

Síntesis
SUP-REC-611/2025

Recurrente: Iván Cuautle Minutti.
Responsable: Sala Ciudad de México

Hechos

1. **Elección del recurrente como síndico.** El recurrente fue electo como síndico del Ayuntamiento de San Pedro Cholula, Puebla, para el periodo 2024-2027.
2. **Medida cautelar (suspensión temporal del cargo).** El 26/septiembre, un juez penal local informó al Ayuntamiento que vinculó a proceso al recurrente y, como medida cautelar, le impuso la suspensión temporal del cargo como síndico.
3. **Toma de protesta a suplente.** El 27/septiembre, derivado de la medida cautelar referida, el cabildo del Ayuntamiento decidió tomarle protesta al suplente al cargo.
4. **Juicio de la ciudadanía local.** El 2/octubre, el recurrente impugnó la suspensión temporal de su cargo y la toma de protesta de su suplente por parte del cabildo del Ayuntamiento. El 13/noviembre, el Tribunal local se declaró incompetente para conocer del asunto.
5. **Juicio de la Ciudadanía federal.** El 18 de noviembre, el recurrente impugnó la sentencia local. El 2/diciembre, la Sala Ciudad de México confirmó la sentencia local.
6. **Recurso de reconsideración.** El 8/diciembre, el recurrente interpuso REC. El expediente se turnó la magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.
7. **Rechazo del proyecto y retorno.** En la sesión pública celebrada el 17/diciembre, la mayoría de las magistraturas presentes de esta SS rechazó la propuesta del magistrado instructor y, en consecuencia, se retornó el asunto a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizafña.

Consideraciones

Procedencia: El problema jurídico reviste importancia, porque involucra la delimitación de la competencia material de la jurisdicción electoral frente a actos de otra naturaleza que producen efectos sobre derechos político-electorales fundamentales; y es trascendente, porque el criterio que se adopte no sólo resolverá el caso concreto, sino que se proyectará a futuros asuntos con características similares, en los que se controvertan órdenes precautorias que suspendan temporalmente el ejercicio del cargo de personas electas mediante voto popular.

Determinación: Se **revoca** la sentencia regional controvertida y en consecuencia la resolución local para el efecto de que el Tribunal local, de no existir una causa de improcedencia distinta, admita la demanda planteada por el recurrente y en el fondo resuelva lo que en derecho proceda, tomando en consideración lo siguiente:

1. Evalúe si la medida cautelar de suspensión del cargo impuesta al recurrente justifica realmente su separación efectiva del encargo y la toma de protesta del suplente, o si, por el contrario, existen medidas alternativas menos lesivas que permitan cumplir con los fines legítimos del proceso penal, tomando en consideración que el procesado **no se encuentra sujeto a prisión preventiva**.

2. La evaluación que lleve a cabo el tribunal electoral local deberá realizarse mediante una **ponderación reforzada**, orientada a salvaguardar los bienes jurídicos del proceso penal sin afectar de manera desproporcionada el derecho político-electoral el derecho al voto pasivo del justiciable, en su vertiente de ejercicio del cargo, **tomando en consideración los aspectos señalados e la sentencia para realizar el estudio y con libertad de jurisdicción**.

La resolución deberá emitirse por el Tribunal local **a la brevedad posible**, y una vez que ello acontezca, deberá informar a esta Sala Superior dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Conclusión: Se **revoca** la sentencia de la Sala Ciudad de México para los efectos precisados en la última parte de la ejecutoria.

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-611/2025

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, veintiocho de enero de dos mil veintiséis.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** la resolución de la Sala Regional Ciudad de México, que confirmó la diversa dictada por el Tribunal Electoral Estado de Puebla, en la que se declaró incompetente para conocer de la controversia.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	2
II. COMPETENCIA.....	3
III. ANÁLISIS DEL ESCRITO DE AMICUS CURIAE.....	3
IV. PROCEDENCIA.....	4
V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA.....	6
VI. RESUELVE.....	16

GLOSARIO

Autoridad responsable o Sala Regional:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en la Ciudad de México.
Ayuntamiento:	Ayuntamiento de San Pedro Cholula, Puebla.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Juez Penal local:	Juez de Oralidad y Ejecución de la Región Judicial Centro Poniente, con sede en San Andrés Cholula, Puebla.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Medida cautelar:	Medida cautelar dictada en contra del recurrente, consistente en la suspensión temporal del cargo de Síndico del Ayuntamiento de San Pedro Cholula Puebla, dentro de la carpeta judicial 432/2025/CHOLULA.
Recurrente:	Iván Cuautle Minutti.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal local	Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

¹ **Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** Rocío Balderas Fernández y Carlos Gustavo Cruz Miranda.

I. ANTECEDENTES.

De la demanda y de las constancias que integran el expediente se advierte lo siguiente:

1. Elección del recurrente como síndico. El recurrente fue electo como síndico del Ayuntamiento de San Pedro Cholula, Puebla, para el periodo 2024-2027.

2. Medida cautelar penal. El 26 de septiembre de dos mil veinticinco², el Juez de Oralidad y Ejecución de la Región Judicial Centro Poniente informó al Ayuntamiento que vinculó a proceso al recurrente y, como medida cautelar, le impuso la suspensión temporal del cargo como síndico.

3. Toma de protesta a suplente. El 27 de septiembre, derivado de la medida cautelar que se ha mencionado, el cabildo del Ayuntamiento decidió tomarle protesta al suplente al cargo.

4. Juicio local³. El 2 de octubre, el recurrente impugnó la suspensión temporal de su cargo y la toma de protesta de su suplente por parte del cabildo del Ayuntamiento. El 13 de noviembre, el Tribunal local se declaró incompetente para conocer del asunto.

5. Juicio regional⁴ (acto impugnado). El 18 de noviembre, el recurrente impugnó la sentencia local. El 2 de diciembre, la Sala Ciudad de México determinó confirmar la sentencia local.

6. Recurso de reconsideración. El 8 de diciembre, el recurrente interpuso recurso de reconsideración.

7. Turno. Recibidas las constancias, la presidencia de la Sala Superior integró el expediente **SUP-REC-611/2025**, y lo turnó a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

² En adelante todas las fechas se referirán a dos mil veinticinco, salvo mención expresa.

³ TEEP-JDC-086/2025.

⁴ SCM-JDC-351/2025.



8. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su momento, el magistrado instructor radicó, admitió a trámite la demanda y, al no existir mayores diligencias, declaró cerrada la instrucción y ordenó elaborar el proyecto de sentencia.

9. Rechazo del proyecto y retorno. En la sesión pública celebrada el diecisiete de diciembre, la mayoría de las magistraturas presentes de esta Sala Superior rechazó la propuesta del magistrado instructor y, en consecuencia, se retornó el asunto a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

10. Escrito denominado *amicus curiae*. El seis de enero de dos mil veintiséis, Ismael Clara Contreras, quien se ostenta como jefe del departamento de lo contencioso de la Sindicatura del Ayuntamiento, presentó escrito mediante el cual pretende comparecer como amigo de la Corte.

II. COMPETENCIA.

Esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, por ser un recurso de reconsideración, materia de su conocimiento exclusivo⁵.

III. ANÁLISIS DEL ESCRITO DE AMICUS CURIAE

Consideraciones del escrito. Ismael Clara Contreras, quien se ostenta como jefe del departamento de lo contencioso de la Sindicatura del Ayuntamiento, expone lo que considera desastrosas consecuencias procesales y patrimoniales que acarrearía una sentencia que revocara la resolución controvertida.

Decisión. Es **improcedente** reconocer la calidad del *amicus curiae* al compareciente.

Justificación. Esta Sala Superior ha considerado que, en los medios de impugnación es posible la intervención de terceros en calidad de *amicus*

⁵ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución, 166, fracción X y 169, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica y 64 de la Ley de Medios.

curiae o “amigo del tribunal”, a fin de contar con elementos para un análisis integral, siempre que: **a)** se presenten antes de la resolución del asunto; **b)** por persona ajena al proceso, y **c)** tenga únicamente la finalidad de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica pertinente para resolver.⁶

Adicionalmente, se ha considerado que el contenido del escrito no es vinculante para esta Sala Superior, pero resulta relevante considerar opiniones especializadas sobre aspectos de interés dentro del procedimiento y de trascendencia en la vida política y jurídica.

Caso concreto. En el caso, el servidor público que acude a presentar el escrito de *amicus curiae*, si bien manifiesta que acude a presentar una opinión técnica, esta Sala Superior considera que el escrito no cumple los requisitos de admisibilidad, ya que de sus manifestaciones se advierte que su pretensión no se limita a exponer aspectos técnico-jurídicos, científicos o culturales pertinentes para resolver, sino que evidencia un manifiesto interés en que se resuelva en un sentido específico, en defensa de los intereses del Ayuntamiento, por lo que resulta improcedente reconocer la calidad de *amicus curiae* al compareciente.

IV. PROCEDENCIA

Esta Sala Superior considera que el recurso de reconsideración satisface los requisitos generales y especiales de procedibilidad, conforme a lo siguiente.⁷

1. Forma. La demanda se presentó vía juicio en línea ante la autoridad responsable, y consta el nombre y firma electrónica de la parte actora; se identifica el acto reclamado; se exponen hechos y conceptos de agravio, así como los preceptos legales presuntamente vulnerados.

⁶ Jurisprudencia 8/2018 con rubro **AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**

⁷ De conformidad con lo previsto en los artículos 7, numeral 2, 9, 61, párrafo 1, inciso b), 66, numeral 1, inciso a) de la Ley de Medios.

2. Oportunidad. Se tiene por satisfecho el requisito, pues la resolución impugnada se notificó por estrados el miércoles tres de diciembre, por lo que, si la demanda se presentó el ocho de diciembre, es evidente que se presentó dentro de los tres días previstos para interponer el recurso de reconsideración⁸, sin contar el sábado seis y el domingo siete de diciembre, por no estar el asunto vinculado con algún proceso electoral en curso.

3. Legitimación e interés jurídico. El recurrente está legitimado para interponer el medio de impugnación, porque tiene el carácter de actor en la cadena impugnativa y aduce que la sentencia regional es contraria a Derecho.

4. Definitividad. El acto impugnado es definitivo y firme, pues no existe algún medio de impugnación previsto en la ley pendiente de agotar.

5. Requisito especial de procedibilidad. Se satisface el requisito previsto en el artículo 61, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a una interpretación sistemática y funcional del modelo de acceso a la justicia constitucional electoral.

En efecto, si bien esta Sala Superior ha sostenido, a través de la jurisprudencia 12/2018, que el recurso de reconsideración procede contra sentencias de desechamiento cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso o un notorio error judicial, también es cierto que la procedencia del presente medio de impugnación se justifica, de manera central, en la actualización la importancia y trascendencia del problema jurídico planteado.

Al respecto, esta Sala Superior ha reconocido, mediante jurisprudencia⁹ que el recurso de reconsideración puede ampliarse de manera excepcional cuando el asunto revista un alto nivel de relevancia institucional y sistémica, particularmente cuando sea necesario generar,

⁸ Artículo 66 apartado 1 inciso a) de la Ley de Medios.

⁹ Jurisprudencia 5/2019, de rubro "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES"

SUP-REC-611/2025

revisar, matizar o redefinir criterios jurisprudenciales, a fin de garantizar la coherencia del sistema jurídico electoral y la efectividad del derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo.

En el caso concreto, la cadena impugnativa tiene su origen en la determinación del Tribunal local de declararse incompetente para conocer de un juicio de la ciudadanía promovido por el recurrente, mediante el cual controvierte la suspensión temporal de su cargo como síndico del Ayuntamiento, derivada de una medida cautelar dictada por un juez penal, así como la toma de protesta de su suplente acordada por el cabildo municipal.

La cuestión planteada trasciende el interés individual del recurrente, por lo que la esta Sala Superior reflexiona sobre el alcance de su propia línea jurisprudencial, en particular, aquella que ha excluido de la jurisdicción electoral el análisis de actos vinculados con procesos penales, conforme a la jurisprudencia 35/2010. Ello, en tanto se plantea si dicho criterio debe aplicarse de manera irrestricta también respecto de determinaciones no definitivas, como lo son las medidas cautelares, cuando éstas inciden directa e inmediatamente en el ejercicio del derecho político-electoral de ocupar un cargo de elección popular.

Así, el problema jurídico reviste importancia, porque involucra la delimitación de la competencia material de la jurisdicción electoral frente a actos de otra naturaleza que producen efectos sobre derechos político-electorales fundamentales; y es trascendente, porque el criterio que se adopte no sólo resolverá el caso concreto, sino que se proyectará a futuros asuntos con características similares, en los que se controviertan órdenes precautorias que suspendan temporalmente el ejercicio del cargo de personas electas mediante voto popular.

Por estas razones, se estima procedente el estudio de fondo del presente recurso de reconsideración.

V. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

Caso concreto



¿Qué resolvió Sala Ciudad de México?

La Sala Regional confirmó la sentencia local, esencialmente por las siguientes razones:

- Consideró que el cabildo del Ayuntamiento no suspendió temporalmente al recurrente de su cargo ni tomó protesta a su suplente como un acto autónomo o por iniciativa propia, sino en acatamiento a la medida cautelar dictada por el Juez Penal.

Por ello, la Sala Regional consideró correcta la determinación del Tribunal local de declararse incompetente, ya que la decisión del cabildo tuvo su origen en la medida cautelar emitida por el Juez Penal, es decir, en la materia penal y no en una determinación relacionada con la materia electoral.

- Además, tomó en consideración que en la Controversia Constitucional 253/2025 se calificó la determinación de la medida cautelar como un acto de naturaleza penal, por lo que la impugnación de esa determinación corresponde a las vías propias de esa materia y, en su caso, al juicio de amparo, mas no a la jurisdicción electoral.

¿Qué plantea el recurrente?

Solicita que sea revocada la sentencia de la Sala Regional, porque:

- La controversia sí es materia electoral, no así penal acusatoria, ya que la responsable parte de una premisa falsa, toda vez que la medida cautelar impuesta por el Juez Penal no vinculó al Ayuntamiento a tomarle protesta al cargo de síndico al suplente; sino únicamente tuvo como efecto la suspensión del recurrente en el cargo.

- La toma de protesta del suplente no obedeció a una orden del Juez Penal, sino que fue una decisión política del cabildo, que violó su derecho político-electoral del ejercicio del cargo al que fue electo.

SUP-REC-611/2025

- La normatividad no faculta al cabildo a tomar protesta al suplente en el cargo de síndico del Ayuntamiento, lo cual no debe ser ajeno a la jurisdicción especializada electoral, pues tuvo como efecto la variación de la integración de los miembros del Ayuntamiento y afectó los derechos del recurrente.

- No es válido sostener que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 253/2025 calificó el acto como materia penal, puesto que se trata de un acuerdo de desechamiento de una ministra instructora que fue impugnada por el recurrente y que actualmente se encuentra sub júdice.

c. Decisión

La sentencia de la Sala Ciudad de México debe revocarse, porque formalmente, en el caso concreto, la competencia de la materia electoral se surte, por lo que el Tribunal local debe conocer y resolver la controversia planteada por el recurrente.

d. Justificación.

1. Marco normativo del derecho de acceso a la justicia

La Constitución¹⁰ establece el derecho de acceso a la justicia, que garantiza que cuando alguna persona vea conculcado alguno de sus derechos puede acudir ante los tribunales a fin de que se le administre justicia conforme a los términos y plazos que establezcan las leyes, debiendo ser pronta, completa, imparcial y gratuita.

La CADH también prevé que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo rápido y efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención, aun cuando tal

¹⁰ Artículo 17, segundo párrafo.



violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales¹¹.

En ese sentido, el derecho de acceso a la justicia se satisface cuando el recurso jurisdiccional está previsto en la legislación y es efectivo en la medida en que la persona justiciable tiene la posibilidad de obtener una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado.

Por su parte, SCJN ha señalado que, la tutela judicial efectiva¹², garantiza a las personas el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver una cuestión concreta prevista en el sistema legal, es decir, todo aquel que tenga necesidad de que se le administre justicia tendrá plena seguridad de recibirla por los órganos jurisdiccionales permanentemente estatuidos con antelación al conflicto, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución .

2. Marco jurisprudencial sobre la revisión de actos penales en la jurisdicción electoral

La Sala Superior emitió la jurisprudencia 35/2010¹³, en la cual estableció que la suspensión de derechos político-electorales, decretada en resoluciones emitidas en un procedimiento penal, como el auto de formal prisión o en alguna otra determinación judicial, tienen naturaleza y régimen jurídico distinto y, por tanto, no son revisables en la jurisdicción electoral.

La jurisprudencia tiene su origen en tres precedentes, a saber:

- SUP-JDC-39/2004, en el que la Sala Superior conoció de una impugnación contra el auto de formal prisión que dictó un juez penal local

¹¹ artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹² Consagrada como derecho humano en los artículos 8.1. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 de la Constitución General de la República.

¹³ De rubro: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE PARA CONTROVERTIR RESOLUCIONES PENALES".

SUP-REC-611/2025

en contra del promovente, en el cual, ordenó girar oficio para notificar al entonces Instituto Federal Electoral sobre la suspensión de sus derechos político-electorales, por lo que, Sala Superior resolvió determinar su falta de competencia para conocer del fondo de la impugnación.

- SUP-JDC-95/2004 en el cual se controvertió la sentencia de un juez penal que condenó al promovente por diversos delitos y decretó la suspensión de sus derechos políticos, así como la ejecución de dicha suspensión, concretamente el girar oficio para que el entonces Instituto Federal Electoral materializa dicha suspensión.

En este caso, se consideró que no podían revisarse las determinaciones impugnadas en la vía electoral por tener un carácter eminentemente penal, se destacó que las determinaciones debieron ser impugnadas dentro del procedimiento penal a través de los recursos previstos en la propia ley para su revisión. Respecto a los actos de ejecución de la suspensión se razonó que tal determinación tiene un carácter sustancialmente penal de naturaleza indisoluble respecto de la sentencia definitiva, por ser consecuencia directa de ésta, por lo que, concluyó que estos actos tampoco podrían ser materia de examen.

- SUP-JDC-66/2010 en el que se impugnó la suspensión de derechos políticos al actor, determinada por un juez penal local en un auto de formal prisión. La Sala Superior determinó la improcedencia del juicio al considerar que el acto impugnado tiene naturaleza eminentemente de derecho penal y no de derecho electoral, en tanto que fue emitido durante la sustanciación de una causa penal.

En suma en dichas jurisprudencias se ha perfilado para excluir, de la revisión electoral, aquellas actuaciones o determinaciones de naturaleza penal que tienen un carácter definitivo.

e. Caso concreto.

La controversia tiene su origen en un proceso penal local en el que el Juez Penal vinculó a proceso al recurrente y dictó una medida cautelar



en su contra, consistente en la suspensión temporal de su cargo como Síndico del Ayuntamiento, entre otras.

Dicha determinación fue notificada al Ayuntamiento, por lo que, en consecuencia, el cabildo tomó protesta a diversa persona como síndico municipal suplente, actos que fueron impugnados por el recurrente en la vía electoral.

Al respecto, el Tribunal Electoral local determinó que carecía de competencia para conocer del medio de impugnación porque el origen de la separación temporal del cargo derivaba de una determinación judicial dictada en la materia penal y no electoral.

La resolución local fue impugnada ante esta Sala Superior, por lo que el recurrente en su demanda argumenta de manera destacada que la sustancia del asunto sí es materia electoral y no materia penal, ya que la determinación del municipio de tomar protesta al síndico municipal suplente vulneró su derecho político-electoral de voto pasivo, en la vertiente de ejercicio del cargo.

Determinación

Esta Sala Superior considera que los agravios del recurrente son **esencialmente fundados** y suficientes para **revocar** la sentencia impugnada, por lo siguiente:

Esta Sala Superior considera que, en el marco del derecho al voto pasivo, en su vertiente de ejercicio del cargo, **la suspensión cautelar de una función pública de elección popular sólo se encuentra constitucional y convencionalmente justificada cuando el imputado se halla efectivamente privado de su libertad**, pues únicamente en ese supuesto existe una imposibilidad material para el desempeño del encargo. Por el contrario, **cuando la persona se encuentra en libertad y no ha sido condenada mediante sentencia firme, la restricción al ejercicio del cargo no puede operar de manera automática, sino que exige una justificación reforzada**, estrictamente vinculada a riesgos procesales específicos y a la necesidad de salvaguardar los bienes

SUP-REC-611/2025

jurídicos del proceso penal, y no al solo hecho de la vinculación a proceso.

En relación con los efectos que pueden producir las medidas cautelares dictadas en un proceso penal sobre el ejercicio de cargos públicos de elección popular, esta Sala Superior estima necesario precisar que el cumplimiento de dichas determinaciones por parte de las autoridades administrativas o políticas obligadas a ejecutarlas no puede realizarse de manera automática ni irrestricta, sino que debe atender a criterios de proporcionalidad, necesidad y mínima afectación del derecho político-electoral involucrado.

Trasladado al ámbito del ejercicio del cargo público, la suspensión cautelar podría considerarse justificada cuando, atendiendo a las circunstancias específicas del caso, el desempeño de la función permita al imputado influir indebidamente en testigos, alterar documentación, interferir en la investigación o reproducir las conductas delictivas que se le atribuyen, particularmente cuando dichas conductas guardan una relación directa con el ejercicio del encargo. En este marco, la suspensión cautelar no tiene por finalidad privar anticipadamente de derechos político-electorales, sino preservar la integridad del proceso penal, siempre que se trate de una medida temporal, revisable y debidamente motivada, conforme al estándar convencional.

No obstante, aun cuando la medida cautelar penal sea, en abstracto, constitucional y convencionalmente válida, la forma en que ésta es ejecutada por las autoridades responsables adquiere relevancia constitucional en la materia electoral, en la medida en que puede incidir directamente en el derecho fundamental al voto pasivo, en su vertiente de ejercicio del cargo. En efecto, no toda suspensión cautelar del cargo implica, por sí misma, la separación material del encargo ni la sustitución del funcionario electo por su suplente, pues ello depende del alcance concreto de la medida y de los fines procesales que se pretende salvaguardar.

Desde esta perspectiva, las autoridades encargadas de cumplir una orden judicial que imponga la suspensión cautelar del cargo deben



ejecutarla de manera tal que se satisfagan los fines legítimos del proceso penal, pero sin afectar de forma desproporcionada el derecho político-electoral de ejercer el cargo para el cual se obtuvo el respaldo ciudadano mediante el voto. Esto implica analizar, en cada caso, si la separación efectiva del cargo y la toma de protesta del suplente son realmente necesarias, o si existen medidas alternativas menos lesivas, como el aseguramiento del lugar de trabajo, la restricción de acceso a determinadas áreas, la prohibición de contacto con personal o documentos específicos, u otras que resulten suficientes para neutralizar los riesgos procesales identificados.

Este entendimiento resulta consistente con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro “DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD”, retomado también en precedentes de este Tribunal Electoral. Dicho criterio parte de una interpretación armónica del artículo 38, fracción II, de la Constitución, con el principio de presunción de inocencia y la naturaleza fundamental del derecho al voto, para concluir que la suspensión de derechos no puede operar de forma automática, sino únicamente cuando existe una imposibilidad material real para ejercerlos.

Trasladado al derecho al voto pasivo, en su vertiente de ejercicio del cargo, puede sostenerse que la suspensión cautelar del encargo sólo se encuentra plenamente justificada cuando el imputado se encuentra efectivamente privado de su libertad, pues es en ese supuesto cuando existe una imposibilidad física para desempeñar la función pública. En cambio, cuando la persona se encuentra en libertad y no ha sido condenada mediante sentencia firme, la restricción al ejercicio del cargo exige una justificación reforzada, vinculada a riesgos procesales específicos y no al solo hecho de la vinculación a proceso.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que las autoridades penales cuentan con competencia para dictar medidas cautelares, sin embargo, su ejecución por parte de las autoridades administrativas o

SUP-REC-611/2025

políticas debe armonizarse con el derecho al voto pasivo, en su vertiente de ejercicio del cargo.

Lo anterior implica considerar que la separación del cargo como efecto de una medida cautelar deberá justificarse, en principio, en atención a la privación de la libertad como consecuencia del dictado de prisión preventiva oficiosa o justificada, lo que implica una separación del cargo absoluta, o en su caso, precisar el alcance de la medida en el ejercicio del cargo, justificando los términos de cualquier limitación o suspensión absoluta o parcial.

En atención a lo expuesto, la revocación de las resoluciones impugnadas es para el efecto de que la autoridad jurisdiccional electoral local, al reasumir competencia y conocer del fondo del asunto, evalúe en primer término, a la luz de los parámetros constitucionales y convencionales desarrollados en esta ejecutoria, si la medida cautelar de suspensión del cargo impuesta al recurrente justifica realmente su separación efectiva del encargo y la toma de protesta del suplente, o si, por el contrario, existen medidas alternativas menos lesivas que permitan cumplir con los fines legítimos del proceso penal, tomando en consideración, de manera relevante, que el procesado no se encuentra sujeto a prisión preventiva. Dicha evaluación deberá realizarse mediante una ponderación reforzada, orientada a salvaguardar los bienes jurídicos del proceso penal sin afectar de manera desproporcionada el derecho político-electoral al ejercicio del cargo, en su vertiente de voto pasivo.

Efectos

Se **revoca** la sentencia regional controvertida y en consecuencia la resolución local para el efecto de que el Tribunal local, de no existir una causa de improcedencia distinta, admita la demanda planteada por el recurrente y en el fondo resuelva lo que en derecho proceda, tomando en consideración lo siguiente:



1. Evalúe si la medida cautelar de suspensión del cargo impuesta al recurrente justifica realmente su separación efectiva del encargo y la toma de protesta del suplente, o si, por el contrario, existen medidas alternativas menos lesivas que permitan cumplir con los fines legítimos del proceso penal, tomando en consideración que el procesado **no se encuentra sujeto a prisión preventiva.**

2. La evaluación que lleve a cabo el tribunal electoral local deberá realizarse mediante una **ponderación reforzada**, orientada a salvaguardar los bienes jurídicos del proceso penal sin afectar de manera desproporcionada el derecho político-electoral el derecho al voto pasivo del justiciable, en su vertiente de ejercicio del cargo, considerando lo siguiente:

En un test de razonabilidad de la medida de suspensión, se deberá atender el tipo y naturaleza del hecho o hechos atribuidos en la causa penal, con el fin de ponderar y definir si la restricción del cargo es justificada o no lo es, si los hechos que se investigan y se atribuyen al funcionario, aun en grado de imputación, son alusivos o no a un grado de riesgo o posibilidad de afectación a la función misma. Si pueden o no representar, frente al derecho a ejercer el cargo de Síndico y las funciones inherentes a este, un riesgo fundado, y, en consecuencia, la suspensión sea una salvaguarda del propio servicio público que deriva de ejercer ese mandato popular.

Lo anterior, para estar en posibilidad de determinar que es ajustado a derecho que se mantenga vigente la separación temporal del mismo, o bien, ante una conclusión distinta, en el sentido de que la conducta por la que está sujeto a proceso no se relaciona en modo alguno con su comportamiento ético y profesional, concluir con objetividad, de manera motivada y fundada que ésta resulta limitativa de un mandato que le dio la ciudadanía en las urnas, pudiendo ser modificada o sustituida, por el juez penal, con base en los efectos que la decisión que se adopte perfile.

Para definir esto, el Tribunal local deberá desarrollar un examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, al menos atendiendo a los parámetros siguientes de examinación:

Si la medida de suspensión es **Idónea**: Porque es consecuente con los fines constitucionales que persigue, esto es que siga sin trabas la investigación y a la par garantiza la función pública y la representación de la ciudadanía; **necesaria**: Porque debe ser la medida menos lesiva de los derechos político-electorales implicados y no existir otras que consigan los mismos fines como evitar riesgo a la hacienda pública y a la confianza ciudadana (entre otras, aseguramiento del lugar de trabajo, la restricción de acceso a determinadas áreas, la prohibición de contacto con personal o documentos específicos, u otras que resulten suficientes para neutralizar los riesgos procesales identificados); **proporcional**: Si tiene mayor peso proteger la administración pública municipal frente a la afectación o limitación temporal del derecho del funcionario a ejercer el cargo.

En todo caso el Tribunal local contará con **libertad de jurisdicción** para analizar y resolver lo que en derecho corresponda.

La resolución deberá emitirse por el Tribunal local **a la brevedad posible**, y una vez que ello acontezca, deberá informar a esta Sala Superior dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Por lo expuesto y fundado se

VI. RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia de la Sala Ciudad de México para el efecto precisado en la última parte de esta ejecutoria.

Notifíquese según Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron 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 y la ausencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza



y da fe de la presente sentencia y de que se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-611/2025 (LA DEMANDA DEBIÓ SER DESECHADA POR FALTA DEL REQUISITO ESPECIAL DE PROCEDENCIA)¹⁴

En este **voto particular** expondré las razones por las que disiento del criterio mayoritario de **admitir** el recurso a trámite, ya que, desde mi perspectiva –como lo expuse en el proyecto que presenté y que fue rechazado por la mayoría– la demanda debió **desecharse** porque no se satisface el requisito especial de procedencia.

A mi juicio, el asunto no se ubica en la hipótesis de procedencia consistente en la importancia y trascendencia, pues la Sala Regional Ciudad de México resolvió una cuestión de mera legalidad (distribución de competencias entre la justicia electoral y la penal), conforme a parámetros que han sido reiteradamente definidos y cuya solución se encuentra asentada en nuestro sistema jurídico.

Además, disiento de las consideraciones contenidas en el estudio de fondo de la sentencia aprobada por la mayoría, porque la suspensión del cargo del recurrente y la toma de protesta del suplente –actos impugnados en la instancia local– devienen de la orden de un juez penal y, en consecuencia, considero que los efectos de esa medida no pueden ser desconocidos por la justicia electoral.

Para expresar las razones de mi voto, lo divido en tres apartados, el contexto del caso, el criterio mayoritario y las razones de mi disenso.

1. Contexto del caso

¹⁴ Con fundamento en los artículos 254, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron en la elaboración del presente voto Francisco Daniel Navarro Badilla y Brenda Denisse Aldana Hidalgo.



Durante el desempeño del recurrente como síndico del Ayuntamiento de San Pedro Cholula, Puebla, un juez de Control determinó vincularlo a un proceso penal. A partir de ello, emitió una medida cautelar consistente en su suspensión temporal de ese cargo.

En atención a esa determinación, el cabildo del Ayuntamiento decidió tomarle protesta al suplente. Inconforme con esa decisión, el recurrente promovió un juicio de la ciudadanía local.

El Tribunal estatal se declaró incompetente para conocer de la controversia, al considerar que el acto impugnado –la suspensión temporal del ejercicio del cargo del recurrente y la toma de protesta a su suplente– derivó de una resolución emitida por un órgano jurisdiccional en materia penal, es decir, que la naturaleza de la controversia no es electoral.

En contra de esa determinación, el recurrente acudió ante la Sala Ciudad de México.

La Sala Regional confirmó la sentencia local, al considerar, esencialmente, que el cabildo del Ayuntamiento no suspendió temporalmente al recurrente de su cargo ni tomó protesta a su suplente como un acto autónomo o por iniciativa propia, sino en acatamiento a la medida cautelar dictada por el juez de Control local.

En ese sentido, consideró correcta la determinación del Tribunal local de declararse incompetente, ya que la determinación del cabildo tuvo su origen en la medida cautelar emitida por el juez de Control, es decir, en la materia penal y no en una determinación relacionada con la materia electoral.

Ahora, el recurrente impugna la sentencia de la Sala Regional y alega que la controversia sí es materia electoral, ya que la medida cautelar impuesta por el juez de Control no vinculó al Ayuntamiento a tomarle protesta al cargo de síndico al suplente; sino únicamente tuvo como efecto la suspensión del recurrente en el cargo.

SUP-REC-611/2025

En ese sentido, argumenta que la toma de protesta del suplente no obedeció a una orden del juez de Control, sino que fue una decisión política del cabildo, que violó su derecho político-electoral del ejercicio del cargo al que fue electo.

Alega que, en todo caso, la toma de protesta a su suplente debió acontecer hasta que el Congreso local validara la suspensión emitida por el juez de Control.

2. Criterio mayoritario

La sentencia aprobada por la mayoría considera que el recurso satisface el requisito especial de procedencia, al ubicarse en el supuesto de importancia y trascendencia, pues se estima que el caso es propicio para que la Sala Superior reflexione “nuevamente sobre el alcance de su propia línea jurisprudencial, en particular, aquella que ha excluido de la jurisdicción electoral el análisis de actos vinculados con procesos penales, conforme a la jurisprudencia 35/2010 [...] en tanto se plantea si dicho criterio debe aplicarse de manera irrestricta también respecto de determinaciones no definitivas, como lo son las medidas cautelares, cuando éstas inciden directa e inmediatamente en el ejercicio del derecho político-electoral de ocupar un cargo de elección popular”.

Una vez admitido el recurso, en el fondo de la controversia se sostiene, en esencia, que en el marco del derecho al voto pasivo, en su vertiente de ejercicio del cargo, la suspensión cautelar de una función pública de elección popular sólo se encuentra constitucional y convencionalmente justificada cuando el imputado se halla efectivamente privado de su libertad, pues sólo en ese supuesto existiría una imposibilidad material para desempeñar el encargo. En cambio, cuando la persona se encuentra en libertad y no ha sido condenada mediante sentencia firme, se afirma que la restricción no puede operar de manera automática, sino que exige una justificación reforzada, estrictamente vinculada a riesgos procesales específicos y a la necesidad de salvaguardar los bienes jurídicos del proceso penal, y no al solo hecho de la vinculación a proceso.



Asimismo, **se razona que el cumplimiento de medidas cautelares dictadas en un proceso penal por parte de las autoridades administrativas o políticas obligadas a ejecutarlas no puede realizarse de manera automática ni irrestricta**, sino que debe atender a criterios de proporcionalidad, necesidad y mínima afectación del derecho político-electoral involucrado.

En esa línea, se añade que, trasladado al ejercicio del cargo público, la suspensión cautelar podría considerarse justificada cuando, según las circunstancias del caso, el desempeño de la función permita al imputado influir indebidamente en testigos, alterar documentación, interferir en la investigación o reproducir conductas delictivas, especialmente cuando guarden relación con el encargo. No obstante, se precisa que, aun cuando la medida cautelar penal sea, en abstracto, constitucional y convencionalmente válida, la forma en que es ejecutada por las autoridades responsables adquiere relevancia constitucional en materia electoral, al estimarse que no toda suspensión cautelar del cargo implica, por sí misma, la separación material del encargo ni la sustitución del funcionario electo por su suplente, pues ello dependería del alcance concreto de la medida y de los fines procesales que se pretende salvaguardar.

Con base en lo anterior, **se revoca** la sentencia regional controvertida y, en consecuencia, la resolución local, **para el efecto de que el Tribunal Electoral estatal** reasuma competencia y, al conocer del fondo, **evalúe** –a la luz de los parámetros constitucionales y convencionales desarrollados en la ejecutoria– **si la medida cautelar de suspensión del cargo impuesta al recurrente justifica realmente su separación efectiva del encargo y la toma de protesta del suplente, o si existen medidas alternativas menos lesivas que permitan cumplir con los fines legítimos del proceso penal**, tomando en consideración que el procesado no se encuentra sujeto a prisión preventiva.

Para ello, **se ordena desarrollar un examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad**, atendiendo, entre otros aspectos, al tipo y naturaleza de los hechos atribuidos y su relación con el ejercicio del

cargo, así como a la posible adopción de medidas alternativas (por ejemplo, aseguramiento del lugar de trabajo, restricción de acceso a determinadas áreas, prohibición de contacto con personal o documentos específicos, u otras).

3. Razones del disenso

Me aparto del criterio mayoritario porque, desde mi perspectiva: **a. no se satisface el requisito especial de procedencia** del recurso de reconsideración, y **b.** la conclusión a la que se arriba en el estudio de fondo es incorrecta.

3.1. El recurso es improcedente

Disiento de la determinación mayoritaria de admitir el recurso, porque no se satisface el requisito especial de procedencia, en particular, el supuesto de importancia y trascendencia. La sentencia impugnada resolvió una cuestión de mera legalidad que se encuentra asentada en nuestro sistema jurídico (distribución de competencias entre la justicia electoral y la penal) y, además, la admisión del recurso de reconsideración pretende habilitar a esta jurisdicción para revisar, de manera indirecta, los efectos y la ejecución de una determinación dictada en un proceso penal, lo cual resulta ajeno a la finalidad excepcional del recurso.

3.1.1. La sentencia impugnada resolvió un tema de competencia, que no colma el estándar de importancia y trascendencia

La Sala Regional se limitó a resolver si la controversia era o no de materia electoral, a partir del origen penal del acto originalmente impugnado, lo que constituye una cuestión de competencia y, por tanto, de mera legalidad; ese tipo de determinaciones, por regla general, no justifica abrir la reconsideración bajo el supuesto de importancia y trascendencia.

En efecto, la Sala responsable razonó que el Tribunal local acertadamente consideró que el cabildo no suspendió al recurrente de su cargo ni tomó protesta a su suplente de manera autónoma, pues lo hizo en acatamiento a una medida cautelar emitida por un juez de Control

dentro de un proceso penal, por lo cual la controversia, en su caso, tendría que plantearse ante el órgano jurisdiccional con la especialización respectiva. Además, estimó infundado un agravio relativo a una presunta falta de exhaustividad del Tribunal local e inoperante, por reiterativo, otro relacionado con que la autoridad competente para separarlo de su cargo era el Congreso estatal.

En ese contexto, lo decidido por la Sala Regional no entraña un problema jurídico novedoso ni de alcance general que amerite habilitar la vía extraordinaria. Se trata de una determinación de competencia y de encuadramiento del acto controvertido –anclada al origen penal de la medida y a la forma concreta en que fue ejecutada por el cabildo– cuya solución depende de las particularidades del caso, por lo que carece de la aptitud de irradiación necesaria para colmar el estándar reforzado de importancia y trascendencia.

3.1.2. La solución del problema jurídico ha sido reiteradamente definida y se encuentra asentada en nuestro sistema jurídico

Adicionalmente, no advierto que el asunto plantee una cuestión novedosa que justifique la apertura excepcional de la reconsideración. **La distribución de competencias entre jurisdicciones** –en la que la justicia electoral conoce de controversias propiamente comiciales, mientras que la regularidad de los actos dictados en procesos penales se revisa en las vías y autoridades especializadas correspondientes– **constituye un elemento estructural del sistema de justicia, asentado en nuestro ordenamiento** y reafirmado por este Tribunal en la jurisprudencia 35/2010, de rubro: “JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE PARA CONTROVERTIR RESOLUCIONES PENALES”.

En ese sentido, la afirmación de que el caso sería “propicio” para reflexionar nuevamente sobre el alcance de esa línea jurisprudencial no colma, por sí misma, el requisito especial. **No se advierte una laguna interpretativa ni una tensión normativa no resuelta que exija la fijación de un criterio novedoso**; por el contrario, **la delimitación competencial y la improcedencia de esta vía para controvertir**

determinaciones penales es un aspecto ya definido y reiterado. Así, lo que la sentencia pretende —bajo la etiqueta de importancia y trascendencia— es redefinir ese entendimiento asentado y abrir una excepción general a partir de un caso concreto, lo cual desnaturaliza la función extraordinaria del recurso.

Además, aun bajo la premisa de la sentencia aprobada, la vía extraordinaria de la reconsideración no es el cauce para introducir modulaciones al modo en que deben ejecutarse determinaciones dictadas en un proceso penal, ni para convertir a la jurisdicción electoral en una instancia de revisión indirecta de sus efectos. El orden jurídico prevé vías específicas para controvertir medidas cautelares penales y, en su caso, para someterlas al control constitucional. Por tanto, la incidencia que una decisión penal pueda tener sobre el ejercicio del cargo no basta, por sí sola, para transformar la controversia en una cuestión de importancia institucional que habilite la reconsideración.

Por todo lo anterior, estimo que el recurso debió desecharse por improcedente, al no actualizarse el requisito especial de procedencia, en particular, el supuesto de importancia y trascendencia.

3.2. En cuanto al fondo, la sentencia habilita indebidamente un control indirecto sobre determinaciones penales

Aun si se superara —a mi juicio, indebidamente— el requisito especial de procedencia, tampoco comparto las consideraciones de fondo del fallo, porque parten de una premisa institucional equivocada: que, cuando una determinación adoptada en un proceso penal incide en el ejercicio de un cargo de elección popular, corresponde a la jurisdicción electoral revisar sus alcances o condicionar su ejecución con base en parámetros propios del derecho político-electoral. Ese proceder desdibuja el sistema de distribución de competencias y conduce, en los hechos, a un control indirecto sobre determinaciones penales que debiera canalizarse por las vías ordinarias (penales y, en su caso, de amparo).

En la sentencia aprobada, no sólo se ordena que el Tribunal Electoral local reasuma competencia, sino que se le impone un método de control

sustantivo propio del proceso penal (test de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, así como un “test de razonabilidad” ligado a riesgos procesales y a la relación entre los hechos atribuidos y el ejercicio del cargo), además de exigir que valore “medidas alternativas” para sustituir o modular la cautelar. Con ello, la jurisdicción electoral deja de examinar un acto electoral para convertirse, en los hechos, en un cauce paralelo para revisar la racionalidad y alcance de una determinación cautelar dictada por una autoridad penal competente.

3.2.1. La Sala Superior no puede válidamente convertir la jurisdicción electoral en una instancia indirecta de control sobre determinaciones dictadas en otras materias

La decisión adoptada pretende justificar una intervención de la jurisdicción electoral sobre los efectos de una medida cautelar penal, bajo el argumento de que incide en el derecho al voto pasivo, en su vertiente de desempeño del encargo. Sin embargo, esa aproximación reproduce el tipo de invasión competencial que la Suprema Corte ha reprochado con contundencia cuando la Sala Superior ha intentado¹⁵ desactivar los efectos de determinaciones dictadas en el marco de otro sistema procesal.

En efecto, en la resolución recaída a la **Solicitud de ejercicio de facultad 4/2024 y acumuladas**, la Suprema Corte sostuvo –en esencia– que no existe base constitucional ni legal para que la Sala Superior revise suspensiones dictadas por órganos competentes en el juicio de amparo; que la revisión de esas determinaciones corresponde a los tribunales colegiados de circuito mediante los medios de impugnación previstos; y que una pretensión de “juzgar la autoridad” de otros tribunales (una suerte de *competencia de la competencia*) implica arrogarse una atribución extralegal e incompatible con el diseño institucional.

¹⁵ Concretamente en los expedientes SUP-AG-209/2024, SUP-AG-632/2024 y acumulados, y SUP-JDC-8/2025 y acumulados, en los cuales voté en contra.

De forma explícita, la Corte razonó que la Sala Superior **no puede** hacer ese tipo de pronunciamientos y, a partir de ellos, **irrumper en el sistema de impugnaciones** establecido para cuestionar suspensiones, pues ello no solo equivale a “concebirse como un tribunal jerárquicamente superior a los jueces de amparo (cosa que no es), sino eximirse del Estado de Derecho y crear una competencia *ad hoc* que le permite determinar qué sentencias cuentan como derecho”.

Aunque el precedente citado se refiere a suspensiones de amparo, es enteramente trasladable al caso: **la incidencia electoral de una medida cautelar no autoriza a esta jurisdicción a rediseñar el régimen de control de decisiones emitidas en otro proceso y por otro juez competente**. Si se estima que una medida cautelar penal es ilegal o inconstitucional, el orden jurídico prevé vías específicas para impugnarla ante las autoridades competentes y, en su caso, someterla al control constitucional. La sentencia aprobada por la mayoría, en cambio, habilita una ruta alterna que termina por **debilitar** esa arquitectura competencial, al exigir que autoridades electorales ponderen si debe o no ejecutarse lo ordenado por un juez penal.

Permitir que autoridades administrativas o jurisdiccionales ajenas a la materia penal determinen por sí mismas la validez de medidas cautelares o que se creen cauces ante “tribunales *ad hoc*” incompetentes, vacía de contenido la legalidad y el Estado de Derecho.

Lejos de generar certeza, el criterio aprobado introduce incertidumbre para las autoridades obligadas a cumplir mandatos judiciales: les impone ponderaciones ajenas a su función y abre la puerta a interpretaciones divergentes sobre cómo acatar una determinación penal, con el riesgo de incumplimientos indebidos.

Lo anterior no implica que la medida cautelar penal quede exenta de control, sino que su regularidad debe cuestionarse ante las instancias competentes del propio proceso penal y, en su caso, a través del juicio de amparo; no mediante un cauce electoral que, por su naturaleza, no está diseñado para revisar ese tipo de decisiones.

No debe perderse de vista que la existencia de órganos jurisdiccionales con competencias específicas responde a razones de especialización y orden institucional. Permitir que, por la sola incidencia en el ejercicio del cargo, se traslade a la justicia electoral la revisión del alcance o forma de cumplimiento de una medida cautelar penal distorsiona el sistema de justicia y debilita los cauces previstos para depurar errores en la jurisdicción competente.

3.2.2. Es incorrecto trasladar el criterio sobre suspensión del derecho al voto (artículo 38 constitucional) para reexaminar una medida cautelar penal

La sentencia aprobada afirma que es consistente con la tesis P./J. 33/2011 del Pleno de la Suprema Corte, de rubro “DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD”, la cual es trasladada al derecho al voto pasivo, para sostener que la suspensión cautelar del encargo sólo se encuentra plenamente justificada cuando el imputado está efectivamente privado de la libertad; de lo contrario –se afirma en la sentencia–, se requiere una justificación reforzada ligada a riesgos procesales específicos y no al solo hecho de la vinculación a proceso.

Cabe recalcar, que, para la mayoría, esa valoración debe ser efectuada por cualquier autoridad encargada de cumplir una orden de un juez penal que imponga una medida cautelar de suspensión en el ejercicio del cargo y, en su caso, por quien pudiera revisar ese cumplimiento, como pudiera ser, según la sentencia aprobada, un tribunal electoral.

No comparto esa lógica por, al menos, dos razones:

a. Se trata de categorías distintas: interpretación de una regla constitucional de suspensión de derechos frente a la revisión de legalidad de una medida cautelar emitida en un proceso penal

El criterio jurisprudencial sobre el artículo 38 constitucional se construye en torno a la **operación o interpretación de una regla constitucional**

que prevé un supuesto de suspensión de derechos político-electorales, y su armonización con la presunción de inocencia. En cambio, en el presente asunto se intenta revisar en sede jurisdiccional electoral **la legalidad de un acto: una medida cautelar dictada por un juez en un procedimiento penal concreto.**

Así, mientras que es indudable que un tribunal electoral se encuentra facultado para interpretar el contenido de una disposición constitucional que regula expresamente un supuesto de suspensión del derecho al voto, de ello no se sigue que sea competente para revisar la legalidad de una medida suspensiva emitida por un juez penal, cuyos efectos son impugnables en otro orden jurídico especializado.

b. La traslación conduce a dejar sin efectos la decisión penal

En el supuesto del artículo 38, la discusión se centra en si procede o no un **efecto** (la suspensión del voto) en ciertas condiciones. Sobre esta labor hermenéutica, debe tenerse presente que la determinación del alcance de una norma es indispensable para poder aplicarla al caso concreto.

En el presente caso, por el contrario, la medida cautelar **tiene precisamente como contenido** la restricción al ejercicio del cargo. Por tanto, “revisarla” desde la jurisdicción electoral y, en su caso, decidir privarla de efectos, equivale a **desactivar el único efecto** de la cautelar, es decir, a neutralizar completamente la determinación del juez penal. Esto no es un mero ajuste interpretativo de una norma general, sino la sustitución del control propio del proceso penal.

3.2.3. El test usado exige valoraciones que no corresponden a esta jurisdicción

La sentencia aprobada refiere que, si la persona está en libertad, la restricción al ejercicio del cargo exige una justificación reforzada ligada a “riesgos procesales específicos y a la necesidad de salvaguardar los bienes jurídicos del proceso penal”.

La mayoría sostiene que la suspensión cautelar podría considerarse justificada –en cuanto a la intervención al derecho político-electoral de ser votado– “cuando, atendiendo a las circunstancias específicas del caso, el desempeño de la función permita al imputado influir indebidamente en testigos, alterar documentación, interferir en la investigación o reproducir las conductas delictivas que se le atribuyen, particularmente cuando dichas conductas guardan una relación directa con el ejercicio del encargo”.

Considero que ese examen se inserta en una lógica procesal y probatoria propia del proceso penal, que debe ser revisada por las instancias competentes del propio sistema y, eventualmente, por la justicia constitucional de amparo. Pretender reconstruirlo desde la sede electoral desnaturaliza el ámbito material de esta jurisdicción.

Ello es así, porque el propio diseño constitucional y legal **reserva a la jurisdicción penal** la determinación, motivación y control de las medidas cautelares. En efecto, el artículo 16, párrafo decimocuarto¹⁶, de la Constitución General asigna a las personas juzgadoras de control la función de resolver, entre otras cuestiones, sobre la imposición de medidas cautelares.

¹⁶ **Artículo 16** [...] Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Además, conforme a los artículos 153¹⁷ y 155¹⁸ del Código Nacional de Procedimientos Penales, las medidas cautelares persiguen finalidades específicas –asegurar la presencia del imputado, proteger a la víctima/ofendido/testigos y evitar la obstaculización del procedimiento– y deben seleccionarse, dentro de un catálogo legal, atendiendo a parámetros de **necesidad, idoneidad y proporcionalidad**, de manera que se justifique por qué la medida impuesta es adecuada para la finalidad procesal perseguida y la menos lesiva en el caso concreto.

Esa valoración, por su naturaleza, implica apreciar **riesgos procesales** y elementos probatorios propios **de la investigación penal**. Por ello, su revisión también se encuentra prevista en el propio sistema: de conformidad con el artículo 467¹⁹ del Código Nacional de Procedimientos

¹⁷ **Artículo 153.** Reglas generales de las medidas cautelares Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento. Corresponderá a las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas, para medidas cautelares, vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.

¹⁸ **Artículo 155. Tipos de medidas cautelares**

A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares: I. La presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que aquél designe; II. La exhibición de una garantía económica; III. El embargo de bienes; IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero; V. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez; VI. El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada; VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares; VIII. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa; IX. La separación inmediata del domicilio; X. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos; XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral; XII. La colocación de localizadores electrónicos; XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, o XIV. La prisión preventiva. Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada.

¹⁹ **Artículo 467. Resoluciones del juez de control apelables**



Penales, las determinaciones sobre medidas cautelares son impugnables mediante el recurso de apelación ante el tribunal de alzada competente.

En particular, las “medidas alternativas menos lesivas” a las que alude la sentencia (como aseguramiento del lugar de trabajo, restricción de acceso a determinadas áreas, prohibición de contacto con personal o documentos específicos, u otras) no constituyen simples modalidades administrativas de ejecución que puedan diseñar discrecionalmente las autoridades obligadas al cumplimiento ni, menos aún, parámetros que deba construir un tribunal electoral para condicionar la medida. Se trata de determinaciones inherentes a la lógica cautelar del proceso penal y a la ponderación del riesgo procesal, cuya definición exige valorar información de la investigación, dinámica probatoria y viabilidad operativa dentro del proceso penal. Por ello, su determinación corresponde a la autoridad jurisdiccional penal que dictó la medida –y a su control mediante los recursos del propio sistema– y no a una sede distinta que, por su materia, carece de los elementos y atribuciones para reconstruir ese juicio.

En consecuencia, es incorrecto sostener –como lo hace la mayoría– que **instancias ajenas al proceso penal** deban determinar si la separación efectiva del cargo es “realmente necesaria” o si existen “alternativas menos lesivas”. La racionalidad y proporcionalidad de la medida ya están sometidas al control de las instancias penales y, en su caso, constitucionales. Incluso, el artículo 156, párrafo segundo, del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que, para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, la persona juzgadora de Control “podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable”. Trasladar ese juicio a la jurisdicción electoral, o imponerlo como deber a las autoridades

Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de control: [...] V. Las que se pronuncien sobre las providencias precautorias o medidas cautelares;

encargadas de cumplir tales órdenes judiciales, **invade competencias** y distorsiona el esquema de control previsto por el orden jurídico.

3.2.4. Se incentiva un mecanismo alternativo para desconocer decisiones dictadas en otros procesos

Estimo que la solución de la mayoría genera un incentivo procesal indeseable: que ante cualquier medida cautelar penal (o de otra materia) con impacto en el desempeño del cargo, se busque desplazar su control hacia la jurisdicción electoral, para obtener un pronunciamiento que permita **desconocer o modular** sus efectos, con el consiguiente riesgo de contradicciones y desorden institucional.

Ese riesgo es análogo al que la Suprema Corte identificó cuando reprochó intentos de la Sala Superior por “invalidar materialmente” suspensiones, señalando que ello implica irrumpir en los mecanismos de impugnación diseñados y crear competencias extralegales.

3.2.5. El criterio adoptado por la mayoría abre la puerta a decisiones contradictorias entre órganos jurisdiccionales

Advierto que la sentencia aprobada contiene un criterio que puede dar lugar a que se adopten determinaciones opuestas en sistemas procesales distintos.

En efecto, una medida cautelar de suspensión del cargo podría ser confirmada por la instancia penal competente –o incluso por la justicia constitucional, mediante la negativa de una suspensión o la validación de su regularidad– al estimar acreditados riesgos procesales específicos y la necesidad de separar temporalmente a la persona imputada del ejercicio del encargo. Sin embargo, bajo la lógica de la sentencia aprobada, un tribunal electoral podría concluir, a partir de parámetros propios del derecho político-electoral, que esa misma medida no justifica la separación efectiva del cargo o que debe ejecutarse de manera distinta por existir alternativas menos lesivas.

Esta posibilidad de pronunciamientos incompatibles no solo genera incertidumbre para las autoridades obligadas a cumplir mandatos

judiciales, sino que **compromete la coherencia del sistema de justicia**, al colocar a los destinatarios de las decisiones en la disyuntiva de obedecer una resolución a costa de incumplir otra.

Un diseño institucional que admite ese tipo de colisión jurisdiccional es justamente lo que el sistema de competencias busca evitar mediante vías específicas y órganos especializados.

3.2.6. La sentencia incurre en una *paradoja institucional*: para “proteger” el voto popular debilita decisiones democráticas sobre distribución de competencias

La sentencia aprobada pretende justificar su intervención bajo la premisa de que la ejecución de una medida cautelar penal puede incidir en el derecho al voto pasivo, en su vertiente de ejercicio del cargo y que, por ello, debe evitarse una afectación “desproporcionada” al mandato conferido por la ciudadanía. Sin embargo, esa aproximación conduce a una *paradoja institucional*: **se busca tutelar un derecho individual a ser votado** –en su vertiente de ejercer el cargo– mediante una lectura que termina por **desproteger decisiones estructurales adoptadas por órganos legislativos que, de igual manera, fueron democráticamente electos**.

En efecto, el diseño constitucional y legal vigente –producto de la deliberación democrática en los ámbitos federal y local– define con claridad quién decide, cómo se controla y por qué vías se impugnan las medidas cautelares penales: corresponde a la jurisdicción penal (juzgados de control, tribunales de alzada y justicia constitucional de amparo) determinar su procedencia, motivación, proporcionalidad y, en su caso, su modificación o sustitución. Ese esquema no es un formalismo, sino una garantía institucional: preserva la independencia judicial, ordena el sistema de impugnaciones y asegura que las decisiones cautelares se adopten por autoridades especializadas y con acceso a los elementos propios de la investigación.

La sentencia, al imponer que una autoridad electoral reasuma competencia y desarrolle un examen sustantivo sobre si la separación

efectiva del cargo es “realmente necesaria” o si existen “alternativas menos lesivas”, introduce un estándar que, en los hechos, **coloca por debajo del “mandato popular” de un funcionario municipal el reparto de competencias establecido democráticamente** por el Constituyente y desarrollado por los congresos federal y local –también electos popularmente–, a través del cual se distribuyeron atribuciones y se establecieron remedios específicos para el control de las decisiones cautelares penales. De ese modo, se produce un efecto institucional adverso: se pretende proteger la dimensión política del encargo, pero a costa de desconocer una decisión democrática previa y de alcance general –la asignación de competencias y vías de control–. En suma, principios institucionales de un Estado constitucional democrático de Derecho.

Desde una dimensión constitucional, la tutela de los derechos político-electorales no puede construirse a partir de una jerarquía que subordine el diseño democrático de distribución de competencias y el sistema de controles y recursos previstos al interés del funcionario electo de permanecer en el cargo. La defensa del voto, en cualquiera de sus vertientes, no justifica crear, por vía interpretativa, una excepción que desplaza los controles democráticamente previstos para la actuación de las autoridades penales y que, además, abre la puerta a que el “respaldo ciudadano” opere como un argumento para neutralizar órdenes judiciales válidamente emitidas en otro sistema procesal.

En suma, la sentencia termina por instaurar un entendimiento que, bajo la apariencia de reforzar la protección del voto pasivo, debilita una decisión democrática previa y estructural: la asignación expresa de competencias y remedios para el control de medidas cautelares penales. Esa inversión de prioridades –mandato popular en un caso concreto por encima del diseño institucional de competencias– es incompatible con un Estado constitucional de derecho basado en los principios de división de poderes, legalidad y juridicidad, así como de especialización jurisdiccional.

4. Conclusión



En suma: **a.** al no advertirse un problema constitucional relevante o trascendente susceptible de ser analizado por este Tribunal, estimo que el recurso **debió desecharse** por incumplir el requisito especial de procedencia; y **b.** en cuanto al fondo del asunto, considero que la solución adoptada trastoca el sistema de distribución de competencias, pues habilita indebidamente un control espurio sobre determinaciones penales que debiera canalizarse por las vías ordinarias.

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. Así como el diverso acuerdo 2/2023.