

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-419/2019

RECORRENTE: JESÚS MANUEL
VALENCIA CARDÍN

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

TERCERO INTERESADO: SERGIO
GUILLERMO ZAPATA VALES

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: ERNESTO SANTANA
BRACAMONTES Y RAMÓN
CUAUHTÉMOC VEGA MORALES

COLABORÓ: BLANCA IVONNE
HERRERA ESPINOZA

Ciudad de México, a veintiocho de agosto de dos mil diecinueve.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta resolución mediante la cual **REVOCA** la sentencia de la Sala Regional Xalapa¹ en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del

¹ En lo sucesivo Sala responsable.

ciudadano SX-JDC-214/2019, por las razones expresadas en esta ejecutoria y confirmar la sentencia del Tribunal Electoral de Quintana Roo² por razones diversas.

I. ANTECEDENTES

De la narración de los hechos expuestos en la demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente³:

1. Solicitud de licencia del Regidor propietario. El primero de marzo, el Regidor propietario Jesús Manuel Valencia Cardín⁴ presentó solicitud de licencia ante el Ayuntamiento de Othón P. Blanco, Quintana Roo⁵, para separarse del encargo hasta por noventa días.

2. Aprobación de licencia. El dos de marzo, el Ayuntamiento celebró la "*Sexta Sesión Extraordinaria*", en la que acordó, entre otras cuestiones, conceder la licencia solicitada y se instruyó al Secretario General de dicho Ayuntamiento, para que de inmediato llamara al suplente; y, previa protesta de ley asumiera el cargo correspondiente.

² En adelante Tribunal Local.

³ En adelante todas las fechas corresponden al dos mil diecinueve, salvo precisión.

⁴ En lo sucesivo recurrente o Regidor propietario.

⁵ En lo sucesivo el Ayuntamiento.

3. Toma de protesta del Regidor suplente. El diecisiete de mayo, en la *“Décima Sexta Sesión Ordinaria”*, que, entre otros asuntos, se tomó protesta a Sergio Guillermo Zapata Vales como Regidor del Ayuntamiento, por la licencia concedida a Jesús Manuel Valencia Cardín.

4. Solicitud de declaratoria de ausencia. El treinta y uno de mayo, Sergio Guillermo Zapata Vales⁶ en su calidad de Regidor en funciones solicitó por escrito al Presidente Municipal de Othón P. Blanco, que en caso de que no se presentara el Regidor con licencia, tomara las medidas necesarias para que se emitiera la declaratoria de falta absoluta de dicho servidor, a efecto de que se garantizara al servidor suplente la continuidad del cargo que venía desempeñando.

5. Escrito de Presidencia Municipal del Ayuntamiento. El primero de junio, mediante oficio MOPB/PM/504/2019, el presidente municipal del Ayuntamiento hizo del conocimiento al Regidor suplente de la procedencia de su solicitud referida en el párrafo que antecede.

6. Oficios de reincorporación. A decir del Secretario General del Ayuntamiento, en la misma fecha, Jesús Manuel Valencia Cardín le comunicó por escrito su

⁶ En lo sucesivo Regidor suplente o tercero interesado.

SUP-REC-419/2019

reincorporación a las actividades como Regidor a partir del siguiente tres de junio.

El tres de junio, le notifican al ciudadano Sergio Guillermo Zapata Vales, mediante el oficio MOPB/SG/432/2019 suscrito por el Secretario General del Ayuntamiento, la presentación del escrito de fecha treinta y uno de mayo del Regidor con licencia, en la cual hace del conocimiento al Ayuntamiento de su reincorporación al ejercicio de sus actividades como Regidor propietario a partir del día tres de junio.

7. Juicio ciudadano local JDC/020/2019. Inconforme con lo anterior, el seis de junio, Sergio Guillermo Zapata Vales presentó demanda de juicio ciudadano local ante el Ayuntamiento y el veinte siguiente, el Tribunal local resolvió declarándolo infundado.

8. Juicio ciudadano federal SX-JDC-214/2019. El veintitrés de junio, Sergio Guillermo Zapata Vales, inconforme con la resolución del Tribunal local, promovió juicio ciudadano federal ante la autoridad responsable.

La Sala responsable, el primero de julio requirió al Secretario General del Ayuntamiento, remitiera original o copia certificada legible de los anexos del oficio

MOPB/SG/476/2019 y resolvió el once siguiente revocar la resolución del Tribunal local.

Lo anterior, estableciendo dejar sin efectos la sentencia impugnada de veinte de junio del presente año, emitida por el Tribunal local, en el expediente JDC/020/2019, asimismo, el oficio MOPB/SG/432/2019, de tres de junio, expedido por el Secretario General del Ayuntamiento mediante el cual hizo del conocimiento al Regidor suplente la reincorporación de Jesús Manuel Valencia Cardín y ordenó al Ayuntamiento de Othón P. Blanco que, conforme a la normatividad atinente, realizará de inmediato los trámites respectivos para decretar la falta absoluta del Regidor propietario, y se restituyera en el cargo al Regidor suplente a partir del dictado de esa sentencia.

9. Recurso de reconsideración. Inconforme con la determinación de la Sala responsable, el quince de julio, Jesús Manuel Valencia Cardín, en su carácter de Regidor propietario del Ayuntamiento, interpuso recurso de reconsideración citado al rubro.

10. Trámite y turno. El diecisiete de julio, se recibió en este órgano jurisdiccional el escrito de demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; y mediante proveído de esa misma

SUP-REC-419/2019

fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar el expediente con la clave **SUP-REC-419/2019**; y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos de sustanciar y resolver, conforme a lo previsto en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación⁷.

11. Escrito de terceros interesados. Mediante sendos escritos presentados ante la Sala responsable los días dieciséis y diecisiete de julio, comparecieron con el carácter de terceros interesados Edwin Alejandro Rivera Romero y Sergio Guillermo Zapata Vales, respectivamente.

12. Segundo escrito de Sergio Guillermo Zapata Vales. El seis de agosto, se presentó escrito en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional suscrito por Sergio Guillermo Zapata Vales, mediante el cual hace una ampliación del escrito inicial de tercero interesado.

13. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió y cerró instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

II. CONSIDERACIONES

⁷ En lo sucesivo Ley de Medios.

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el asunto citado al rubro, por ser un recurso de reconsideración, respecto del cual corresponde a este órgano jurisdiccional resolver de forma exclusiva.⁸

SEGUNDO. Terceros interesados. Durante la tramitación del presente medio de impugnación, se presentaron escritos de comparecencia como terceros interesados, los cuales se analizan a continuación:

Al presente recurso compareció Edwin Alejandro Rivera Romero, ostentándose como Secretario General del Ayuntamiento, mediante el cual alega, un derecho compatible con el recurrente, porque pretende que se revoque en plenitud de jurisdicción la sentencia de la Sala responsable, derivado del perjuicio que le pueda generar al Ayuntamiento y ofrece como prueba entre otras, la copia certificada del aviso de reincorporación del recurrente.

⁸ Lo anterior, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; y, 99, párrafo cuarto, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -en adelante la Constitución Federal-; 186, fracción I, y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4; 61, párrafo 1, inciso a); y, 64 de la Ley de Medios.

SUP-REC-419/2019

Esta Sala Superior determina que no se le reconoce la calidad de tercero interesado, conforme a lo siguiente:

El Secretario General del Ayuntamiento, no reúne la calidad de tercero interesado, porque a través de su escrito no revela un derecho incompatible con el del recurrente, sino que únicamente señala que configura una violación procesal que impactaría en la esfera jurídica de su representada, sin que coadyuve con la autoridad⁹.

Además, conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución Federal, como en los diversos 1, 3, 12 y 13 de la Ley de Medios, se desprende que el sistema de medios de impugnación 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 político-electorales de la ciudadanía de votar, ser votados, asociación y afiliación, sin otorgar la posibilidad de que autoridades u órganos partidarios puedan promover medios de impugnación en defensa de sus actos y resoluciones, cuando estos fungieron como responsables.

⁹ Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19, párrafo 1, inciso d), de la citada Ley de Medios, en relación con lo previsto en los artículos 12, párrafo 1, inciso c), y 17, párrafo 4, del mismo ordenamiento legal, no ha lugar a reconocer el carácter de tercero interesado.

Al respecto, resulta aplicable en su razón esencial la jurisprudencia 4/2013, emitida por la Sala Superior de este Tribunal, de rubro: "LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISION CONSTITUCIONAL".

Por tanto, las autoridades u órganos responsables por regla general no están facultados para cuestionar, vía promoción de medios impugnativos electorales o para comparecer como terceros interesados respecto de aquellas resoluciones dictadas en litigios donde hubiesen participado.

En esas condiciones, cuando la autoridad u órgano partidario que emitió el acto o resolución impugnado acude a ejercer una acción de esa naturaleza o comparece con el carácter de tercero interesado, carece de legitimación para promover juicio o recurso alguno porque, en esencia, los medios de impugnación están reservados para quienes hayan ocurrido al juicio o procedimiento con carácter de demandantes o terceros interesados, lo que en la especie no se actualiza.

SUP-REC-419/2019

Asimismo, compareció como tercero interesado Sergio Guillermo Zapata Vales, a quien esta Sala Superior le reconoce tal carácter, porque alega un interés incompatible u opuesto con el del recurrente y cumple con los requisitos para ello, conforme al artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios.

La pretensión de este es que se deseche la demanda, porque la vía es improcedente, asimismo, la presentación del medio de impugnación es extemporáneo y por último a causa de que no se satisface el requisito especial de procedencia.

a) Forma. Se satisface, puesto que en el escrito analizado consta el nombre de quien comparece como tercero interesado, así como la razón de su interés jurídico, pretensiones concretas, y firma autógrafa.

b) Oportunidad. El escrito de tercero interesado fue presentado oportunamente, ya que se recibió en la oficialía de partes de la Sala responsable dentro del plazo de setenta y dos horas que marca el artículo 17, párrafo 1, de la Ley de Medios.

Lo anterior, porque el plazo para comparecer con el carácter de tercero interesado transcurrió a partir de las diecinueve horas con cuarenta minutos del quince de

julio a las diecinueve horas con cuarenta minutos del siguiente dieciocho de julio según la cédula de notificación y la razón de retiro correspondiente; y, el escrito del compareciente referido se interpuso en relación al expediente citado al rubro ante la oficialía de partes de la Sala responsable según se advierte del sello de recepción el diecisiete de julio a las catorce horas con treinta y cinco minutos, esto es, dentro del término de setenta y dos horas, previsto para tal efecto por la ley de Medios.

c) Legitimación. Se reconoce la legitimación, porque el compareciente Sergio Guillermo Zapata Vales, en el juicio ciudadano federal de origen se identifica con la calidad de actor, motivo por el cual puede presentarse como tercero interesado a este recurso.

d) Personería. Este requisito se encuentra satisfecho, porque comparece por sí y con la calidad de Regidor del Ayuntamiento.

e) Interés jurídico. Se cumple el requisito, porque el compareciente tiene un interés opuesto al recurrente, al pretender la confirmación de la sentencia impugnada, es decir, que subsista la falta absoluta del Regidor propietario para quedarse en el cargo.

SUP-REC-419/2019

Ahora bien, respecto del segundo escrito del tercero interesado, recibido el seis de agosto, en la oficialía de partes de esta Sala Superior, el cual se analiza a continuación.

El compareciente, realizó una ampliación de su escrito inicial de tercero interesado, mediante el cual expone las mismas consideraciones del diverso de diecisiete de julio.

Primeramente, insiste en que el recurso intentado por el recurrente debe desecharse por su notoria extemporaneidad, asimismo, que no se satisface el requisito especial de procedencia, también aduce fabricación de documentos, derivado de la incorporación de pruebas no ofrecidas por el recurrente en la instancia primigenia.

En el caso, esta Sala Superior estima, que la ampliación del escrito inicial de tercero interesado se tiene por no presentado, porque el plazo para comparecer es de setenta y dos horas con fundamento en el artículo 17 de la Ley de Medios.

Ello, porque de los autos se desprende que la cédula de notificación y la razón de retiro del presente medio de impugnación, transcurrió a partir de las diecinueve horas con cuarenta minutos del quince de julio a las diecinueve

horas con cuarenta minutos del siguiente dieciocho de julio, mismas que se fijaron en los estrados de la responsable, por lo que su conocimiento estuvo a su alcance el día de la publicación del medio de impugnación, por lo cual no existe justificación para su presentación en fecha posterior.

TERCERO. Causales de improcedencia. El tercero interesado hace valer las siguientes causales de improcedencia.

- a) Improcedencia de la vía intentada.
- b) Extemporaneidad del medio de impugnación.
- c) No se satisface el requisito especial de procedencia.

Con relación a la causal identificada en el inciso a), debe desestimarse, pues como se estableció en el numeral diez de los antecedentes de la presente resolución, se turnó como recurso de reconsideración con fundamento en el artículo 61 de la Ley de Medios.

Esto es, si bien se promovió como juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, lo cierto es que se cambió la vía a recurso de reconsideración por ser esta la idónea para impugnar la sentencia de la Sala responsable.

SUP-REC-419/2019

Respecto de las causales identificadas en los incisos b) y c), debe señalarse que los mismos son requisitos generales y especiales de procedencia, por tanto, se analizan en el considerando siguiente.

CUARTO. Requisitos Generales y Especiales de Procedencia. La Sala Superior considera que el recurso de reconsideración en que se actúa satisface los requisitos generales y especiales de procedibilidad¹⁰, así como el respectivo presupuesto, conforme a lo siguiente:

a) Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la Sala responsable, en él, se hace constar el nombre del recurrente, así como su firma autógrafa. Se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios, así como los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo de tres días, con fundamento en el artículo 66, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, porque la sentencia recurrida le fue notificada por estrados el once de julio pasado y el recurso de reconsideración se interpuso el quince de julio siguiente.

¹⁰ Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X de la Constitución federal; 184, 185, 186, fracción X, y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3, párrafo 2, 4, párrafo 1, y 64 de la Ley de Medios.

c) Legitimación. El recurrente cuenta con legitimación, debido a que acude al presente recurso en su calidad de Regidor del Ayuntamiento y en el juicio ciudadano federal de origen se identifica con la calidad de tercero interesado que le reconoce la Sala responsable.

d) Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico porque afirma que la sentencia de la Sala responsable le genera una afectación directa y concreta en su esfera de derechos, por lo que la actuación de esta Sala Superior es necesaria y útil para, en caso de asistirle razón, reparar las violaciones alegadas. De ahí que se cumple el requisito de procedibilidad en estudio.

e) Definitividad. Se cumple el requisito¹¹, toda vez que no existe otro medio de impugnación que permita controvertir las sentencias de las Salas Regionales.

Requisito especial de procedencia.

Las sentencias de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral son definitivas e inatacables¹², salvo aquellas controvertibles mediante reconsideración.

¹¹ Con fundamento en lo establecido en el artículo 63, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

¹² 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.

SUP-REC-419/2019

A su vez, el artículo 61 de la Ley de Medios precisa que el recurso de reconsideración solo procede para impugnar las sentencias de fondo¹³ dictadas por las Salas Regionales, en los casos siguientes:

- a.** En los juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de las elecciones de diputaciones federales y senadurías, 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 Federal.

A partir de lo anterior, la Sala Superior ha ampliado la procedencia de la reconsideración, entre otros casos, en aquellos en los cuales se consideren como asuntos inéditos o que implican un alto nivel de importancia y trascendencia que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional.

Lo anterior, respecto de asuntos en los cuales se requiera garantizar la coherencia del sistema jurídico en materia

¹³ Ver jurisprudencia 22/2001, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 25 y 26, de rubro: "RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO".

electoral o el derecho a un recurso efectivo respecto de sentencias que impliquen una posible vulneración grave a la esfera de derechos y libertades fundamentales de personas o colectivos que de otra forma no obtendría una revisión judicial.

La procedencia del recurso de reconsideración se actualiza cuando la entidad de un criterio implique y refleje el interés general del asunto desde el punto de vista jurídico, y trascendente, cuando se relacione con el carácter excepcional o novedoso del criterio que, además de resolver el caso, se proyectará a otros con similares características¹⁴.

En esta línea, la Sala Superior ha definido el alcance de los conceptos de importancia y trascendencia de la siguiente manera:

- a) **Importancia**. Se refiere a la entidad de un criterio que implica y refleja el interés general del asunto desde un punto de vista jurídico.

- b) **Trascendencia**. Es un aspecto que se relaciona con el carácter excepcional o novedoso del criterio

¹⁴ Ver jurisprudencia 5/2019 de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.

SUP-REC-419/2019

jurídico que además de resolver el caso concreto, se proyectará a otros de similares características.

En el caso, se estima que se cumple con el requisito de importancia ya que la resolución que emita esta Sala Superior implicaría determinar en qué momento se actualiza una separación absoluta o reincorporación de un Regidor con licencia, a fin de mantener integrado al cuerpo colegiado que gobierna y administra un Municipio.

Ello es así, pues con tal medida se busca definir si la o el integrante de un Ayuntamiento está en condiciones de reincorporarse a sus funciones o quien se encuentra sustituyéndolo asume la titularidad del cargo, esto a fin de evitar que se afecte el eficaz funcionamiento de la administración municipal en alguno de sus ramos.

Lo anterior, toda vez que las prerrogativas no son propiedad o parte del patrimonio de la persona que ostenta el cargo, sino que estas son para proteger la función desempeñada y la investidura correspondiente para un adecuado ejercicio de la función pública en el ámbito municipal.

En atención a lo expuesto hasta este punto, ha quedado de manifiesto la importancia y trascendencia del criterio

planteado en el presente asunto, por lo que queda acreditada la procedencia del recurso de reconsideración interpuesto por el recurrente.

De tal forma que, de resultar fundado el argumento del recurrente, este órgano jurisdiccional podría revocar el acto impugnado y ordenar la reparación de la violación alegada.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos legales, generales y especiales, para la procedibilidad del recurso de reconsideración al rubro identificado, es conforme a derecho entrar al estudio y resolución del fondo de la litis planteada.

QUINTO. Síntesis de agravios.

1. Violación al debido proceso en el juicio ciudadano resuelto por la Sala responsable y falta de exhaustividad.

Ello, porque considera el recurrente que la Sala responsable, realizó una violación al debido proceso, ya que aduce que se trasgredió el procedimiento de integración del expediente.

SUP-REC-419/2019

Lo anterior, porque el requerimiento hecho al Secretario General del Ayuntamiento no fue contestado y la Sala responsable no ejerció ni aplicó las medidas de apremio establecidas y, por tanto, violó lo establecido en los artículos 20, 21, 32 y 33 de la Ley de Medios.

Para el recurrente existía una diligencia pendiente y no obraban elementos suficientes para resolver, ya que dicha respuesta era indispensable para determinar que en tiempo y forma solicitó reincorporarse al cargo de Regidor del Ayuntamiento.

Asimismo, señala que la Sala responsable no contaba con un plazo fatal para resolver y no existía un peligro de irreparabilidad de la violación, ya que el citado Ayuntamiento se encontraba instalado y en funciones, lo que, según su dicho, se violó el principio de exhaustividad, porque pudo haberse tomado mayor tiempo para allegarse de las pruebas y diligencias necesarias para emitir la sentencia impugnada, máxime que se determinó que la constancia de reincorporación no era prueba suficiente por ser una copia simple.

También, señala que es menester y obligación de la Sala responsable allegarse de los elementos necesarios para resolver, por lo que únicamente velaron por los derechos de Sergio Guillermo Zapata Vales, Regidor suplente, sin

embargo, se violentaron sus derechos político-electorales, además de que no se llevaron a cabo actos tendentes a garantizar su estatus jurídico.

2. Indebido estudio en plenitud de jurisdicción.

El recurrente aduce un indebido estudio de plenitud de jurisdicción, derivado de la revocación de la sentencia dictada por el Tribunal local, debido a que la Sala responsable decidió, efectuar el examen de la controversia en plenitud de jurisdicción, tomando en consideración solo las constancias documentales obrantes en el expediente, lo que según su dicho se viola el principio de debido proceso.

3. Incorrecta valoración de la falta absoluta como Regidor.

Señala que la Sala responsable no efectuó una valoración o interpretación ajustada a derecho y robustecida con una perspectiva pro persona que le permitiera dilucidar si se configuraba la falta absoluta por una supuesta ausencia mayor a noventa días, pues aduce que no se puede decretar la ausencia definitiva o falta absoluta al cumplirse el plazo de la licencia que le fue otorgada.

SUP-REC-419/2019

De lo anterior, el recurrente señala que solicitó licencia el dos de marzo, la cual fue autorizada el tres de marzo, porque participó como candidato al cargo de Diputado local en el proceso electoral ordinario 2019, por lo que la licencia culminó el treinta y uno de mayo, aduce que no podía obligársele a presentarse el mismo día, bajo pretexto de una falta absoluta.

Señala que la ley de Municipios le otorgaba la posibilidad de ausentarse por un periodo de hasta quince días naturales sin justificación alguna.

Por último, refiere una violación a su derecho político de ser votado, en la vertiente de ejercer el cargo y trastocar el derecho de votar de la ciudadanía del citado Municipio, ya que fue su voluntad popular elegirlo como Regidor propietario.

SEXTO. Estudio de fondo.

1. Pretensión y causa de pedir. De la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que la pretensión es que se revoque la resolución impugnada, pues afirma que de manera oportuna dio aviso sobre su reincorporación al cargo, por lo que no se acredita la falta absoluta.

2. Metodología de estudio. Por cuestión de técnica jurídica-procesal esta Sala Superior abordará el estudio de los agravios, en orden diverso¹⁵ al planteado.

En atención a la procedencia del presente asunto y del agravio marcado con el numeral 3, esta Sala Superior establece el procedimiento que, en su caso, los ayuntamientos deben de realizar para reincorporar a los servidores públicos que previamente solicitaron licencia, máxime que, en el estado de Quintana Roo la Ley de Municipios no precisa procedimiento alguno.

Lo anterior, en el entendido que si un integrante del cabildo solicita licencia para separarse del cargo, dicha temporalidad no puede contabilizarse como una falta absoluta, de conformidad con el artículo 99, fracción III, de la referida Ley de Municipios.

Las faltas absolutas por su naturaleza corresponden a ausencias de servidores públicos no justificadas, cuestión que, en el caso particular no se actualiza.

De lo contrario implicaría, por ejemplo, si algún servidor público solicita licencia médica, el tiempo que éste se

¹⁵ Es aplicable por su contenido la diversa visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN."

SUP-REC-419/2019

encuentre separado del cargo podría contabilizarse como una falta absoluta.

En ese sentido, la Sala Xalapa sostuvo una indebida interpretación de la legislación municipal, al determinar que, "al no haber constancia fehaciente de que el regidor propietario hubiere dado aviso de la reincorporación a sus funciones, ni existe constancia de que se haya presentado personalmente al ejercicio de sus actividades dentro del tiempo de licencia, en el caso se actualiza el supuesto de falta absoluta en el cargo, previsto en el artículo 99, fracción III, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, que establece que se entenderá como falta absoluta la ausencia por más de noventa días".

Al respecto, cabe precisar que el citado artículo comprende como faltas absolutas, las siguientes:

- I.- El fallecimiento de un miembro del Ayuntamiento.
- II.- La incapacidad mental declarada por autoridad competente.
- III.- La ausencia por más de noventa días.
- IV.- La renuncia al cargo.
- V.- Destitución.
- VI.- Inhabilitación.
- VII.- Sentencia condenatoria por delito intencional.

De esta manera, la interpretación llevada a cabo por parte de la Sala Xalapa del artículo 99 de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, tuvo un impacto en el alcance del derecho al voto pasivo, reconocido en el artículo 35 de la Constitución Federal, la cual resultó errónea, bajo los siguientes argumentos:

- a.** En principio, es posible interpretar que lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley de los Municipios en su fracción III —ausencia por más de noventa días— corresponde a ausencias no justificadas. En el caso particular, al recurrente Jesús Manuel Valencia Cardín —como regidor propietario— le fue autorizada por el Cabildo licencia para separarse del cargo por noventa días, cuestión que justificó su separación temporal del Ayuntamiento.
- b.** Bajo la interpretación que ha dado la Sala Superior a las licencias, cabría reconocer que la ausencia de un regidor, derivada de la solicitud de licencia temporal, no genera vacante alguna en el cargo.
- c.** El regidor suplente—Sergio Guillermo Zapata Vales—, no tiene un derecho autónomo a ejercer el cargo, sino que ese ejercicio es la consecuencia de la

SUP-REC-419/2019

vigencia de la licencia solicitada por el regidor propietario.

En consecuencia, en el caso particular, la licencia solicitada por el regidor propietario Jesús Manuel Valencia Cardín para separarse del cargo por noventa días, justificó su ausencia de las funciones del Ayuntamiento, lo cual, en automático no podría acreditar la ausencia por más de noventa días prevista en el artículo 99, fracción III de la Ley de Municipios, puesto que, tal disposición atiende, en principio, a ausencias no justificadas.

Por otra parte, si bien la Ley de los Municipios no prevé un trámite específico para la reincorporación al cargo respectivo, una vez que ha culminado el plazo por el que se concedió la licencia, el trámite natural que debe seguirse es solicitar al servidor público propietario su reincorporación y, en su caso, adoptar las medidas necesarias.

Máxime que, en todo procedimiento debe respetarse la garantía de audiencia para que quien ocupe el cargo público manifieste lo que a su interés corresponda, de manera previa a la adopción de cualquier determinación que pueda impactar en sus derechos político-electorales, por lo expuesto anteriormente, se considera fundado el agravio.

Además, por cuanto hace a los conceptos de agravio marcados con los numerales 1 y 2 esgrimidos por el recurrente, esta Sala Superior considera que resultan **fundados** en atención a lo siguiente.

Ante la Sala responsable, el actor y ahora tercero interesado, Sergio Guillermo Zapata Vales en su calidad de Regidor en funciones expuso como agravios:

- El Tribunal local convalidó la omisión del Ayuntamiento de realizar acciones efectivas y necesarias para el desempeño del cargo como Regidor, ante la falta absoluta del propietario.
- No expone los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales estimó que el oficio MOPB/SG/432/2019 (por el que se le notificó del aviso de reincorporación del Regidor propietario) signado por el Secretario General del citado Ayuntamiento, estaba ajustado a derecho.
- Que el Secretario General del Ayuntamiento excedió sus facultades contenidas en el artículo 38 del Reglamento Interior de Othón P. Blanco, pues incumplió con lo ordenado por el Presidente Municipal, en relación con las acciones correspondientes para que se

SUP-REC-419/2019

declarara la falta absoluta del regidor con licencia, pues emitió el oficio antes referido, sin que se convocara al Ayuntamiento.

- El tribunal local varió la litis, pues pidió que el Ayuntamiento se pronunciara por la falta absoluta del Regidor propietario y no que dilucidara si el oficio aludido fue emitido por el Secretario en ejercicio de sus facultades.
- El Tribunal local admitió de manera indebida el escrito de tercero interesado, no obstante, de que este fue presentado de manera extemporánea.

Por su parte, ante la Sala responsable el ahora recurrente, Jesús Manuel Valencia Cardín compareció en calidad de tercero interesado manifestando lo siguiente:

- Que resulta improcedente la acción intentada por la parte actora, ya que afirma haber dado aviso de su reincorporación al Ayuntamiento el treinta y uno de mayo.
- Que, en esa misma fecha, el regidor en funciones solicitó por escrito al Presidente Municipal de Othón P. Blanco, que en caso de que no se presentara el regidor con licencia, tomara las medidas necesarias para que se

emitiera la declaratoria de falta absoluta de dicho servidor.

- El treinta y uno de ese mes, el Presidente Municipal instruyó al Secretario del Ayuntamiento que realizara las acciones para la declaración de falta absoluta del regidor con licencia.
- Es evidente que el Secretario cumplió con lo ordenado, pues de manera correcta, mediante el oficio MOPB/SG/432/2019, hizo del conocimiento del actor que Jesús Manuel Valencia Cardín informó que el treinta y uno de mayo anterior, retomaría su cargo el tres de junio.

En la sentencia recurrida, la Sala responsable determinó lo siguiente:

- Los agravios formulados por el actor están enderezados a sostener que se omitió realizar las acciones efectivas y necesarias para el desempeño del cargo de regidor ante la presunta falta absoluta del propietario.
- Estimó que, el problema a resolver incide fundamentalmente en un tema probatorio; por lo cual, en plenitud de jurisdicción, refirió que examinaría la controversia tomando en

SUP-REC-419/2019

consideración las constancias de autos, a efecto de dilucidar si, se actualizaba o no la falta absoluta del regidor con licencia.

- El tercero interesado en el juicio federal afirma que exhibió el citado aviso por escrito; sin embargo, no aportó el acuse de recibo, el cual, al haberlo supuestamente presentado ante la Secretaría del Ayuntamiento, para haber estado en condiciones de acreditar su dicho, tanto en la instancia local, como en esta federal, lo cual no realizó, pues no hay constancia de ello.
- La constancia con la que el secretario del Ayuntamiento pretendió acreditar que el regidor solicitó la reincorporación al cargo al término del periodo de licencia que le fue concedido, no gozaba de valor probatorio pleno, puesto que se trató de una copia simple del aviso de reincorporación.
- Concluyó que no existía algún elemento de prueba fehaciente que demostrara que el regidor con licencia hubiera solicitado por escrito, o bien, que se hubiere apersonado de manera oportuna a reincorporarse en sus funciones al término de la vigencia de la licencia concedida por el Ayuntamiento.

- Ordenó al Ayuntamiento que, conforme a la normatividad atinente, realizara de inmediato los trámites respectivos para decretar la falta absoluta del regidor propietario, y se le restituyera en el cargo al actor a partir del dictado de dicha ejecutoria.

De lo anterior, se observa que, conforme a los planteamientos de las partes, la controversia a dilucidar consistía en definir si se actualizaba o no la falta absoluta del Regidor con licencia, para lo cual tenía que realizar el estudio atinente con base en las fuentes y medios de prueba idóneos y eficaces, a saber, el original o copia certificada del aviso de reincorporación al cargo.

No obstante, la Sala responsable señaló que, conforme a la pretensión del actor y los agravios esgrimidos, el estudio de la *litis* fundamentalmente consistía en un tema probatorio; por lo cual, examinaría la controversia en plenitud de jurisdicción tomando en consideración los elementos que integraban el expediente, a efecto de definir si, a partir de una cuestión probatoria, se actualizaba o no la falta absoluta del Regidor con licencia; y, por ende, estar en condiciones de determinar si, como lo afirma, le asistía el derecho de permanecer en el cargo.

SUP-REC-419/2019

En ese tenor, determinó que el análisis se llevaría a cabo con los elementos que obraban en el expediente, toda vez que a la fecha en que se resolvió el asunto, el Secretario General del Ayuntamiento no había cumplido con el requerimiento de uno de julio para que remitiera original o copia certificada legible de los anexos que habían integrado su informe circunstanciado rendido ante el tribunal local.

También, calificó como fundada y suficiente la pretensión del actor, porque en autos no existía, algún elemento de prueba fehaciente que demostrara que el Regidor con licencia haya solicitado o se hubiere apersonado de manera oportuna a reincorporarse en sus funciones al término de la vigencia de la licencia concedida por el Ayuntamiento, actualizándose el supuesto de ausencia definitiva conforme a lo establecido en la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

Lo anterior, porque la constancia del aviso de reincorporación consistía en una copia simple, por lo tanto, determinó que la misma carecía de valor probatorio pleno, ya que, por sí misma, no tenían fuerza de convicción, pues no existía certeza de que su contenido coincidiera con su original, tomando en cuenta que el Secretario General del Ayuntamiento no

cumplió con el requerimiento de presentar el original, ni el tercero interesado aportó la prueba.

Como se advierte, la Sala responsable determinó que se actualizaba la falta absoluta del recurrente como Regidor del Ayuntamiento, apoyado en una copia simple de la constancia aludida.

En efecto, durante la sustanciación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SX-JDC-214/2019, se advierte que la responsable mediante proveído del primero de julio, el Magistrado Instructor radicó y admitió el juicio ciudadano, asimismo, requirió al Secretario General del Ayuntamiento, que remitiera original o copia certificada legible de los anexos que habían integrado su informe circunstanciado presentado ante el Tribunal local el trece de junio, mediante oficio MBOB/SG/476/2019.

Cabe mencionar que, entre las constancias requeridas, se encontraba el escrito de reincorporación antes aludido.

Asociado a lo anterior, apercibió al Secretario General del Ayuntamiento, que, de no cumplir con el mismo, impondría alguna medida de apremio establecida en el artículo 32 de la Ley de Medios y ordenó que se notificara por oficio, por conducto del Tribunal local y en auxilio a las labores de la

SUP-REC-419/2019

Sala responsable, la cual se cumplió mediante notificación electrónica al referido órgano jurisdiccional.

Sin embargo, el ocho de julio el Secretario General de Acuerdos de la Sala responsable certificó que tanto en el sistema de información de la Secretaría General de acuerdos "SISGA", los libros de control de la oficialía de partes y la cuenta de correo electrónico institucional, no se había encontrado anotación, registro, promoción o documento por parte de la Secretaría General del Ayuntamiento.

Por último, de lo que consta en autos y mediante proveído del once de julio, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto.

Esta Sala Superior considera que, que le asiste la razón al recurrente y se determinan sustancialmente **fundados** sus motivos de disenso, ya que el expediente no estaba debidamente integrado, pues faltaba el aviso de reincorporación, ya sea en original o copia certificada, de ahí que no estuviese en condiciones de asumir y resolver en plenitud de jurisdicción.

El hecho de que la Sala resolviera sin que contara con las constancias requeridas, depara perjuicio al justiciable en la medida que no obraba dicha documental en los autos,

los cuales, al momento de emitir la resolución, se encontraban deficientemente integrados, porque existía un requerimiento pendiente de cumplir.

En atención a lo hasta aquí expuesto, la Sala responsable debió de hacer efectivo el apercibimiento a la Secretaría General del Ayuntamiento, conforme a lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Medios, sin que hiciera uso de su facultad para hacer cumplir sus determinaciones e imponer las medidas de apremio.

Por el contrario, solamente señala que al tratarse de un tema probatorio examinaría si en autos consta prueba fehaciente que demostrara que el Regidor con licencia hubiera solicitado por escrito, o bien, que se hubiere apersonado de manera oportuna a reincorporarse en sus funciones al término de la vigencia de la licencia concedida por el Ayuntamiento.

En efecto, el órgano responsable no demostró que las circunstancias de hecho, en el caso específico, justificaban un estudio en plenitud, asimismo, tampoco justificó, el porqué su análisis versaría en una cuestión meramente probatoria, pues solo se limitó al señalamiento de que el fin era determinar si al actor le asistía el derecho de permanecer en el cargo.

SUP-REC-419/2019

Por tanto, el juzgador federal no se encontraba en aptitud de resolver la controversia planteada, pues debió solicitar a la Secretario General del Ayuntamiento cumpliera con el requerimiento formulado, para que le remitiera entre otras constancias, el escrito de reincorporación al cargo, a fin de que estuviera en aptitud de apreciar si la solicitud estuvo formulada en tiempo.

En consecuencia, al haber resultado fundados los agravios analizados, lo procedente conforme a Derecho es **revocar** la resolución recurrida, por lo que resulta innecesario el estudio del restante motivo de disenso.

En circunstancias ordinarias, lo conducente sería ordenar a la Sala responsable que, haga efectivo el requerimiento a efecto de integrar debidamente el expediente y previo analizar las constancias de autos y los agravios planteados, emitiera una nueva, a fin de determinar la falta absoluta o no del Regidor con licencia.

Sin embargo, sería ocioso, pues la constancia que requirió la Sala responsable fue remitida por el Secretario del Ayuntamiento, por lo que ya obra en el expediente, luego entonces **toda vez que en el caso se cuenta con elementos suficientes para determinar si existió o no el aviso de reincorporación y consecuentemente la falta absoluta del Regidor propietario**, se considera procedente

analizar en sus méritos la denuncia planteada por el recurrente.

Por consiguiente, al obrar en autos elementos de prueba suficientes para emitir un pronunciamiento respecto de si se actualizaba o no la falta absoluta del Regidor con licencia y, con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Federal, esto es, hacer efectivo el derecho humano al debido proceso.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios, este órgano jurisdiccional federal asume plenitud de jurisdicción, para resolver lo que proceda conforme a Derecho.

3. Estudio en plenitud de jurisdicción.

Ahora bien, al haber determinado fundado el agravio y que esta Sala Superior resolverá en plenitud de jurisdicción, si existió o no el aviso de reincorporación y, por tanto, se determine la falta absoluta o no del recurrente.

En el caso, no se actualiza la falta absoluta del Regidor con licencia y, por ende, resulta procedente reinstalar a Jesús Manuel Valencia Cardín en el cargo de mérito en

SUP-REC-419/2019

atención a las consideraciones que se exponen a continuación.

En los autos obra copia certificada del escrito de treinta y uno de mayo, dirigido al Secretario del Ayuntamiento, el recurrente solicitó su reincorporación al cargo de regidor propietario, a partir del tres de junio.

Dicha documental consta en copia certificada, suscrita por el Secretario General del Ayuntamiento, con fundamento en el artículo 120, fracción VIII de la Ley de los Municipios y el artículo 30, fracción XIII del Reglamento de la Administración Pública de Othón P. Blanco y artículo 38, fracción XIX del Reglamento Interior del citado Ayuntamiento.

El citado medio de convicción merece valor probatorio pleno, de conformidad con lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Ley de Medios, ya que la autenticidad y veracidad de su contenido, no están desvirtuadas en autos, pues no obstante de que el tercero interesado en esta instancia, Sergio Guillermo Zapata Vales manifestó que fue "*confeccionada*" no señala las circunstancias en que se cometió esa presunta irregularidad ni demuestra con elemento de convicción alguno su afirmación.

Al tratarse de un mero señalamiento sin sustento y al estar debidamente certificada por un servidor público con facultades para ello, lo conducente es otorgarle valor probatorio pleno.

Ahora bien, en el escrito referido, el recurrente expresa su intención de reincorporarse al cargo el tres de junio, toda vez que el treinta y uno de mayo concluía la licencia temporal de noventa días solicitada para separarse como Regidor propietario, a efecto de participar en el proceso electoral local del presente año, dicha licencia le fue concedida por el Ayuntamiento, esto es el dos de marzo, por un plazo de noventa días, el cual corrió del tres de marzo al treinta y uno de mayo.

Cabe señalar que Sergio Guillermo Zapata Vales refirió que el primero de junio continuo con sus labores, pero no aporta elemento de convicción que sustente su afirmación.

En ese tenor, con base en la probanza de mérito, esta Sala Superior considera que Jesús Manuel Valencia Cardín, llevó a cabo la acción de dar aviso para ser reincorporado al cargo de Regidor propietario del Ayuntamiento.

SUP-REC-419/2019

En efecto, del análisis la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, así como del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Othón P. Blanco se advierte que no está previsto procedimiento alguno que deba agotar el funcionario municipal que habiendo solicitado licencia pretenda la reincorporación a su cargo, ni exige formalidades para ello.

En este tenor, basta que el interesado lleve a cabo acciones o gestiones tendentes a ejercer y ocupar nuevamente el cargo, sin que necesariamente el Ayuntamiento tenga que estar constituido en colegiado, para tomar las medidas pertinentes, a fin de que la o el servidor con licencia ejerza el cargo popular para el que fue electo.

Por lo anterior, resulta inconcuso que es suficiente que el funcionario que haya solicitado licencia manifieste su voluntad de reincorporarse al cargo para que se le respete ese derecho; en la especie, el recurrente cumplió con llevar a cabo las acciones y gestiones necesarias para lograr la reincorporación a su cargo.

En esa tesitura, como el ahora recurrente presentó su escrito de reincorporación en la fecha en que concluía la licencia otorgada (treinta y uno de mayo), resulta evidente que no se actualiza el supuesto previsto en la

fracción III del artículo 99 del Reglamento Interior del Ayuntamiento¹⁶.

En razón de lo anterior, no existe motivo para que se proceda en términos del artículo 97 de la citada Ley de Municipios, que en la especie señala, que, ante la falta absoluta de algún miembro del Ayuntamiento, éste llamará al suplente respectivo, quien rendirá la protesta y asumirá el desempeño del cargo.

Por tanto, al quedar acreditado que el recurrente no se ausentó de manera definitiva, es inconcuso que Jesús Manuel Valencia Cardín debe ser reinstalado en el cargo como Regidor propietario para el que fue electo, de ahí lo fundado de su acción y que no le asista la razón a Sergio Guillermo Zapata Vales.

SÉPTIMO. Efectos.

En consecuencia, lo procedente conforme a Derecho es:

- I. Revocar la sentencia impugnada de once de julio, emitida por la Sala responsable.

¹⁶ ARTÍCULO 99. Se entenderán por faltas absolutas, las siguientes:
[...] III.- La ausencia por más de noventa días. [...]

SUP-REC-419/2019

- II. Confirma la sentencia emitida por el Tribunal local, por las razones expuestas en el considerando SEXTO de la presente ejecutoria.

- III. Restituir en el cargo al recurrente, en el ejercicio pleno del derecho al voto pasivo, por el periodo para el cual fue electo, con todos los derechos y deberes que ello implica.

- IV. Vincular a todos los integrantes del Ayuntamiento de Othón P. Blanco, Quintana Roo, a fin de que realicen todos los actos inherentes tendentes a la reincorporación del enjuiciante al cargo de Regidor propietario de dicho municipio.

- V. Dejar sin efectos todos los actos efectuados para cumplimentar la sentencia recaída al expediente SX-JDC-214/2019.

Hecho lo anterior, deberá informar a esta Sala Superior el cumplimiento dado a lo ordenado en la presente ejecutoria, acompañando las constancias correspondientes.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia impugnada, para los efectos precisados en el considerando SÉPTIMO de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se **confirma**, por razones diversas, la resolución pronunciada por el Tribunal local en el juicio ciudadano JDC/020/2019.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. La Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SUP-REC-419/2019

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADO

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-419/2019¹⁷

Respetuosamente emito el presente voto particular porque si bien coincido con **revocar la sentencia** de la Sala Regional Xalapa, no comparto su enfoque, sus consideraciones ni sus efectos, principalmente, por las siguientes tres razones:

a) Considero que el criterio importante y trascendente que justificaba el requisito especial de procedencia de este recurso no era –como lo sostiene la sentencia– establecer en qué momento se actualiza la falta absoluta de un regidor con licencia, sino definir los requisitos que se deben cumplir para ejercer la **facultad de plenitud de jurisdicción** por las autoridades jurisdiccionales.

b) Desde mi óptica, aunque se cuente con todos los elementos necesarios para resolver un asunto, no resulta válido asumir plenitud de jurisdicción **si su resolución no es urgente**, por lo tanto, ni la Sala Regional Xalapa, ni la Sala Superior debieron ejercer esta facultad pues, a mi juicio, reenviar el asunto a la autoridad competente para que resolviera el caso no ponía en riesgo los derechos que alegó el justiciable.

c) A mi juicio, la prueba que la sentencia estimó como central para resolver la controversia no conduce al fin que se deseaba demostrar, porque el hecho de que el funcionario avisara que regresaría a su cargo, no permite tener por probado de forma directa si efectivamente se reincorporó a sus labores.

Enseguida se exponen los razonamientos que sostienen mi postura.

¹⁷ Colaboraron: Olivia Y. Valdez Zamudio, Paulo Abraham Ordaz Quintero y Alberto Deaquino Reyes.

1. El recurso era procedente porque permitía fijar un criterio importante y trascendente sobre los requisitos que se deben cumplir para ejercer la facultad de plenitud de jurisdicción

En primer lugar, en la sentencia que aprobó la mayoría, considero que el criterio que se anunció en **la procedencia no es consistente con el estudio de fondo** porque, por un lado, se anunció que era importante definir en qué momento se actualiza la falta absoluta de un regidor con licencia y, por otro lado, en el fondo, se revocó la sentencia impugnada porque la Sala Regional Xalapa no debió estudiar el asunto en plenitud de jurisdicción, ya que –continúa la sentencia– el expediente no estaba debidamente integrado.

En ese sentido, a mi juicio, **la sentencia es internamente incongruente** porque la razón por la cual se intenta justificar la procedencia –por importancia y trascendencia– debe ser la razón determinante para revocar la sentencia impugnada, lo cual no sucede en este caso.

En segundo lugar, –en mi opinión– el estudio de la procedencia **es deficiente**, porque si bien señalan que se fijará un criterio importante relacionado con definir cuándo se actualiza la falta absoluta de un regidor, lo cierto es que no se ofrecen razones para justificar por qué es trascendente.

Por mi parte, considero que este recurso cumplía con el requisito especial de procedencia porque permitía fijar un criterio **importante y trascendente** sobre los requisitos que se deben cumplir para ejercer la **facultad de plenitud de jurisdicción**.

En la sentencia reclamada (**SX-JDC-214/2019**), la Sala Regional Xalapa ejerció plenitud de jurisdicción bajo el argumento de que al ser una cuestión probatoria se justificaba el análisis.

Si bien la Sala Superior cuenta con **criterios aislados** que aluden a las condiciones que un tribunal electoral debe cumplir para asumir plenitud de jurisdicción¹⁸, lo cierto es que este caso y otros demuestran que, dado que esos estándares **no están contenidos en un criterio obligatorio**, se genera la posibilidad de que los órganos electorales jurisdiccionales **pueden llegar a asumir esa plenitud de forma arbitraria** —en detrimento a la certeza jurídica y de la predictibilidad de sus actos—, **sin ningún tipo de responsabilidad** ya que:

- No están obligados a ajustar su conducta a los criterios aislados y su incumplimiento no les genera algún tipo de consecuencia.
- Por regla general la asunción de la plenitud de jurisdicción no implica un problema constitucional que pueda revisarse vía reconsideración.

La problemática antes descrita me conduce a concluir que la **delimitación de un criterio claro y obligatorio**, en torno a las condiciones que deben satisfacerse para asumir plenitud de jurisdicción, cumple con las condiciones para la procedencia del presente recurso de reconsideración, que exige la jurisprudencia 5/2019¹⁹, y que son las siguientes:

- c) **Importancia.** Se refiere a la entidad de un criterio que implica y refleja el interés general del asunto desde un punto de vista jurídico.

¹⁸ Tesis XXVI/2000, de la Sala Superior, de rubro **REENVÍO. NO DEBE DECRETARSE CUANDO CON ELLO SE IMPOSIBILITA LA REPARACIÓN MATERIAL DE LA VIOLACIÓN ALEGADA.** *Justicia Electoral.* Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 53. Tesis XIX/2003, de la Sala Superior, de rubro: **PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES.** *Justicia Electoral.* Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, páginas 49 y 50.

¹⁹ Jurisprudencia 5/2019, de la Sala Superior, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.** Pendiente de publicación en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-REC-419/2019

- d) **Trascendencia.** Es un aspecto que se relaciona con el carácter **excepcional** o novedoso del criterio jurídico que además de resolver el caso concreto, se proyectará a otros de similares características.

En primer término, se estima que el criterio era **importante** pues implicaba definir de forma clara las condiciones que debían satisfacerse para que un órgano jurisdiccional asumiera plenitud de jurisdicción.

En términos de criterio, reexaminar esta problemática resultaba relevante para distintos sujetos del derecho electoral. Para las autoridades jurisdiccionales, les daba claridad y guía para decidir si debían o no asumir plenitud de jurisdicción a partir de estándares objetivos que generen predictibilidad en sus decisiones. A los partidos, a las candidaturas, a la ciudadanía y cualquier otro que sea parte en un litigio electoral, les daba garantías de certeza y legalidad en torno a lo que debían esperar de sus autoridades.

También era importante para el sistema jurídico generar claridad y uniformidad en los criterios. La Sala Superior ha establecido que es posible asumir plenitud de jurisdicción a partir de argumentos como: la urgencia en la resolución, la omisión de analizar un agravio, la celeridad en la resolución de conflictos, la pertinencia de generar certeza, porque se cuenta con los elementos necesarios para resolver el asunto o incluso por considerar que es oportuno para fijar un tema importante y trascendente²⁰.

El poder reexaminar de forma crítica esta diversidad de pronunciamientos y depurarlos, constituía una cuestión importante en términos de definición del criterio.

²⁰ Estos criterios se pueden consultar en las sentencias SUP-JRC-21/2019, SUP-JRC-5/2019, SUP-REC-376/2019, SUP-JDC-139/2018, SUP-JRC-103/2018, SUP-JRC-13/2018, SUP-REP-72/2019, SUP-RAP-29/2018 y SUP-RAP-54/2019.

Finalmente, el presente caso presentaba una particularidad que se relacionaba con las condiciones que se debían satisfacer para asumirse plenitud de jurisdicción **en el supuesto de que la autoridad originalmente competente no hubiera hecho algún pronunciamiento respecto a la cuestión materia de la controversia**, tal como ocurría en el presente asunto en el que la Sala Regional Xalapa decidió resolver si había falta absoluta de un regidor, a pesar de que el cabildo, quien originalmente debía decidir esa cuestión, ni siquiera la había analizado.

En este sentido, la decisión que esta Sala hubiera adoptado también permitiría generar condiciones para fortalecer el sistema de división de competencias entre autoridades electorales, al reducir la discreción de los tribunales para justificar el estudio de los asuntos en plenitud de jurisdicción y limitarla a los casos estrictamente necesarios.

Por otra parte, estimo que se cumplía el requisito de **trascendencia**.

Si bien la Sala Superior ha analizado con anterioridad el tema en estudio y ha aprobado las tesis aisladas mencionadas, lo que daba el **carácter de novedoso y excepcional** al pronunciamiento era la posibilidad de revisar de forma exhaustiva y profunda todos los pronunciamientos a fin de constituir un precedente que eventualmente pudiera llegar a **generar un criterio obligatorio** en este tema y que, en caso de incumplimiento trajera aparejadas las consecuencias propias de la inobservancia de la jurisprudencia, aumentando los incentivos para que las decisiones de los órganos electorales jurisdiccionales se adoptaran invariablemente de forma motivada y a partir de parámetros objetivos.

La definición de un criterio como al que me he referido, además de resolver el caso concreto, se hubiera proyectado a otros de similares características.

Por tales motivos estimo que el presente recurso es procedente.

2. En el estudio de fondo, ni la Sala Regional Xalapa ni la Sala Superior debieron estudiar el asunto en plenitud de jurisdicción, pues no era urgente

En la sentencia que aprobó la mayoría se revocó la resolución de la Sala Regional Xalapa sobre la base de que fue indebido que asumiera plenitud de jurisdicción, ya que no contaba con todos los elementos probatorios necesarios para resolver.

Sin embargo, considero que las razones por las cuales se debió revocar la sentencia de la Sala Xalapa son: *i)* el asunto no requería una resolución urgente que tuviera la finalidad de evitar la **afectación irreparable** de un derecho (supuesto de urgencia); y *ii)* como el tribunal local no dejó de estudiar ningún planteamiento del regidor suplente, no era adecuado que la sala regional asumiera plenitud de jurisdicción respecto de planteamientos novedosos.

La Sala Superior ha establecido que las condiciones que deben cumplirse para asumir plenitud de jurisdicción son las siguientes²¹:

- Que exista la posibilidad de que con el reenvío del asunto a la instancia competente, la reparación al derecho cuya tutela se busca pueda hacerse nugatoria o ineficaz²².
- Que las irregularidades alegadas consistan exclusivamente en infracciones a la ley invocada y no falten actividades materiales que por disposición de la ley corresponden al órgano o ente que emitió el acto impugnado o, incluso, cuando se trate de cuestiones materiales de realización relativamente accesible.

²¹ Tesis XIX/2003 de rubro **PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES.**

²² Tesis XXVI/2000 de rubro **REENVÍO. NO DEBE DECRETARSE CUANDO CON ELLO SE IMPOSIBILITA LA REPARACIÓN MATERIAL DE LA VIOLACIÓN ALEGADA.**

- En todos los casos antes mencionados, asumir plenitud solo se justifica **cuando exista el apremio de los tiempos electorales, que haga indispensable la acción rápida, inmediata y eficaz** para dilucidar la materia sustancial del acto cuestionado y no dejarlo sin materia o reducir al mínimo sus efectos reales.

Sin embargo, –como lo expliqué– la tesis existente no es obligatoria y existe una diversidad de pronunciamientos de la Sala Superior que ha justificado el análisis en plenitud de jurisdicción, por lo tanto, considero que es necesario consolidar una doctrina judicial sobre el tema y definir parámetros claros y obligatorios que se deben cumplir para proceder el estudio del caso en **plenitud de jurisdicción** por las autoridades jurisdiccionales, con el objetivo de generar certeza y seguridad jurídica a los actores que acudan ante las instancias jurisdiccionales.

El principio de reenvío se actualiza cuando se reintegran las atribuciones a la autoridad que emitió el acto controvertido a efecto de que reponga el procedimiento, o bien, para que estudie los aspectos que hubiera omitido, siempre y cuando la autoridad resolutora carezca de elementos para asumir jurisdicción y reparar la ilegalidad observada.

Por lo tanto, la autoridad revisora debe asumir jurisdicción y reparar las irregularidades detectadas si advierte que el acto recurrido es contrario a Derecho al demostrarse, entre otros, la falta de exhaustividad en la contestación de los agravios, siempre y cuando cuente legalmente con los elementos necesarios para sustituirse en la autoridad que emitió el acto recurrido, pues de lo contrario, deberá efectuar el reenvío correspondiente, justificando por qué carece de elementos para pronunciarse respecto al fondo del asunto.

Por estas razones, considero que **para que esté justificado el estudio de un asunto en plenitud de jurisdicción, se deben actualizar, en principio, las siguientes tres condiciones:**

SUP-REC-419/2019

1. Que exista una omisión o estudio deficiente de los planteamientos de las partes por la autoridad responsable.
2. Se requiera una resolución urgente que tenga la finalidad de evitar que se genere alguna afectación irreparable a derechos fundamentales u otros principios y valores constitucionales de carácter electoral.
3. Se encuentren en el expediente todos los elementos para resolver el asunto.

Respecto del primer supuesto, es importante señalar que la parte a quien perjudica una sentencia tiene la carga procesal de demostrar que esa resolución es contraria a Derecho en relación con los agravios invocados en la demanda que originó la controversia.

En ese sentido, la autoridad revisora estará impedida de analizar aspectos que no fueron motivo de la controversia ante la autoridad responsable y, por lo tanto, no fueron atendidos en la sentencia recurrida.

En consecuencia, considero que no es válido que una autoridad ejerza la facultad de plenitud de jurisdicción invocando una supuesta omisión de la autoridad responsable de estudiar planteamientos que no fueron invocados en la demanda que originó la controversia.

En relación con el segundo supuesto, es pertinente considerar que se justificaría el estudio en plenitud de jurisdicción, siempre y cuando el reenvío del asunto a la autoridad responsable represente una amenaza para los derechos sustanciales que son objeto del litigio o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias; por lo tanto, reenviar el asunto no debe significar un obstáculo impuesto al gobernado con el afán de dificultarle la preservación

de sus derechos, sino debe ser un instrumento apto y suficiente para reparar, oportunamente, las violaciones que se hayan cometido en el acto o resolución que se combata.

Finalmente, respecto del tercer supuesto, como elemento esencial del derecho al debido proceso, para el estudio de un asunto en plenitud de jurisdicción es importante que en el expediente se encuentren todos los elementos para resolver el asunto, para que la persona que imparte justicia lleve a cabo la valoración de las pruebas y resuelva el problema que se le plantea; por lo tanto, para que un expediente esté debidamente integrado es necesario que se ofrezcan, admitan y valoren las pruebas que tengan relación directa con el supuesto que debe decidirse y sean decisivas en términos de acción o la defensa.

Asimismo, **otra exigencia para garantizar el derecho al debido proceso consiste en que el problema alegado sea resuelto por la autoridad facultada** de conformidad con el modelo de distribución de competencias del sistema procesal.

Este modelo atiende a las responsabilidades entre los diversos órdenes de gobierno y a sus respectivas lógicas operativas; y no debe ser considerado como una mera formalidad sino obedece a la dimensión del régimen procesal que permite el perfeccionamiento de los actos judiciales y que los justiciables cuenten con los recursos y las instancias que hagan posible la revisión de las decisiones de las autoridades ordinarias.

Por lo tanto, el modelo de distribución de competencias contempla, como regla institucional del sistema procesal, que el acto que genere afectación debe ser emitido por una autoridad facultada para ello, antes de que dichas disputas sean sometidas al conocimiento de las autoridades revisoras.

SUP-REC-419/2019

En el caso concreto, se advierte que el asunto ante la Sala Regional Xalapa no cumplía con las condiciones mínimas para que la autoridad jurisdiccional pudiera ejercer la plenitud de jurisdicción, ya que:

- a) El regidor suplente no planteó ante el tribunal local la exigencia de declarar la falta absoluta del regidor propietario, sino **que alegó la omisión del ayuntamiento de no hacerlo**, por lo tanto, la Sala Xalapa estaba impedida de estudiar si se actualizaba o no la falta absoluta, pues ese planteamiento no fue motivo de la controversia ante la autoridad responsable y, por lo tanto, no fueron atendidos en la sentencia recurrida²³.
- b) **El asunto no cumplía con el requisito de urgencia**, ya que no existía una situación que pusiera en riesgo alguna afectación sustantiva e irreparable de las violaciones al derecho al ejercicio del cargo que alegó el funcionario, pues el periodo por el que fue electo como regidor suplente del Ayuntamiento de Othón P. Blanco es del 2018 al 2021.
- c) La Sala Xalapa no respetó el modelo de distribución de competencias para ejercer su facultad de revisión, pues no existía un acto de la autoridad facultada, es decir, del cabildo del ayuntamiento, que definiera si se actualizaba o no la falta absoluta del regidor propietario que le hubiera permitido a la sala regional – como órgano revisor– analizar si se apegaba o no a Derecho.

²³ Cabe señalar que el regidor suplente ante el tribunal local alegó: a) que el **oficio que emitió el secretario general del ayuntamiento es contrario a derecho**, porque incumplió con lo que ordenó el presidente municipal, en relación con las acciones correspondientes para que se declarara la falta absoluta del regidor con licencia y, además, alegó que **era el ayuntamiento quien debía pronunciarse sobre la reincorporación del regidor** con licencia y no el secretario general; y b) **la omisión del ayuntamiento** de celebrar una sesión para autorizar la reincorporación de regidor con licencia.

SUP-REC-419/2019

Dicho en otros términos, si el caso no era urgente, la Sala Xalapa no podía asumir plenitud para sustituirse en el cabildo y hacer un pronunciamiento que ese órgano no había efectuado.

En consecuencia, la Sala Xalapa no estaba legalmente facultada para resolver, en plenitud de jurisdicción, si se actualizaba o no la falta absoluta del regidor propietario, sino que es el cabildo del ayuntamiento, en órgano colegiado, la autoridad competente para hacerlo, tal como lo resolvió el Tribuna local.

En ese sentido, tomando en cuenta que desde mi óptica, no se justificaba que la Sala Regional asumiera plenitud de jurisdicción porque la **resolución del caso no era urgente**, estoy en contra de que la Sala Superior asumiera plenitud, cuando en este momento la resolución del asunto sigue sin ser urgente.

En la sentencia que aprobó la mayoría, la Sala Superior asumió plenitud de jurisdicción bajo el argumento de que el expediente estaba debidamente integrado porque la constancia que requirió la Sala responsable fue remitida por el secretario del ayuntamiento.

Entonces, como ya indiqué, aunque se tuvieran todas las constancias necesarias para resolver, si la resolución del caso no es urgente no se cumplía una de las condiciones necesarias para asumir plenitud de jurisdicción.

Por lo tanto, estimo que lo procedente era revocar la sentencia de la Sala Xalapa porque no debió estudiar el asunto en plenitud de jurisdicción y se debió reenviar el asunto al cabildo del ayuntamiento de Othón P. Blanco para que, actuando de forma colegiada se pronunciara sobre si el regidor propietario se encontraba en el supuesto de actualizar la falta absoluta, dejando intocada la sentencia del tribunal local en la que se dijo

precisamente que el órgano competente para hacer el pronunciamiento respectivo es el cabildo.

3. El oficio que se valoró no conduce al fin que se desea probar

Desde la óptica de la mayoría, la materia del caso se circunscribía a determinar si existían elementos de prueba que demostraran que Jesús Manuel Valencia Cardín **se reincorporó** oportunamente a su puesto de regidor.

De la lectura de la sentencia se observa que la mayoría de la Sala Superior estimó que esa circunstancia se pudo acreditar con la copia certificada del escrito de treinta y uno de mayo que dirigió el regidor con licencia al secretario del Ayuntamiento, mediante el cual solicitó su reincorporación al cargo de regidor propietario a partir del tres de junio. El oficio es el siguiente:



En la sentencia, la mayoría sostuvo que este oficio era suficiente para, en plenitud de jurisdicción, calificar que no se actualizaba la falta absoluta del

regidor propietario, pues bastaba que el funcionario manifestara su voluntad de reincorporarse al cargo.

En mi opinión, considero que este oficio no es una prueba suficiente para determinar que no se actualizó la falta absoluta, porque el hecho de que el funcionario **avisara que regresaría, no permite probar de forma directa si efectivamente regresó o no.**

En ese sentido, aunque ese documento se exhibiera en original o en copia certificada resultaba inconducente para demostrar la afirmación de hecho que la sentencia estima como central para resolver la controversia.

Son estas las razones por cuales no comparto **las consideraciones ni los efectos de la sentencia**, porque –como lo expliqué– lo procedente era revocar la sentencia de la Sala Xalapa porque no debió estudiar el asunto en plenitud de jurisdicción y reenviar el asunto al cabildo del Ayuntamiento de Othón P. Blanco para que, actuando de forma colegiada, determinara si Jesús Manuel Valencia Cardín se encontraba en el supuesto de actualizar la falta absoluta.

Por estas razones emito el presente voto particular.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN