/2020, así como en el lineamiento III del Acuerdo General 4/2020 de esta Sala Superior, relativo a la autorización para resolver de forma no presencial los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus SARS COVID-2¹.

¹ De conformidad con el mencionado Acuerdo, la Sala Superior podrá resolver de forma no presencial, además de los asuntos previstos en el artículo 12, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, aquellos que se consideren urgentes, ya sea por encontrarse vinculados a algún proceso electoral y respecto del cual existen términos perentorios, o bien porque se pudiera generar un daño irreparable.

23. Lo anterior, porque la controversia tiene su origen en una medida cautelar consistente en la orden de suspender al inconforme en el ejercicio del cargo de Delegado de Puerto Aventuras.
24. En ese sentido, con independencia de la que decisión que se tome sobre el medio de impugnación, se considera que el asunto es de resolución urgente.

TERCERO. Improcedencia del recurso, por no cumplir con el requisito especial de procedibilidad.

Tesis de la decisión

25. La Sala Superior considera que el recurso intentado deviene **improcedente**, por no surtirse el requisito especial de procedencia, relativo al análisis de constitucionalidad o convencionalidad de alguna norma jurídica, o bien, a la interpretación de algún precepto constitucional en el estudio de fondo realizado por la Sala Regional Xalapa en su sentencia.
26. Por ese motivo, la demanda debe desecharse de plano, tal como se expone enseguida.

Marco jurídico

27. El artículo 9º, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que se desecharán de plano las demandas de los medios de impugnación que sean notoriamente improcedentes, en términos del propio ordenamiento.



28. De conformidad con los artículos 25 de la Ley de Medios y 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las sentencias de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, salvo aquellas controvertibles mediante reconsideración.
29. A su vez, el artículo 61 de la Ley de Medios precisa que el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias de fondo² dictadas por las Salas Regionales, en los casos siguientes:
- a. En los juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de las elecciones de diputados federales y senadores, así como la asignación por el principio de representación proporcional respecto de dichos cargos; y
 - b. En los demás juicios o recursos, cuando se determine la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución.
30. La Sala Superior ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración cuando en una sentencia de fondo de Sala Regional y los disensos del recurrente versen sobre planteamientos en los que:
- a. Expresa o implícitamente inaplique leyes electorales³, normas partidistas⁴ o consuetudinarias de carácter electoral⁵.
 - b. Omita el estudio o se declaren inoperantes los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales⁶.

² Ver jurisprudencia 22/2001 de esta Sala Superior. La totalidad de jurisprudencias y tesis del TEPJF, pueden ser consultadas en: <http://bit.ly/2CYUly3>.

³ Ver jurisprudencia 32/2009 de esta Sala Superior.

⁴ Ver jurisprudencia 17/2012 de esta Sala Superior.

⁵ Ver jurisprudencia 19/2012 de esta Sala Superior.

- c. Declare infundados los planteamientos de inconstitucionalidad⁷.
- d. Exista pronunciamiento sobre la interpretación de preceptos constitucionales, orientativo para aplicar normas secundarias⁸.
- e. Ejercer control de convencionalidad⁹.
- f. Aduzca la existencia de irregularidades graves con la posibilidad de vulnerar principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de las cuales la Sala Regional omitió adoptar medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, deje de realizar el análisis de tales irregularidades¹⁰.
- g. Aduzca el indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación¹¹.
- h. Cuando deseche o sobresea el medio de impugnación, derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales¹².
- i. Cuando se violen las garantías esenciales del debido proceso o exista un error evidente e incontrovertible, apreciable de la simple revisión del expediente, que sea determinante para el sentido de la sentencia cuestionada¹³.

⁶ Ver jurisprudencia 10/2011 de esta Sala Superior.

⁷ Criterio aprobado por la Sala Superior, en sesión pública de veintisiete de junio de dos mil doce, al resolver los recursos de reconsideración **SUP-REC-57/2012** y acumulado.

⁸ Ver jurisprudencia 26/2012 de esta Sala Superior.

⁹ Ver jurisprudencia 28/2013 de esta Sala Superior.

¹⁰ Ver jurisprudencia 5/2014 de esta Sala Superior.

¹¹ Ver jurisprudencia 12/2014 de esta Sala Superior.

¹² Ver jurisprudencia 32/2015 de esta Sala Superior.

¹³ Ver jurisprudencia 12/2018 de esta Sala Superior.



- j. Cuando esta Sala Superior considere que la materia en controversia es jurídicamente relevante en el orden constitucional¹⁴.
31. Como se ve, las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración precisadas se relacionan con el estudio de constitucionalidad o convencionalidad de normas jurídicas y su consecuente inaplicación, en caso de concluirse que contravienen el texto constitucional.
32. Lo anterior, porque el citado medio de impugnación no constituye una segunda instancia procedente en todos los casos, por lo que, de no adecuarse a alguno de los supuestos legales y/o jurisprudenciales, el recurso será notoriamente improcedente, lo que conlleva al desechamiento de plano de la demanda respectiva, como en la especie sucede, al no actualizarse el requisito especial de procedencia, como se explica enseguida.

Caso concreto

Contexto

33. El presente asunto tiene su origen en la medida cautelar emitida por la Dirección Substanciadora Consultiva y de Análisis Jurídico de la Contraloría del Ayuntamiento de Solidaridad dentro del procedimiento de responsabilidad administrativa CM/DSCAJ/PRA-008/2020, consistente en la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del Delegado de Puerto Aventuras, Tomás Flores Benítez; además, la retención de las remuneraciones del servidor

¹⁴ Véanse al respecto, entre otras, las sentencias emitidas en los recursos de reconsideración SUP-REC-214/2018, SUP-REC-531/2018, SUP-REC-851/2018, así como SUP-REC-1021/2018 y sus acumulados.

público previniendo el pago de una cantidad equivalente al salario o ingreso mínimo de subsistencia, mismo que estimó fuera el equivalente al 30% de su ingreso real.

34. El inconforme impugnó la medida cautelar ante el Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, quien dictó sentencia en la que declaró fundados los agravios del actor (hoy recurrente) y, en consecuencia, dejó sin efectos la medida cautelar dictada por la Dirección Substanciadora Consultiva y de Análisis Jurídico de la Contraloría del Ayuntamiento de Solidaridad, como autoridad substanciadora en el procedimiento administrativo CM/DSCAJ/PRA-008/2020, restituyéndole en todas sus facultades y derechos en el ejercicio de las funciones como Delegado de Puerto Aventuras. Es decir, se ordenó a la responsable que emitiera un nuevo acuerdo en donde se dejara sin efectos la medida cautelar y se notificara al ciudadano Tomás Flores Benítez que podía reincorporarse a sus labores como Delegado de Puerto Aventuras; asimismo, se le ordenó exhibir la ficha de depósito en la que conste que reintegró de manera retroactiva todas y cada una de las prestaciones y salarios que se le dejaron de pagar.

35. Contra dicha determinación, la Directora de Substanciación Consultiva y de Análisis Jurídico, así como el Director de Investigación Administrativa y Responsabilidades, ambos de la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, presentaron juicios electorales, los cuales quedaron identificados con las claves **SX-JE-73/2020** y **SX-JE-74/2020**, del índice de la Sala Regional Xalapa.

Consideraciones de la Sala Regional



36. Al resolver esos asuntos, la Sala responsable determinó **revocar** la sentencia impugnada, al considerar que el tribunal responsable es incompetente para pronunciarse sobre un asunto que no se encuentra relacionado con la materia electoral, al tratarse de la imposición de una medida cautelar consistente en la separación provisional del cargo derivado del procedimiento de investigación, por la presunta responsabilidad administrativa del Delegado de Puerto Aventuras del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo, la cual fue emitida con apego a las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas, por lo que no corresponde al ámbito electoral.

37. Al respecto, la Sala Regional Xalapa consideró lo siguiente:

- Conforme a los planteamientos expresados en la demanda que dio origen al juicio local presentado por Tomás Flores Benítez, la controversia planteada por el actor excede el ámbito de competencia del tribunal responsable, conforme a las facultades que tiene conferidas en la normatividad aplicable, en razón de la materia de su especialidad.
- El marco jurídico aplicable citado en el expediente del procedimiento de responsabilidad administrativa CM/DSCAJ/PRA-008/2020, instaurado en contra actor en la instancia local, son la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el Código de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, por lo cual resulta patente que el tribunal responsable carece de competencia para pronunciarse sobre la legalidad o constitucionalidad de dichos ordenamientos jurídicos; consecuentemente, el planteamiento formulado en esa instancia escapa de la materia electoral. Ello, con independencia de que el entonces actor, haya sustentado su impugnación con el argumento de que la medida cautelar decretada contravenía su derecho político-electoral de

ser votado, en la vertiente de permanencia en el cargo para el que resultó electo como delegado de Puerto Aventuras.

- Las medidas cautelares, por su naturaleza, son instrumentos jurídicos necesarios para mantener viva la materia del procedimiento principal y, en el caso que se analiza, la decretada por la autoridad investigadora municipal se encuentra prevista en los artículos 123 y 124 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En ese sentido, dichas medidas se establecen como la facultad que tienen las autoridades investigadoras en el marco de responsabilidades de los servidores públicos, para suspender temporalmente al servidor público señalado como presuntamente responsable cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.
- Por tanto, el análisis integral del acto reclamado en la instancia local permite apreciar que éste no guarda un carácter ni formal ni materialmente electoral, de conformidad con la normativa aplicable, dado que se desenvuelve en el ámbito de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, marco jurídico sobre el cual, los Tribunales Electorales locales y federales carecen de competencia para emitir pronunciamiento sobre la legalidad o constitucionalidad de sus normas.
- Refuerzan el criterio adoptado, las jurisprudencias 16/2013 y 19/2013 de rubros: “RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL” Y “DIETAS. LA SUSPENSIÓN O AFECTACIÓN EN EL PAGO, DERIVADA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, NO TRANSGREDE EL DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO”. Asimismo, la ejecutoria dictada en la ratificación de jurisprudencia SUP-RDJ-0001/2017, en la cual se reiteró que las resoluciones que imponen sanciones administrativas no son de índole electoral.
- En conclusión, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos municipales no es competencia de la jurisdicción



electoral y ,como en el caso, la medida cautelar deviene de un procedimiento administrativo, en consecuencia, no constituye una violación a un derecho político-electoral tutelable ante una instancia jurisdiccional electoral, por lo que el interesado cuenta con la facultad para defender su interés por la vía y forma procedente ante las autoridades que resulten competentes.

- En ese orden, la imposición de la medida cautelar consistente en la separación provisional del cargo impuesta a Tomás Flores Benítez, no se debió considerar atentatoria del derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de desempeño del cargo, toda vez que se trata de una medida de naturaleza administrativa, autorizada en el sistema jurídico, por tanto, no lesiona el derecho que se alegó en esa instancia y que ahora reitera el compareciente.
- Por ello, la Sala Regional concluyó que toda vez que la controversia planteada en la instancia local no era de índole electoral, entonces el tribunal electoral local debió declararse incompetente para resolver el juicio en comento, y no como lo hizo, bajo el argumento inexacto de realizar una maximización del derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de ejercer el cargo, emitió una resolución que no resulta apegada a derecho.
- En consecuencia, al resultar fundado el agravio expuesto por la parte actora, relativo a la falta de competencia del tribunal electoral local para conocer la controversia planteada, lo procedente es revocar la sentencia impugnada, quedando sin efectos lo ahí ordenado.

Agravios

38. Por su parte, Tomás Flores Benítez expone esencialmente los siguientes agravios en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa:

- ❖ La sentencia de la sala regional es contraria a derecho, porque fue omisa en realizar una interpretación conforme de lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, artículos 35, fracción II, 41, 99, 108 y 109, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a lo previsto en el artículo 25 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y de los artículos 123 y 124 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a efecto de interpretar el derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo de los servidores públicos que acceden al cargo mediante el voto popular, en elecciones libres, periódicas y auténticas a la luz de lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución, a efecto de determinar si dicho derecho puede ser restringido por una medida cautelar que los separa del cargo, máxime que existe una disposición particular (artículo 25 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo) que regula la forma en que pueden ser removidos del cargo, recayendo dicha facultad en el ayuntamiento (el cabildo y por votación calificada de dos tercios). Sirve de apoyo la tesis XXI/2016 “CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO”.
- ❖ La interpretación conforme de los preceptos constitucionales invocados, es necesaria toda vez que la imposición de la medida cautelar de suspensión del cargo impuesta por la Contraloría Municipal es excesiva y restrictiva del derecho político electoral de votar y ser votado en la modalidad de desempeño y permanencia en el cargo; atendiendo a que el cargo de delegado emana de la voluntad popular y existe un procedimiento especial previsto en el artículo 25 de la ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, ordenamiento que otorga la facultad de investigar y separar del cargo a un delegado o alcalde mediante un procedimiento y la aprobación colegiada y mayoritaria calificada por parte del cabildo; este procedimiento especial es una clara evidencia de que la



medida impuesta por los artículos 124 y 125 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no es estrictamente indispensable en el caso concreto, al coexistir el procedimiento especial de la Ley de los Municipios que es menos gravosa y brinda mayor certeza en cuanto a que es una decisión que se determina de manera colegiada por los integrantes del ayuntamiento y que también emanan del voto popular al igual que los delegados y alcaldes.

- ❖ Asimismo, la suspensión administrativa del cargo es desproporcional en relación a la importancia que tiene el derecho fundamental de votar y ser votado en su modalidad de permanencia y desempeño del cargo afectado; esa medida administrativa impuesta por la Contraloría es innecesaria, en comparación con el daño que se causó a los habitantes de Puerto Aventuras al dejar acéfalo el cargo y las funciones del delegado, ello en virtud que el delegado es la figura más cercana a la comunidad y es la autoridad municipal que recibe, canaliza y resuelve en primera instancia las necesidades más básicas de la población.
- ❖ El derecho a ser votado comprende el derecho a permanecer en el cargo y desempeñar las funciones inherentes, por todo el periodo que establezca la legislación aplicable, a menos que sea separado, conforme a derecho, del cargo por el cual fue electo. Por ende, la separación del cargo debe ser consecuencia de una sanción impuesta por un órgano competente y seguido el juicio conforme a las formalidades del debido proceso.
- ❖ En ese sentido, la Sala Xalapa al determinar la carencia o falta de competencia del Tribunal Electoral del Estado de Quintana Roo, realiza una interpretación contraria al texto del artículo 35, fracción II, constitucional, al omitir analizar que en el caso concreto se trata de una medida cautelar mediante la cual se le suspende del ejercicio del cargo a un servidor público electo por el voto popular, lo que afecta el carácter representativo del cargo y se lesionan los

derechos de votar y ser votado en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo.

- ❖ Menciona que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 9/97, 10/98 y 3/2005, ha precisado el alcance de la materia electoral refiriéndose a cualquier afectación a los derechos político-electorales de los ciudadanos, por lo que la Sala Regional al señalar que la medida cautelar al estar fundada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas no guarda un carácter formal o materialmente electoral realiza una interpretación inadecuada del artículo 35, fracción II, de la Constitución, dado que precisamente, el tema es la suspensión en el ejercicio del cargo de un servidor público de elección popular derivado de una medida cautelar y no de una sanción.
- ❖ El recurrente refiere que el régimen jurídico de los servidores públicos de elección popular atiende a dos aspectos: por una parte, al derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y, por otra, al régimen de responsabilidades derivados de su actuación en el cargo. Los artículos 108 y 109, fracción II, de la Constitución establecen las sanciones a que son acreedores los servidores públicos por faltas administrativas. De tal forma que, los servidores públicos están sujetos a un régimen de responsabilidades administrativas en el que podrán ser sancionados pero dicho régimen, en el caso de servidores públicos de elección popular, está sujeto a las disposiciones específicas que regulan cada cargo público. En el caso de los integrantes de un ayuntamiento sólo pueden ser suspendidos o revocarles el mandato por el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local. Por ende, la propia Constitución realiza una distinción entre los servidores públicos, lo que implica que, si bien pueden ser separados o suspendidos de los cargos públicos a través de una sanción de destitución e inhabilitación, ello debe realizarse seguido el procedimiento correspondiente y aplicarse la sanción por el órgano político



competente, conforme al estatuto que rige al tipo de función que desempeñan.

- ❖ Si bien la Sala Superior ha establecido ciertos límites a fin de ejercer control sobre el derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, cuando deriva de la vida orgánica y funcionalidad de un Ayuntamiento, cuando se refiera a actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, cuando se está ante una determinación de revocación de mandato o cuando una sentencia penal suspende derechos político-electorales; además ha establecido que cuando las sanciones provienen de un procedimiento de responsabilidad administrativa se carece de competencia derivado del principio de autonomía del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, conforme a las jurisprudencias 16/2013 y 19/2013, no menos cierto es que en el caso concreto no se está ante una sanción definitiva seguida conforme a un procedimiento en forma de juicio de responsabilidad administrativa sino ante un acto administrativo emanado por la Contraloría Municipal.
- ❖ Si bien la medida cautelar fue emitida dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa, lo cierto es que corresponde realizar una interpretación conforme de la disposición contenida en los artículos 123 y 124 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Para ello, la Sala Regional debió analizar dichas normas que limitan el derecho de ser votado en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo, para determinar su regularidad convencional y constitucional a través de un *test* de proporcionalidad. Sin embargo, la sala regional se concreta a indicar que al devenir de un procedimiento de responsabilidad administrativa dicha medida sale del ámbito del control del derecho electoral, sin analizar que la misma afecta de manera desproporcionada el ejercicio efectivo del cargo.
- ❖ En esa tesitura, la Sala Regional Xalapa impone una limitante al control jurisdiccional respecto de actos en los que se aduzca una violación al derecho de ser votado, en su vertiente de acceso y

desempeño del cargo, al incluir la determinación de una medida cautelar de suspensión en el desempeño del cargo cuando se encuentra fundada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual constituye una interpretación del artículo 35, fracción II, de la Constitución más allá de los límites establecidos en las jurisprudencias, pues en los casos que dieron origen a las mismas se está en presencia de sanciones administrativas firmes y definitivas impuestas siguiendo los procedimientos previstos en las leyes, lo que no sucede en el caso de una medida cautelar dado que por una determinación provisional (acto formal y materialmente administrativo) se suspende del cargo, se le separa del ejercicio de la función pública sin que exista una sentencia dictada en un procedimiento seguido en forma de juicio que le imponga esa sanción.

- ❖ El recurrente formula un argumento de reducción al absurdo en el sentido de que bajo la óptica de la Sala Regional podría darse el caso de que la Secretaría de la Función Pública, a través de sus Direcciones de Investigación imponga una medida cautelar y suspendan del cargo a un Gobernador electo cuando aduzca uso indebido de recursos públicos federales, dejando vigente la suspensión por un periodo indeterminado para realizar las investigaciones del caso; al declinar la competencia para ejercer control convencional y jurisdiccional y una debida tutela del derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo público.
- ❖ Refiere que en el caso del cargo de Delegado de un Ayuntamiento en el Estado de Quintana Roo, la Ley de los Municipios del Estado prevé en su artículo 25 que los integrantes de las Delegaciones Municipales serán electos mediante el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, de los ciudadanos que residan dentro de la circunscripción territorial de la delegación. Además, indica que los integrantes de las Delegaciones Municipales durarán en sus funciones el mismo periodo para el que fue electo el Ayuntamiento, debiendo permanecer en sus



cargos hasta que entren en funciones los nuevos integrantes electos. Los integrantes de las Delegaciones Municipales podrán ser removidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos, cuando dejaren de cumplir reiteradamente con las facultades y obligaciones que les señala la ley, así como por el incumplimiento de las disposiciones que se establezcan en los reglamentos respectivos. De lo que se infiere que existe una disposición legal específica que regula la permanencia en el cargo de Delegado por el periodo que fue electo, estableciendo que el órgano competente para realizar la remoción es el Ayuntamiento por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

- ❖ Lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de los Municipios es conforme con lo dispuesto por el artículo 35, fracción II, de la Constitución, pues la permanencia en el cargo deviene de la legitimación que le otorga la elección por voto popular, ligada a la presunción de inocencia por lo que la separación del cargo sólo puede realizarse por el ayuntamiento una vez determinada la responsabilidad administrativa o, en su caso, penal del servidor público.
- ❖ Una medida cautelar si bien es un acto de molestia, se traduce en un acto privativo de derechos, dado que al ejecutarse por la autoridad administrativa la suspensión en el cargo, el servidor público no puede ejercerlo por el periodo por el que fue electo dejando sin tutela del derecho político-electoral contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución. Por lo que en esencia se está en presencia de un asunto de carácter electoral derivado de que se trata precisamente de dilucidar si un servidor público electo puede ser suspendido del cargo mediante una medida cautelar decretada por una autoridad administrativa, pues ello conlleva que el servidor público no pueda permanecer durante todo el periodo para el que fue electo sin que exista una sanción administrativa impuesta en un procedimiento en forma de juicio que así lo determine.

- ❖ En ese contexto, cualquier medida que tenga como naturaleza afectar o desconocer el carácter representativo del cargo, afecta el derecho político-electoral del servidor público electo en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo público, así como los derechos de los electores que votaron por él. Es claro que ningún órgano administrativo está facultado para aplicar una sanción que implique una restricción a los derechos políticos de un funcionario público democráticamente electo, ya que ello constituye una violación al ejercicio de una función popular, al afectar no sólo al funcionario interrumpido, ya que también afecta los derechos de aquellas personas que lo eligieron y los principios democráticos.
- ❖ El criterio que antecede ha sido sostenido por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, al emitir la sentencia en el caso *Petro Urrego vs Colombia*, en la que arriba a la conclusión de que la aplicación de una sanción impuesta por un órgano administrativo se traduce en una flagrante restricción infundada al derecho político electoral de votar y ser votado en su vertiente de permanencia y desempeño del cargo, constituyendo dicha conducta una violación a la norma convencional.
- ❖ La sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa vulnera lo dispuesto en los artículos 23 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dado que al declinar la competencia para conocer de un acto administrativo (medida cautelar) que determina la suspensión en el cargo de un servidor público electo por el voto popular, deja en estado de indefensión y sin tutela judicial el derecho político electoral del recurrente como Delegado de Puerto Aventuras, cargo al que accedió por el voto libre, secreto y directo, en elecciones libres y periódicas realizadas en la circunscripción territorial correspondiente.
- ❖ Al declinar ejercer el control convencional y constitucional del acto emanado por las direcciones de la Contraloría Municipal ocasiona que no exista medio de defensa para proteger el derecho político electoral, pues en su caso, el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio que prevé la Ley de Responsabilidades



Administrativas tendrá como finalidad determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa, pero en el caso, la medida cautelar de suspensión en el cargo que afecta derechos político-electorales queda sin tutela judicial efectiva, vulnerando de facto el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

- ❖ Finalmente, el permitir la subsistencia en el sistema jurídico de actos administrativos (medida cautelar) que vulneran el derecho político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo vulnera lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pacto que ha sido ratificado por el Estado Mexicano, esto es así, porque al declinar la competencia en materia electoral tiene como consecuencia, la imposibilidad de interponer los medios de impugnación en materia electoral.
- ❖ Asimismo, refiere que, para la procedencia del recurso de reconsideración, deben tenerse presente el criterio contenido en la jurisprudencia 32/2009, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL”**.

Decisión sobre la procedencia

39. De las síntesis que anteceden, se advierte que el estudio realizado por la Sala Regional Xalapa en la sentencia impugnada fue de estricta legalidad, toda vez que se limitó a determinar que el tribunal electoral local es incompetente para pronunciarse sobre un asunto que no se encuentra relacionado con la materia electoral, al tratarse de la imposición de una medida cautelar consistente en la separación provisional del cargo derivado del procedimiento administrativo CM/DSCAJ/PRA-008/2020, por la presunta

responsabilidad administrativa del delegado de Puerto Aventuras del Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo.

40. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Sala Superior ha sostenido reiteradamente que los estudios que realizan las Salas Regionales sobre la competencia de los tribunales electorales locales son de mera legalidad, por lo que el recurso de reconsideración resulta improcedente para revisar las decisiones que se tomen a ese respecto. Sólo de manera ejemplificativa, se citan los recursos de reconsideración identificados con las claves SUP-REC-21/2019, SUP-REC-319/2019, SUP-REC-322/2019, SUP-REC-323/2019, SUP-REC-345/2019, SUP-REC-347/2019, SUP-REC-348/2019, SUP-REC-358/2019, SUP-REC-553/2019 y SUP-REC-79/2020.
41. En el mismo sentido, los agravios del recurrente se constriñen a cuestiones de mera legalidad, pues a través de ellos pretende demostrar, esencialmente, que el Tribunal Electoral de Quintana Roo sí tiene competencia para conocer del asunto y que la sentencia emitida por ese órgano jurisdiccional local, en el sentido de revocar la medida cautelar, se encuentra apegada al orden jurídico.
42. Sobre ello, por una parte, debe insistirse en que las cuestiones relacionadas con la competencia del tribunal local son cuestiones de mera legalidad, conforme al criterio que ha sostenido reiteradamente la Sala Superior, motivo por el cual los argumentos que se refieren a esa temática no son aptos para justificar la procedencia del recurso de reconsideración. Y, por otra parte, en cuanto a los argumentos en los que se hace referencia a las cuestiones de fondo (la aducida ilegalidad de la medida cautelar



consistente en la separación del cargo), debe decirse que no podrían ser materia de análisis en esta instancia, porque el estudio de la Sala Regional Xalapa se constriñó a demostrar la falta de competencia legal del órgano jurisdiccional local para analizar el asunto.

43. No se pierde de vista que el actor alega que la Sala Regional Xalapa fue omisa en realizar una interpretación conforme de lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y los artículos 35, fracción II, 41, 99, 108 y 109, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con lo previsto en el artículo 25 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo y de los artículos 123 y 124 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a efecto de interpretar el derecho a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo de los servidores públicos que acceden al cargo mediante el voto popular, en elecciones libres, periódicas y auténticas a la luz de lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución a efecto de determinar si dicho derecho puede ser restringido por una medida cautelar que los separa del cargo, máxime que existe una disposición particular (artículo 25 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo) que regula la forma en que pueden ser removidos del cargo, recayendo dicha facultad en el ayuntamiento (el cabildo y por votación calificada de dos tercios).
44. Sin embargo, ese argumento es insuficiente para aceptar la procedencia del recurso de reconsideración, porque la Sala Superior ha sostenido que si la controversia está vinculada sólo con temas de legalidad es evidente la improcedencia del recurso de reconsideración, aun cuando se haga referencia –mediante

argumentos genéricos— a una aducida vulneración de derechos humanos, preceptos constitucionales o de principios electorales, porque la sola cita de disposiciones constitucionales y/o convencionales no basta para generar de manera artificiosa la procedencia del medio de impugnación.

45. Es decir, la sola manifestación de que se violan principios y normas constitucionales e internacionales o una inaplicación expresa o implícita de una norma cuando se hace de manera genérica no constituye un genuino planteamiento de constitucionalidad, de ahí que no se colma el presupuesto especial exigido para que el presente medio de impugnación sea analizado en esta sede jurisdiccional.¹⁵
46. Tampoco se deja de lado que el inconforme manifiesta que la resolución de la Sala Regional Xalapa lo deja en estado de indefensión y sin tutela judicial de su derecho político-electoral como Delegado de Puerto Aventuras, porque ocasiona que no exista un medio de defensa para proteger el derecho político-electoral, porque en el caso la medida cautelar de suspensión en el cargo queda sin tutela judicial efectiva, vulnerando de facto el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
47. Ese argumento también es insuficiente para aceptar la procedencia del recurso de reconsideración, porque la decisión de la Sala Regional Xalapa, en el sentido de que la controversia planteada por el inconforme ante el Tribunal local no es de índole electoral, sino administrativa, implica que la medida cautelar debió impugnarse a través de los medios de defensa (ordinarios y/o extraordinarios) que concede el sistema jurídico que regula esa

¹⁵ Similar criterio se sostuvo al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-1481/2018 y SUP-REC-64/2020.



materia. De este modo, es claro que la resolución impugnada no produce los efectos a los que se refiere el inconforme y, en esa medida, no se justifica la procedencia de este recurso extraordinario.

48. En efecto, el hecho de que la Sala Regional Xalapa determinara que el tribunal electoral local no tiene competencia para revocar una medida cautelar emitida dentro de un procedimiento de responsabilidad administrativa, no significa que el presunto responsable no tenga acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo para analizar la legalidad o constitucionalidad de la medida cautelar dictada en su contra.
49. Lo anterior, porque lo que sostuvo la Sala Regional Xalapa fue que la medida cautelar impugnada era un acto netamente administrativo, porque fue dictado por una autoridad administrativa, dentro de un procedimiento administrativo y con fundamento en las leyes administrativas, razón por la cual la legalidad de esa medida no podía ser examinada por las autoridades jurisdiccionales en materia electoral. En ese sentido, conforme a lo resuelto por la Sala Regional Xalapa (que no puede ser materia de estudio en este recurso de reconsideración), el inconforme pudo hacer valer los recursos (ordinarios y/o extraordinarios) que le conceden las leyes administrativas ante las autoridades competentes en esa materia.
50. Asimismo, aun cuando la parte recurrente, con el fin de acreditar la procedibilidad del recurso hace mención de la Jurisprudencia **32/2009 “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL”**, debe indicarse que

dicha jurisprudencia parte de la premisa de que existan en los recursos de reconsideración planteamientos relacionados con la constitucionalidad de normas electorales y, como se expuso en acápites anteriores, en el caso concreto, no existe un planteamiento sobre cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad ni inaplicación expresa o implícita de una norma electoral; por tanto, tal jurisprudencia, no es aplicable para actualizar la procedencia del presente recurso de reconsideración.

51. Por otra parte, el presente asunto no se considera relevante para el orden jurídico nacional, porque su resolución no implica definir los alcances de alguna norma local o federal; salvaguardar la coherencia constitucional del sistema electoral y dar respuesta a casos estructurales que afecten, sobre todo, a grupos desventajados que normalmente no tendrían acceso a los tribunales de justicia¹⁶, fijar un criterio, a partir de verificar si el análisis jurídico de la controversia se hizo conforme a una perspectiva intercultural,¹⁷ sino que se enfoca a cuestiones de legalidad, a partir del análisis de la competencia del tribunal electoral local como presupuesto de validez del proceso.
52. Tampoco se advierte que se hayan violado las normas esenciales del proceso o que la sentencia cuestionada se haya dictado a partir de un error judicial evidente. De ahí que el recurso de reconsideración resulte improcedente.
53. Aunado a lo anterior, debe decirse que aun cuando se considerara que el recurso de reconsideración es procedente para revisar la

¹⁶ Jurisprudencia 5/2019 de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES. La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de enero de dos mil diecinueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

¹⁷ SUP-REC-5/2020 y acumulados



sentencia de la Sala Regional Xalapa, la decisión final del asunto sería decretar la improcedencia de los medios impugnación electorales, en virtud de que está acreditado un cambio en la situación jurídica del inconforme.

54. En efecto, los terceros interesados aportaron copia de la resolución de diecinueve de agosto de dos mil veinte, dictada por la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo, en el expediente de procedimiento de responsabilidad administrativa número CM/DSCAJ/PRA-008/2020 instaurado contra Tomás Flores Benítez.
55. En dicha resolución, la Segunda Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo decretó el *sobreseimiento total* del referido procedimiento de responsabilidad administrativa y dejó sin efectos toda medida cautelar que se hubiere ordenado en el expediente CM/DSCAJ/PRA-008/2020.
56. Bajo ese contexto, al haber quedado sin efectos la medida cautelar impugnada en el juicio local de origen, por virtud de la resolución dictada por la mencionada autoridad jurisdiccional administrativa, es notorio que ha operado un cambio de situación jurídica que necesariamente conduciría a declarar la improcedencia de los medios de impugnación electorales.
57. En consecuencia, al no actualizarse alguna de las hipótesis de procedibilidad del presente medio de impugnación previstas en la ley y en la jurisprudencia, con fundamento en los numerales 9º, párrafo 3, y 68, párrafo 1, del invocado ordenamiento legal, debe desecharse de plano la demanda.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior:

RESUELVE

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

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron 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 que la presente sentencia se firme 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.