



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS ELECTORALES

EXPEDIENTES: SM-JE-62/2020 Y SU
ACUMULADO SM-JE-63/2020

ACTORES: ELIMINADO: DATO PERSONAL
CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al
final de la sentencia

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE QUERÉTARO

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE
AGUILASOCHO

SECRETARIA: MARÍA GUADALUPE VÁZQUEZ
OROZCO

Monterrey, Nuevo León, a seis de noviembre de dos mil veinte.

Sentencia definitiva que **modifica** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro en el juicio ciudadano **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** al estimarse que: **a)** son ineficaces los agravios expresados por los actores para cuestionar la ilegalidad de la imposición de una medida de apremio, por haber quedado firme su justificación o necesidad para hacer cumplir las determinaciones del órgano jurisdiccional; **b)** no se vulneró el principio de reformar en perjuicio porque, ante la actitud contumaz de cumplimiento de determinaciones judiciales, procedía imponer el arresto para disuadir a los inconformes de continuar realizando actos que obstaculicen el ejercicio del cargo del funcionariado municipal; y **c)** se debió justificar por qué se impuso el plazo máximo de treinta y seis horas que la Ley prevé para el arresto.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| GLOSARIO | 2 |
| 1. ANTECEDENTES DEL CASO | 2 |
| 2. COMPETENCIA | 4 |
| 3. ACUMULACIÓN | 4 |
| 4. PROCEDENCIA | 5 |
| 5. CUESTIÓN PREVIA | 7 |
| 6. ESTUDIO DE FONDO | 7 |
| 6.1. Materia de la controversia | 7 |
| 6.1.1. Sentencia impugnada | 7 |
| 6.1.2. Planteamiento ante esta Sala | 10 |
| 6.2. Cuestión a resolver | 11 |
| 6.3. Decisión | 12 |
| 6.4. Justificación | 13 |
| 6.4.1. Son ineficaces los agravios hechos valer para cuestionar la ilegalidad de la imposición de una medida de apremio, al haber quedado firme su | |

justificación o necesidad para hacer cumplir las determinaciones emitidas por el *Tribunal local*13

6.4.2. No se vulnera el principio de *non reformatio in peius* o de no reformar en perjuicio, porque ante la actitud contumaz del cumplimiento de determinaciones judiciales, procedía imponer una medida de apremio que resultara idónea y eficaz, descartándose las que previamente no lograron un efecto disuasivo y aquella que se reclamó como inconstitucional15

6.4.3. El *Tribunal local* debió justificar por qué determinó procedente imponer el plazo máximo de treinta y seis horas que la *Ley de Medios Local* prevé para el arresto 20

7. RESOLUTIVOS21

GLOSARIO

| | |
|----------------------------------|---|
| Ayuntamiento: | Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, Querétaro |
| Código de Procedimientos: | Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro |
| Constitución Federal: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| Ley de Medios Local: | Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Querétaro |
| Regidora: | ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia, regidora del Ayuntamiento de Cadereyta de Montes, Querétaro |
| Tribunal local: | Tribunal Electoral del Estado de Querétaro |

2

1. ANTECEDENTES DEL CASO

Las fechas que se citan corresponden a dos mil veinte, salvo distinta precisión.

1.1. Toma de protesta. El primero de octubre de dos mil dieciocho, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** tomó protesta como regidora del *Ayuntamiento*.

1.2. Solicitud de inclusión de las manifestaciones realizadas en sesión. El veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, el *Ayuntamiento* celebró sesión en la cual la *Regidora* solicitó se incluyeran en acta las manifestaciones que realizó sobre el presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal de este año, incluido en el orden del día.

1.3. Primer demanda local. El treinta de diciembre posterior, la *Regidora* promovió juicio ciudadano ante *el Tribunal local*, al estimar que la omisión de incluir en el acta de sesión todas sus manifestaciones vulneró su derecho a ejercer el cargo para el que resultó electa, lo cual, a la par, constituye violencia



política en razón de género. El treinta y uno de enero, la funcionaria municipal se desistió de la denuncia de violencia política.

1.4. Primera sentencia local. El trece de febrero, el *Tribunal local* dictó sentencia en el expediente **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, en la cual estimó improcedente el desistimiento presentado y reencauzó la demanda al Instituto Electoral del Estado de Querétaro para que conociera de la probable comisión de hechos constitutivos de violencia política.

1.5. Primera demanda federal. Inconforme con la resolución local, el veinte de febrero, la *Regidora* promovió juicio ciudadano ante esta Sala, con motivo de la falta de análisis de los planteamientos relativos a la violación a su derecho de ser votada en la modalidad de acceso y desempeño al cargo.

1.6. Primera sentencia federal. El doce de marzo, esta Sala dictó resolución en el juicio ciudadano **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, en la que modificó la sentencia impugnada, para dejar intocado el reencauzamiento y ordenar al *Tribunal local* emitir nueva determinación en la que analizara los motivos de inconformidad relacionados con la obstaculización al ejercicio del cargo.

1.7. Primer sentencia dictada en cumplimiento. El diez de julio, el *Tribunal local* dictó resolución, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala, en la cual, entre otras cuestiones, tuvo por acreditada la obstrucción al ejercicio del cargo de la *Regidora* e impuso multa a los aquí actores, en su carácter de **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** y entonces **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** del *Ayuntamiento*, al estimar que incurrieron en dicha conducta de manera reiterada.

1.8. Segunda demanda federal. El veintiuno de julio, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** – entonces **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** del *Ayuntamiento*– y **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** – **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** –, promovieron juicio electoral ante esta Sala, a fin de

impugnar la falta que se tuvo por acreditada, así como la multa que se les impuso. A la par, la determinación local fue controvertida por la *Regidora* y diversas regidurías¹.

1.9. Segunda sentencia federal. El quince de octubre, esta Sala dictó resolución en el juicio electoral **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, en la cual, entre otras cuestiones y en lo que en el presente caso importa destacar, modificó la sentencia, para dejar sin efectos la multa impuesta, y ordenó al *Tribunal local* emitir nueva determinación, en la que impusiera una medida de apremio distinta a la multa.

1.10. Segunda sentencia dictada en cumplimiento [acto impugnado]. El veintitrés de octubre, el *Tribunal local* dictó resolución, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala, y determinó imponer a los actores arresto por treinta y seis horas.

1.11. Tercera demanda federal. El veintinueve de octubre, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** –entonces **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** del *Ayuntamiento*– y **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** – **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** –, promovieron, en su orden, los juicios electorales SM-JE-62/2020 y SM-JE-63/2020 que se resuelven.

4

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, porque se trata de juicios electorales en los que se controvierte una sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, entidad federativa que se ubica en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que se ejerce jurisdicción y que versa sobre la revisión de legalidad de la imposición de una medida de apremio.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los Lineamientos Generales

¹ Los expedientes que se integraron ante esta Sala fueron los identificados con las claves **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**.

para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación².

3. ACUMULACIÓN

Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad responsable y en la resolución que se impugna, y se tienen idénticas pretensiones, por tanto, los juicios tienen conexidad.

Así, a fin de eliminar el riesgo de pronunciar sentencias contradictorias, procede acumular el expediente SM-JE-63/2020 al diverso SM-JE-62/2020, por ser el primero en recibirse, debiendo agregar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la *Ley de Medios* y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. PROCEDENCIA

Los juicios electorales son procedentes, al reunir los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, y 13, de la *Ley de Medios*, conforme a lo siguiente:

4.1. Forma. Se presentaron por escrito ante la autoridad señalada como responsable, se precisa el nombre y firma de los promoventes, la determinación que controvierten y se mencionan hechos, agravios y disposiciones presuntamente no atendidas.

4.2. Definitividad. La sentencia que se impugna se considera definitiva y firme porque en la legislación del Estado de Querétaro no existe otro medio de impugnación que deba agotarse previo a la promoción del juicio electoral.

4.3. Oportunidad. Los juicios se promovieron dentro del plazo legal de cuatro días, toda vez que la resolución se notificó a los actores el veintiséis de octubre y las demandas se presentaron el veintinueve posterior.

² Aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce, en los que, a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y no dejar en estado de indefensión a los gobernados cuando un acto o resolución en materia electoral no admita ser controvertido a través de un medio de impugnación previsto en la *Ley de Medios*, se determinó la integración de expedientes denominados Juicios Electorales, para conocer los planteamientos respectivos, los cuales deben tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios impugnativos que establece la legislación procesal electoral.

4.4. Legitimación. Se cumple con este requisito, atento a las siguientes consideraciones:

La legitimación puede y debe considerarse desde dos vertientes: frente a la causa y frente al proceso. La **legitimación en la causa** se refiere al requisito necesario para obtener un fallo favorable, mientras que la segunda, la **legitimación al proceso**, es un presupuesto procesal necesario para promover válidamente algún medio de impugnación.

En ese sentido, si atendemos a la legitimación procesal activa, tenemos que esta consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado, la cual deriva de la existencia de un derecho sustantivo atribuible al sujeto que acude, por sí mismo o por conducto de su representante, ante el órgano jurisdiccional competente, a exigir la satisfacción de una pretensión³.

6 En cuanto al tema jurídico que nos atañe, es criterio de este Tribunal Electoral⁴ que, cuando una autoridad federal, estatal o municipal participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, demandado o autoridad responsable, de conformidad con el sistema de medios de impugnación federal, carece de legitimación activa para promover los juicios, porque estos únicamente tienen como supuesto normativo de esa legitimación a las autoridades cuando hayan concurrido con la calidad de demandantes o terceros interesados, en la relación jurídico procesal primigenia, en apego a la jurisprudencia de rubro: LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL⁵.

La Sala Superior también ha reconocido que existen **casos de excepción**, en los cuales la resolución o el acto impugnado causa una **afectación en detrimento de los intereses, derechos o atribuciones de la persona que funge o actúa en calidad de autoridad responsable**, ya sea porque se estime que se le priva de alguna prerrogativa o bien se le imponga una carga a título personal, evento en el cual se ha considerado que sí cuenta con legitimación para recurrir el acto que le agravia, en tanto se genera la

³ Así lo sostuvo la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-1158/2019 y acumulado, así como el diverso SUP-JE-103/2019.

⁴ Véase lo resuelto en los juicios electorales SM-JE-55/2019 y SM-JE-01/2017, entre otros.

⁵ Jurisprudencia 4/2013, publicada en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 12, 2013, pp. 15 y 16.



necesidad de salvaguardar el principio de tutela judicial efectiva o acceso pleno a la jurisdicción, ante el interés de la persona física para defender su derecho, conforme a la jurisprudencia de rubro: LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL⁶.

En el caso, los actores tienen legitimación para controvertir la sentencia local, toda vez que, aun cuando fungieron como autoridades responsables en esa instancia, se les impuso una medida de apremio, por lo que **la resolución impugnada incide en su esfera individual**, actualizándose el supuesto de excepción previsto en la jurisprudencia.

4.5. Interés jurídico. Los actores cuentan con interés jurídico para promover los presentes juicios, porque en la sentencia controvertida se les impuso una medida de apremio por el incumplimiento de las determinaciones judiciales del *Tribunal local*, lo cual estiman contrario a sus intereses y su pretensión es que se deje sin efectos.

5. CUESTIÓN PREVIA

7

Los actores solicitan en sus demandas que esta Sala suspenda la ejecución de la resolución que reclaman, es decir, que no se lleve a cabo el arresto, a fin de evitar que la violación alegada sea irreparable y los presentes juicios queden sin materia.

Su petición es **improcedente** porque, a diferencia de lo que puede ocurrir en otras materias, como el amparo, la suspensión no está prevista como viable en la materia de nuestra competencia; los actos reclamados no son suspendibles.

Conclusión que encuentra sustento en el artículo 41, fracción VI, párrafo segundo, de la *Constitución Federal* que expresamente prevé que la interposición de medios de impugnación, constitucionales o legales en materia electoral, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

⁶ Jurisprudencia 30/2016, publicada en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, pp. 21 y 22.

Mandato constitucional que se reitera a nivel federal en el artículo 6, párrafo 2, de la *Ley de Medios* y en el numeral 17 de la *Ley de Medios Local*.

Sin embargo, tomando en consideración que la materia de controversia incide o impacta en la limitación del derecho a la libertad de los actores, esta Sala estima necesario emitir un pronunciamiento de carácter urgente que resuelva de manera integral sus pretensiones.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Materia de la controversia

6.1.1. Sentencia impugnada

La *Regidora* promovió juicio ciudadano ante el *Tribunal local* para controvertir la falta de anotación o registro íntegro de todas las manifestaciones que realiza en las sesiones del *Ayuntamiento*, particularmente, en la que se discutió el punto de acuerdo relativo al presupuesto de egresos municipal para el ejercicio fiscal de este año, al estimar que ello obstaculiza el ejercicio de su cargo.

En la sentencia dictada el diez de julio por el *Tribunal local*, en la que se analizó ese reclamo, se determinó que la falta de registro íntegro de sus manifestaciones es revisable en el ámbito electoral, por afectar su derecho a ser votada, en el modalidad de desempeño de cargo y, en consecuencia, ordenó la modificación del acta de la sesión celebrada el veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve, para que se *hiciera constar lo sustantivo o esencial –no literal– de cada una de las intervenciones* que en ella realizó, sin que fuese necesario someterlo a consideración del Cabildo.

Adicionalmente, se concluyó que el **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia y el **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia del *Ayuntamiento* incurrieron en una *conducta indebida, infracción o irregularidad*, atento a que la obstaculización del cargo de la *Regidora* por la falta de registro de sus manifestaciones reveló una *clara intención de seguir impidiendo que ejerciera su cargo*, ya que, previo al dictado de la resolución en cita, los funcionarios habían realizado otros actos que también obstruían su desempeño.

Como se razonó en la decisión, el **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia y el entonces **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia del *Ayuntamiento* fueron señalados continuamente como



autoridades responsables por realizar diversos actos y omisiones relacionadas con la obstaculización del ejercicio del cargo de la *Regidora*, lo que motivó que en distintos juicios sometidos a conocimiento del *Tribunal local*, a saber, los juicios identificados con las claves de expediente **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia, se tuviera por acreditada esta infracción y, derivado de ello, se les impusieran medidas de apremio y sanciones con el propósito de disuadir la comisión de conductas similares, lo cual resultó insuficiente para alcanzar este objetivo.

Así, ante la sistematicidad de las conductas en las que se declaró incurrieron los funcionarios actores, al incumplir lo ordenado en diversas sentencias del *Tribunal local*, se estimó el desacato a dichas determinaciones y precedente imponerles, a cada uno, multa de cien Unidades de Medida y Actualización [UMAS]⁷, esto, con fundamento en el *Código de Procedimientos*, ordenamiento que el órgano jurisdiccional estatal consideró resultaba aplicable de manera supletoria a la legislación electoral.

La multa fue analizada en el juicio electoral **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia, en cuya resolución esta Sala determinó –para los efectos que aquí interesan– que se impuso, precisamente, con motivo de la actuación o conducta reiterada o sistemática en que incurrieron los actores al obstaculizar el ejercicio del cargo de la *Regidora*, no por la comisión de una diversa o nueva infracción, aspecto que, debe precisarse también, no fue controvertido en esta instancia federal.

En ocasión de esa decisión, aun cuando esta Sala consideró que el *Tribunal local* se encontraba facultado para imponer medidas de apremio por el incumplimiento a sus ejecutorias en las que ordenó medidas de reparación o de protección a favor de la *Regidora*, modificó la sentencia impugnada, al calificar como fundado el agravio consistente en la indebida aplicación supletoria del *Código de Procedimientos* que sirvió como fundamento de la multa pues, en un diverso precedente, en el juicio electoral SM-JE-54/2019, se había inaplicado el artículo 63, fracción III, de la *Ley de Medios Local*, por establecer una *multa fija*, en contravención al artículo 22 de la *Constitución Federal*⁸.

⁷ La cual asciende a la cantidad de \$8,688.00 [ocho mil seiscientos ochenta y ocho pesos 00/100 M.N].

⁸ Debe señalarse que en la sentencia local y en la emitida por esta Sala Regional se tomó en cuenta la ley procesal electoral de Querétaro vigente antes del primero de junio.

Adicionalmente, en esa determinación se calificaron como infundados los planteamientos hechos valer por los actores, en cuanto a que fueron sancionados sin haber sido llamados a juicios, ante la posible imposición de la *sanción*. La calificación del motivo de inconformidad atendió al hecho de que, contrario a lo que expusieron los inconformes, la multa no se impuso como una sanción derivada de la comisión de una infracción, sino se aclaró que se estaba ante una medida de apremio por el incumplimiento reiterado a lo ordenado en diversas sentencias del propio *Tribunal local*, lo cual justificaba la necesidad de aplicar una medida de apremio adicional que lograra disuadir su actuación.

Derivado de esa sentencia dictada por esta Sala, se instruyó al *Tribunal local* que, en el plazo concedido de cinco días hábiles, emitiera nueva determinación en la que impusiera otra medida de apremio, de conformidad con el artículo 63 de la *Ley de Medios Local*, sin considerar o descartando la prevista en la fracción III, consistente en multa, por estimarse que, al ser fija, es inconstitucional.

10 En cumplimiento al fallo, el *Tribunal local* dictó la resolución que en esta oportunidad se revisa, en ella impuso a los actores la medida de apremio prevista en la fracción V del citado numeral, consistente en **arresto hasta por treinta y seis horas**, reiterando que ello atendía al hecho que las medidas previamente ordenadas en los tres precedentes destacados, habían sido ineficaces, lo que motivó señalando que las conductas vulneradoras del ejercicio del cargo de la *Regidora* se realizaron de manera sistemática y reiterada, bajo un mismo modo o manera de actuar u operar: el diseño, ejecución, instrucción y tolerancia de conductas propias y de terceros subordinados, con el claro objetivo de impedirle realizar su función en plenitud.

También precisó el *Tribunal local* que, con motivo de lo decidido por esta Sala, al no ser posible imponer multa, el arresto era la única medida disponible para hacer cumplir los mandatos judiciales, constitucionales y legales, razonó que era idónea, proporcional y eficaz para lograrlo, pues esto no se había conseguido con amonestaciones, llamadas de atención, requerimientos, justificaciones racionales y legales que pretendieron el cumplimiento voluntario de las normas de interés social. Razonó destacadamente que los actores han mostrado una actitud de rebeldía o desacato que necesariamente debe corregirse, ya que las autoridades y las normas están diseñadas e implementadas para lograr la paz social como uno de los fines del Derecho.



6.1.2. Planteamiento ante esta Sala

Ante esta Sala, el entonces **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** del Ayuntamiento y el **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** municipal, esencialmente, expresan los siguientes motivos de inconformidad: Señalan que el arresto es desproporcionado y vulnera el debido proceso, al no haber existido un apercibimiento previo a que se decretara, con el cual se garantizara su derecho a una defensa, antes del acto privativo de libertad, como lo prevé el artículo 14 de la *Constitución Federal*.

a) Que es incorrecto que el *Tribunal local* impusiera el arresto como una pena o sanción por el retraso en el cumplimiento de sus determinaciones, desvirtuando la naturaleza jurídica de las medidas de apremio.

b) Que los juicios locales de origen quedaron sin materia y, por tanto, no puede ejecutarse el arresto porque, previo al dictado de la resolución impugnada, se colmó la pretensión de la *Regidora* al haber dado respuesta a las solicitudes que presentó y entregado la documentación solicitada.

c) Que se vulnera el principio *non reformatio in peius* –no reformar en perjuicio del recurrente–, ya que, con motivo de la propia impugnación de los actores, su situación empeoró o se agravó, al ser el arresto una *sanción* más severa o mayor que la multa inicialmente impuesta.

Indican que esto vulnera su derecho de acceso a la justicia, porque inhibe su voluntad de impugnar sanciones que estimen contrarias a derecho, por temor a que se les aplique una más perjudicial.

d) Que se individualizó incorrectamente la sanción, al no haberse analizado en la sentencia los elementos necesarios para imponerla, entre ellos, la gravedad de la responsabilidad; las circunstancias de modo, tiempo y lugar; las condiciones socioeconómicas; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia; y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado.

e) Que se realiza un doble juzgamiento por conductas que previamente fueron sancionadas, a las cuales, incluso, el *Ayuntamiento* dio cumplimiento al atender las solicitudes presentadas por la *Regidora*.

f) Que la medida de apremio es excesiva por no encontrarse graduada, toda vez que no se justificó la determinación de imponer un arresto de treinta y seis horas, cuando la *Ley de Medios Local* establece este plazo como máximo, pudiendo imponer la autoridad uno menor y, a partir de las agravantes particulares del caso, incrementarlo.

Adicionalmente, los actores solicitan en su demanda que esta Sala otorgue efectos suspensivos a la resolución que reclaman, a fin de evitar la irreparabilidad de la violación alegada y, al ejecutarse el arresto ordenado por el *Tribunal local*, podría tener como consecuencia que estos juicios queden sin materia.

6.2. Cuestión a resolver

A partir de estos agravios, la Sala Regional debe dar respuesta a los siguientes planteamientos:

- 1) Si el arresto cumple o debe cumplir con la motivación atinente a la individualización de una sanción.
- 2) Si la medida decretada vulnera el principio de no reformar en perjuicio o *non reformatio in peius*.
- 3) Si el *Tribunal local* tenía el deber de motivar el plazo del arresto, ante la previsión legal que establece las treinta y seis horas como un tope o límite máximo.

6.3. Decisión

12

Debe **modificarse** la sentencia impugnada, ya que **les asiste razón a los actores** en cuanto expresan que el *Tribunal local* omitió justificar la decisión de ordenar el arresto por el término máximo o duración máxima, imponiéndolo por treinta y seis horas.

- a) Se consideran, como se explica, **ineficaces** los agravios encaminados a cuestionar la legalidad de la medida de apremio por estimar que constituye una *sanción* y un doble juzgamiento por una misma conducta, toda vez que en la resolución dictada por esta Sala en el juicio electoral **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**, de la cual emana en cumplimiento la determinación que se revisa, se validó el actuar del *Tribunal local*, en cuanto a su facultad de imponer dichas medidas para hacer cumplir sus ejecutorias o determinaciones, lo que en modo alguno se traduce en una sanción como acusan los inconformes y, en ese sentido, no es dable sostener que era necesario fuesen apercibidos o que, de manera previa al dictado de la sentencia, se les garantizara derecho de audiencia para demostrar que no incurrieron en una actitud rebelde o contumaz, como tampoco era necesario, por esa razón, realizar el examen de los elementos que la ley exige para estar en aptitud de individualizar las sanciones.



Destacándose que, la necesidad de imponer una medida de apremio se encuentra plenamente justificada y quedó firme, como consecuencia de lo decidido en dicho precedente, sin que sea jurídicamente posible analizarla nuevamente pues, en el caso, únicamente se encuentra a debate la elección del arresto como medida idónea y eficaz para lograr el objetivo pretendido, al descartarse como válida la multa que antes se había elegido.

b) **Es correcta la decisión del *Tribunal local*** de elegir imponer esta medida, porque no transgrede el principio de no reformar en perjuicio o *non reformatio in peius*. Contrario a lo expresado por los actores, la observancia del núcleo del principio no conlleva en todos los casos –o sin excepción–, a mantener vigente un acto o decisión más benévola o menos lesiva, no es un mandato de carácter absoluto y, acorde con los principios de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por los tribunales especializados en la materia, era necesario que el *Tribunal local*, al declararse contraria a la *Constitución Federal* la aplicación de una multa fija, debía descartarla y optar por otra para hacer cumplir sus determinaciones, más aun en el caso en que, del catálogo previsto en la *Ley de Medios Local*, las medidas de apremio aplicadas con anterioridad –a excepción de la multa por ser inconstitucional–, resultaron insuficientes.

c) **Les asiste razón** a los actores en cuanto a que el *Tribunal local* debió justificar por qué impuso el plazo de treinta y seis horas de arresto, cuando la *Ley de Medios Local* prevé éste como un límite o tope máximo, lo que otorga al operador jurídico, en consecuencia, la posibilidad de imponer un término o duración menor.

Al no indicarse en la resolución impugnada, las condiciones o circunstancias tomadas en cuenta para fijar dicha temporalidad, el *Tribunal local* faltó a su deber de motivar debidamente su decisión.

6.4. Justificación

6.4.1. Son ineficaces los agravios hechos valer para cuestionar la ilegalidad de la imposición de una medida de apremio, al haber quedado firme su justificación o necesidad para hacer cumplir las determinaciones emitidas por el *Tribunal local*

Los actores expresan que la resolución impugnada es ilegal porque el arresto se impuso como sanción y no como medida de apremio y, en consecuencia, era necesario se individualizara debidamente; también indican que era necesario que se garantizara su derecho de audiencia a través de una apercibimiento previo; que no incumplieron su deber de proporcionar a la *Regidora* la información o documentación solicitada y que se realiza un doble juzgamiento o reproche por conductas que fueron analizadas y sancionadas en un diverso juicio local.

Son **ineficaces** los agravios hechos valer.

La legalidad de la determinación del *Tribunal local* de imponer una medida de apremio por el incumplimiento de sus determinaciones fue un aspecto analizado en la sentencia del juicio electoral **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**; por tanto, no es posible que esta Sala nuevamente se pronuncie sobre este aspecto.

Baste decir que, en ocasión de ese precedente, del cual derivó la resolución que se revisa, al haberse dictado en cumplimiento, se determinó que el *Tribunal local* está facultado para imponer medidas de apremio por el incumplimiento a sus sentencias.

14

Asimismo, en ese fallo se descartó que la imposición de una medida de apremio vulnere el derecho de audiencia de los actores, aun cuando previamente no hayan sido llamados o convocados a juicio, dado que la naturaleza de las medidas de apremio no es similar a la que corresponde a la sanción impuesta con motivo de una denuncia que da lugar al seguimiento de un juicio o proceso y a la medida de protección del debido proceso y, en particular, el derecho de audiencia previa y defensa.

Entonces, se precisó que, ante el incumplimiento o inobservancia reiterada y sistemática de los mandatos judiciales, se encontraba justificada la necesidad de imponer una medida de apremio que lograra disuadir la actuación rebelde o contumaz de los actores y que llevara a acatar lo instruido por la autoridad jurisdiccional.

Particularmente, debe tenerse presente que, si bien en el citado juicio se concluyó que la multa impuesta como medida de apremio carecía de sustento jurídico, ello no implicó estimar que la imposición de una medida de apremio fuese, por sí misma, ilegal y, en ese sentido, se eximiera a los actores de observar los mandatos judiciales del *Tribunal local*, pues ello atentaría contra



los principios de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias emitidas por las autoridades competentes⁹.

Lo que se determinó fue que, del catálogo de medidas de apremio establecido en el artículo 63 de la *Ley de Medios Local*, la autoridad seleccionara una medida distinta a la multa, quedando firme la determinación de imponerla.

En palabras claras, lo único que derivado de ese fallo estaba sujeto a definición era qué medida de apremio procedía imponer, descartando la multa.

De ahí que, aun cuando los promoventes señalan que no puede *sancionarse* el retraso en el cumplimiento de las sentencias y que los juicios locales de origen quedaron sin materia y, por tanto, no puede ejecutarse el arresto porque, previo al dictado de la resolución impugnada, se colmó la pretensión de la *Regidora* al entregarle la documentación o información solicitada, sus planteamientos resulten también ineficaces pues, como se precisó, la medida de apremio atiende o es consecuencia de la definición judicial de que han incurrido en una actitud sistemática, reiterada y generalizada de obstaculizar el ejercicio y desempeño de la funcionaria municipal denunciante, lo cual ya no es motivo de esta litis.

Por esas razones, también se descarta estemos ante un acto de doble juzgamiento o reproche por las mismas conductas.

6.4.2. No se vulnera el principio de *non reformatio in peius* o de no reformar en perjuicio, porque ante la actitud contumaz del cumplimiento de determinaciones judiciales, procedía imponer una medida de apremio que resultara idónea y eficaz, descartándose las que previamente no lograron un efecto disuasivo y aquella que se reclamó como inconstitucional

No asiste razón a los actores cuando afirman que la sentencia impugnada vulnera el principio de no reformar en perjuicio o *non reformatio in peius* porque, con motivo de su propia impugnación –al promover el juicio electoral **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** –¹⁰, se agrava su situación o es más perjudicial para ellos

⁹ Sirve de sustento la jurisprudencia 31/2002 de la Sala Superior, de rubro: EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 6, año 2003, p. 30.

¹⁰ Resuelto de manera acumulada al diverso juicio electoral **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia.**

el arresto que se ordena por ser una medida de apremio más severa o de mayor entidad que la multa que se dejó sin efectos.

De acuerdo al principio del derecho procesal *non reformatio in peius* –no reformar en perjuicio–, un tribunal de segunda o ulterior instancia no puede negar o reducir al recurrente lo que obtuvo en la sentencia anterior, si ésta no fue impugnada por la contraparte. En esas condiciones, el impugnante no podría finalizar esa posterior instancia en una posición menos favorable a cuando la inició.

Este principio tiene como sustento la disponibilidad de los derechos involucrados a favor de las partes, pues se entiende ejercida por el recurrente de una sentencia respecto de los aspectos que no combata –y, por ende, consienta– en sus agravios, y de su contraparte por haber recibido un fallo adverso en el primer grado y no haberlo impugnado. Con ello, tutela la seguridad jurídica de la parte recurrente, pues cuando acude a combatir un fallo –con el propósito de mejorar lo ahí obtenido– el órgano jurisdiccional no puede agravar su situación jurídica.

En otras palabras, el principio no permite que las autoridades revisoras agraven la situación del recurrente o eliminen los aspectos favorables obtenidos en el acto reclamado que se revisa.

16

Es decir, impide un cambio en perjuicio que trascienda los límites de lo resuelto por el órgano responsable, pero no se traduce en la posibilidad, en sentido contrario, de vincular a otorgar un beneficio de forma activa que no derive de ese acto. Con lo cual puede afirmarse que no conlleva necesariamente la posibilidad de vincular a la autoridad a otorgar un beneficio que no deriva directamente del acto impugnado¹¹.

Como lo ha sostenido esta Sala Regional, el principio no es absoluto, cede o no es aplicable cuando se juzgan actos que entrañen vulneración manifiesta a disposiciones constitucionales, a los principios rectores de la materia electoral o al diseño y funcionamiento del sistema jurídico.

Para esta Sala, el principio de *non reformatio in peius* que, en efecto, ve a una búsqueda de una consecuencia jurídica menor o a mejorar la situación previa obtenida en decisiones que se someten a nuestra revisión, podrá considerarse

¹¹ Sirve como criterio orientador la tesis I.4o.C.10 K (10a.) de Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: NON REFORMATIO IN PEIUS. SÓLO PROTEGE LOS BENEFICIOS REALES OTORGADOS AL IMPUGNANTE, Y NO LOS APARENTES O LAS SIMPLES EXPECTATIVAS, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 41, tomo II, abril de 2017, p. 1763.



como atendible cuando no se esté dilucidando como materia del medio de defensa una cuestión de orden público, de orden de la norma y del estado de derecho, cuya disponibilidad, claramente, no está dada o condicionada a la posibilidad de beneficio a la esfera jurídica de una persona.

Sobre los casos en que es atendible, acorde a esta Sala no lo son todos, pues no estamos ante una regla sin excepción aplicable a todas las materias y a todos los derechos, como queda en evidencia en este asunto.

De ahí que en casos como el que se decide, en el que en palabras llanas se pretende retrotraer la eficacia de una medida de apremio de menor consecuencia para la libertad deambulatoria, pese a que fue descartada por una impugnación de los propios accionantes, quienes hicieron valer en un diverso juicio la inconstitucionalidad de ella por tratarse de una multa fija, la dimensión de aplicabilidad del principio que se sugiere en las demandas, pierde de vista dos cuestiones, la primera, que esa medida que juzga menor no está disponible como opción y dos, que al haberse dejado al arbitrio de la autoridad elegir aquella que resultara acorde con el fin buscado con su imposición, no se encuentra ninguno de los accionantes en una condición de mayor beneficio como sugieren, sino ante una nuevamente creada posibilidad de imponer una medida de apremio, cuál, la que la autoridad estimara con base en dicho arbitrio, procedente, pero descartando la que sugieren que debe prevalecer y que se insiste, a partir de una impugnación de los propios enjuiciantes se descartó como posible.

En resumen, conforme a lo razonado, la dimensión pretendida de interpretación y observancia del principio en cita no resulta viable, pues, como se sostiene, no puede cobrar aplicación cuando se involucren cuestiones de orden público que no sean disponibles para las partes. Caso que se presenta cuando la materia de análisis ve a aspectos que los tribunales deben acatar y vigilar por su importancia y trascendencia en el orden constitucional y/o legal¹².

Como se destacó en líneas previas, la medida de apremio obedeció a la necesidad de hacer cumplir las determinaciones emitidas por el *Tribunal local* en diversas ejecutorias en las que ordenó medidas de reparación o de protección a favor de la *Regidora*, las cuales no fueron observadas por los actores, realizando actos de manera reiterada o sistemática que obstaculizaban el ejercicio de su cargo, cometidos bajo un mismo modo o

¹² Véase la sentencia dictada en el juicio ciudadano SM-JDC-283/2019, la cual fue confirmada por la Sala Superior al decidir el SUP-REC-8/2020.

manera de actuar u operar: el diseño, ejecución, instrucción y tolerancia de conductas propias y de terceros subordinados, con el claro objetivo de impedirle realizar su función en plenitud.

Con motivo de la actitud persistente o contumaz de los inconformes, el *Tribunal local* estimó procedente imponer, en un primer momento, una multa de cien Unidades de Medida y Actualización, aplicando supletoriamente el *Código de Procedimientos*.

Determinación que fue modificada por esta Sala, por estimar que la medida incorrectamente se sustentó en dicho ordenamiento, cuando el supuesto que se pretendió suplir no cumplía los requisitos necesarios¹³.

Por lo que, se instruyó al *Tribunal local* emitiera una nueva determinación en la que impusiera una nueva medida de apremio a los aquí actores, de conformidad con el artículo 63 de la *Ley de Medios Local*, sin considerar o descartando aquella prevista en su fracción III, consistente en multa o sanción económica, por ser contraria a lo previsto en el artículo 22 de la *Constitución Federal* que prohíbe imponer *multas fijas*, es decir, aquellas que no contienen un parámetro establecido en cantidades o porcentajes mínimos y máximos que permitan que la autoridad jurisdiccional determine el monto de acuerdo con las circunstancias personales del infractor y la gravedad del hecho.

18

El texto de dicho precepto es el siguiente:

Artículo 63. Para hacer cumplir las disposiciones del presente ordenamiento, así como de las resoluciones y las sentencias que se dicten, el Tribunal y el Consejo podrán solicitar la aplicación, sin ulterior procedimiento o trámite, de los medios de apremio y las correcciones disciplinarias siguientes:

I. Apercibimiento;

II. Amonestación;

III. Multa de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Estado.

En caso de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la cantidad señalada;

IV. Auxilio de la fuerza pública; o

V. Arresto hasta por treinta y seis horas.

Como se motiva, para esta Sala, la imposición de esta última medida, el arresto, no vulnera el principio de *non reformatio in peius*, toda vez que éste

¹³ Véase la jurisprudencia 2a./J. 34/2013 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XVIII, marzo de 2013, tomo 2, p.1065, en la cual se establece que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes.



debe entenderse como un principio que no es absoluto, que cede ante la ponderación de otros principios, como son los de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por los tribunales especializados en la materia.

Estos principios se enmarcan en el derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 de la *Constitución Federal*. La función de los tribunales no se limita a resolver las controversias que se sometan a decisión de manera pronta, completa e imparcial; para que este derecho se garantice, es necesario que los órganos jurisdiccionales vigilen y provean lo necesario para que se lleve a cabo la plena ejecución de sus sentencias, las cuales son definitivas e inatacables¹⁴.

Garantizar el cumplimiento de las sentencias no es potestativo, es un deber de los tribunales, para lo cual han de adoptar las acciones necesarias para evitar el desacato, entre las cuales se encuentran los medios o medidas de apremio.

La definición de la medida que se considere más efectiva para hacer cumplir sus determinaciones, cuando la ley no establece un orden de prelación, corresponde al arbitrio de las y los juzgadores, debiendo expresar las razones o motivos que llevaron a seleccionar un medio en particular y descartar otro¹⁵, como en el caso ocurrió.

Como se razonó en la sentencia y se coincide con ello, al actualizarse una situación excepcional o extraordinaria en la especie, por no ser posible imponer una multa con motivo de lo decidido por esta Sala, el arresto era la única medida disponible para hacer cumplir los mandatos judiciales, constitucionales y legales de la autoridad, al ser idónea, proporcional y eficaz para lograrlo, ya que ello no se había logrado con la aplicación de múltiples amonestaciones, llamadas de atención o apercibimientos, requerimientos y justificaciones racionales y legales que pretendieron el cumplimiento voluntario de las normas de interés social que previamente habían sido ordenadas en, al menos, tres precedentes dictados por el propio *Tribunal local*.

Lo incorrecto del planteamiento de los actores radica en que la modificación de la medida de apremio no se generó en el análisis de la legalidad de los

¹⁴ En el Estado de Querétaro, ello se establece en el artículo 87 de la *Ley de Medios Local*.

¹⁵ Véase la jurisprudencia P./J. 21/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: MEDIOS DE APREMIO. SI EL LEGISLADOR NO ESTABLECE EL ORDEN PARA SU APLICACION, ELLO CORRESPONDE AL ARBITRIO DEL JUZGADOR, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo III, mayo de 1996, p. 31.

actos que le dieron origen, es decir, no se impuso una sanción más enérgica o severa por considerar que la multa fuera insuficiente por la gravedad de las conductas, sino que esa modificación atendió a lo que ya se ha señalado, a la indebida aplicación supletoria del *Código de Procedimientos* y a la inconstitucionalidad de la disposición que prevé la multa fija.

La inconstitucionalidad de la multa no generó un beneficio real a los promoventes, pues la determinación de imponer una medida de apremio con la finalidad de hacer cumplir las determinaciones del *Tribunal local* se estimó legal y ello quedó firme.

Sin que la sentencia de esta Sala tuviera como efecto que a los actores se eximiera de cumplir los mandatos judiciales, tampoco vincular a la autoridad jurisdiccional para imponer otra medida que fuese benéfica o favorable para ellos, ya que estos aspectos son ajenos o no derivan del acto que se revisó, pudiendo el *Tribunal local* elegir la que estimara más eficaz, atendiendo a las circunstancias particulares del caso sometido a conocimiento, con la salvedad de no variar las conductas ya acreditadas y expresar las razones que justificaran su elección.

20

6.4.3. El *Tribunal local* debió justificar por qué determinó procedente imponer el plazo máximo de treinta y seis horas que la *Ley de Medios Local* prevé para el arresto

Como se anticipó, es **fundado** el agravio relativo a la falta de justificación de la determinación de imponer un arresto de treinta y seis horas, cuando la *Ley de Medios Local* establece esta duración como su máximo.

De la sentencia se advierte que, aun cuando el Tribunal local dio las razones por las cuales estimó procedente imponer el arresto como medida de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, fue omiso en indicar porqué el referido plazo de treinta y seis horas y no uno menor era el idóneo para lograr esa finalidad.

La fracción V del artículo 63 de dicho ordenamiento –vigente hasta el primero de junio–, expresamente prevé, como medida de apremio el **arresto hasta por treinta y seis horas**.

Al respecto, es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, si bien las y los jueces pueden emplear esta medida, el término definido por el legislador ordinario ha de entenderse un límite máximo, pues la preposición



hasta se emplea para expresar el término de tiempo y, aun cuando no se señale o se establezca expresamente un límite mínimo, éste debe entenderse como el de *una hora*, por ser ésta la unidad utilizada para imponer la medida en cita.

De esta manera, para determinar el tiempo del arresto que corresponda, la autoridad jurisdiccional debe cumplir los principios de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 de la *Constitución Federal*, deberá razonar y pormenorizar los motivos para fijar su duración¹⁶.

En este caso, el *Tribunal local* inobserva tal mandato, en tanto que no justificó por qué procedía imponer treinta y seis horas de arresto, cuando la *Ley de Medios Local* lo prevé como límite o tope máximo, otorgando la posibilidad implícita de imponer un plazo menor si así se estimara conveniente.

Al no haberse indicado en la resolución impugnada, las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para fijar dicha temporalidad, se faltó al deber de motivar debidamente la decisión.

En consecuencia, lo procedente es **modificar** la sentencia dictada en el juicio ciudadano **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** el veintitrés de octubre, para el efecto de que el *Tribunal local* emita nueva determinación en la que subsane la ausencia de motivación que se identifica sobre la duración del arresto impuesto como medida de apremio.

Realizado lo anterior, deberá informarlo a esta Sala Regional dentro de las veinticuatro horas siguientes, remitiendo las constancias que así lo acrediten; primero, vía correo electrónico institucional a la cuenta denominada *cumplimientos.salamonterrey@te.gob.mx* y, posteriormente, en original o copia certificada por el medio más rápido.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el expediente SM-JE-63/2020 al diverso SM-JE-62/2020, por lo que debe glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del asunto acumulado.

¹⁶ Criterio sostenido por la Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 89/2005, de rubro: ARRESTO COMO MEDIO DE APREMIO HASTA POR 36 HORAS. SUS LÍMITES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, año 2005, p. 11.

SEGUNDO. Se modifica la sentencia impugnada.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos de la Magistrada Claudia Valle Aguilasochi y el Magistrado Yairsinio David García Ortiz, con el voto en contra del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, quien emite voto diferenciado, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

VOTO DIFERENCIADO QUE EMITE EL MAGISTRADO ERNESTO CAMACHO OCHOA EN EL JUICIO ELECTORAL SM-JE-62/2020 Y ACUMULADO¹⁷.

Esquema

Apartado A. Materia de la controversia

1. Contexto jurídico de la presente controversia
2. Sentencia impugnada
3. Pretensiones y planteamientos

Apartado B. Decisión de la mayoría de la Sala Regional Monterrey

Apartado C. Consideraciones del voto diferenciado

22

Apartado A. Materia de la controversia

1. Contexto jurídico de la presente controversia. La sentencia que se revisa es la última emitida en una amplia cadena impugnativa, en la que esta Sala Monterrey ha revocado sentencias previas del Tribunal de Querétaro, y en especial, la última derivado de la impugnación presentada por el **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** y el **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** del Ayuntamiento impugnantes, quienes pidieron y alcanzaron que esta Sala dejara sin efectos las multas que les había impuesto dicho tribunal, debido a que esta Sala consideró que se fundamentaron en una normativa civil que no era aplicable (**ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**).

¹⁷ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48, último párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



2. Sentencia impugnada (ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia). En la resolución que se revisa, el Tribunal de Querétaro, de nueva cuenta declaró que el ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia y el ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia del Ayuntamiento obstaculizaron el ejercicio del cargo de la Regidora y, para cumplir con la sentencia de esta Sala Monterrey, consideró que no era posible aplicar nuevamente una multa basada en la legislación procesal civil, en su lugar, determinó que era procedente tomar en cuenta nuevamente todo el catálogo de medidas de apremio, sanciones, o consecuencias jurídicas posibles, y optó por imponer un arresto de 36 horas.

3. Pretensiones y planteamientos. El ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia y el ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia del Ayuntamiento impugnantes pretenden que se **revoque** la sentencia impugnada, exclusivamente en lo que corresponde a la individualización o definición de la sanción, esencialmente, porque en su concepto: **i)** el Tribunal de Querétaro aplicó una medida de apremio, consecuencia o sanción más alta de aquella que ellos mismos habían impugnado y conseguido dejar sin efectos en una sentencia previa emitida por esta Sala y, en su caso, **ii)** debió analizar la legalidad de la medida impuesta, pues a su parecer, debían tomar en cuenta que al momento de imponer la sanción ya se había cumplido la pretensión de la Regidora, además de que tuvo que apercibirseles antes de la imposición de la sanción, y graduar la medida de apremio a fin de establecerla de entre un mínimo y un máximo.

Apartado B. Decisión de la mayoría de la Sala Regional Monterrey

La Magistrada Claudia Valle Aguilasochó y el Magistrado Yairsinio David García Ortiz, sustancialmente, consideran que debe modificarse la sentencia del Tribunal Local en la que determinó imponer un arresto de 36 horas al ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia y al ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia del Ayuntamiento; porque, a su parecer, en primer lugar, la decisión del Tribunal Local, de imponer un arresto, no transgrede el principio de no reformar en perjuicio (*non reformatio in peius*), porque el principio no es absoluto y tiene supuestos de excepción, en los que tiene que ceder *ante la ponderación de otros principios, como son los de*

obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por los tribunales especializados en la materia.

Lo anterior, porque, a consideración de la mayoría de las magistraturas de la Sala Monterrey, en el caso, se actualizó la excepción, *por no ser posible imponer una multa con motivo de lo decidido por esta Sala*, de tal modo que el *arresto era la única medida disponible para hacer cumplir los mandatos judiciales, constitucionales y legales de la autoridad.*

Ahora bien, en segundo lugar, la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho y el Magistrado Yairsinio David García Ortiz consideraron que el Tribunal Electoral de Querétaro debió justificar por qué impuso el plazo de 36 horas de arresto, cuando la Ley de Medios Local prevé éste como un límite o tope máximo, lo que otorga al operador jurídico, en consecuencia, la posibilidad de imponer un término o duración menor. En ese sentido, determinaron que el Tribunal local faltó a su deber de motivar debidamente su decisión, porque señalaron las condiciones o circunstancias tomadas en cuenta para fijar dicha temporalidad.

Apartado C. Consideraciones del voto diferenciado

24

Con absoluto respeto a lo decidido por la mayoría de los integrantes de esta Sala Monterrey, considero necesario emitir el presente voto **diferenciado, dado que para el suscrito** la sentencia local que impuso un arresto de 36 horas al **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** y al **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** del Ayuntamiento **rebasa o resulta más grave y trascendental que la multa impuesta en la sentencia previamente emitida por dicho tribunal**, que quedó sin efectos a consecuencia del planteamiento de los mismos impugnantes, ante lo cual, el Tribunal Local sólo estaba autorizado para emitir una nueva determinación, conforme a la ejecutoria de esta Sala Monterrey (**ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia**), evidentemente, sin modificar o agravar la impuesta en primer término en perjuicio de los actores, conforme al principio de no reformar o resolver en perjuicio de los sancionados cuando son los únicos impugnantes, lo cual, para el suscrito, con todo respeto para la mayoría, el efecto de la sentencia sólo podría ser en el sentido de ordenar al Tribunal Local imponer una sanción que no sea más trascendental de la multa previamente definida, y dado que si bien reconozco, en abstracto, que dicho principio puede ser objeto de excepciones por las circunstancias del caso, desde mi perspectiva,

no puede tener el alcance de ceder *ante la ponderación de otros principios, como son los de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por los tribunales especializados en la materia.*

c.1. Justificación del voto diferenciado

c.1.1. Deber de respetar el principio de no reformar en perjuicio (*non reformatio in peius*)

El principio de no modificar una decisión en perjuicio (*non reformatio in peius*) es un criterio jurídico vinculante para la actuación de los órganos, jueces y tribunales encargados de resolver sobre la aplicación de sanciones, conforme al cual, en términos generales, la impugnación que presenta una persona no puede derivar en una nueva resolución que agrave en su perjuicio la situación jurídica originalmente reclamada.

De acuerdo a dicho principio, en general, un tribunal de segunda instancia, de instancia constitucional revisora y por mayoría de razón los órganos que actúan en cumplimiento, ante la impugnación aislada, única o exclusiva de la persona sancionada (sin que la contraparte la cuestione), no puede emitir una resolución que agrave la condición originalmente reclamada.

Desde luego, con las excepciones que se han reconocido, entre otros aspectos, con base en la disponibilidad de los derechos involucrados a favor de las partes y que el tema en controversia no sea objeto de una pretensión diversa que busque agravar o adicionar responsabilidades al sancionado¹⁸.

En suma, el tribunal u órgano que revisa o emite una segunda determinación en cumplimiento, no está jurídicamente autorizado para agravar la situación del sancionado cuando es el único que impugna la sentencia controvertida.

c.2.1. En ese sentido, el deber del Tribunal Local de ponderar, seleccionar e imponer una nueva consecuencia o medida de apremio, sin considerar la multa (por haber sido declarada ilegal), sólo implicaba la autorización jurídica para elegir otra medida que no incluyera otras más gravosas que la multa fija previamente impuesta.

¹⁸ Esto es, como todos los principios, su carácter no es absoluto, por el contrario, debe ceder cuando se juzguen actos que entrañen una vulneración manifiesta a disposiciones constitucionales, a principios rectores de la materia electoral o al diseño y funcionamiento del sistema jurídico.

No puede aplicarse cuando se involucren cuestiones de orden público que no sean disponibles para las partes, esto es, aspectos que los tribunales deben acatar y vigilar por su importancia y trascendencia en el orden constitucional y legal, cuya inobservancia no pueden dejar de lado.

Véase, por ejemplo, el criterio sostenido por esta Sala Monterrey en el SM-JDC-283/2019.

Y, evidentemente, el arresto impuesto en la sentencia impugnada es una consecuencia o medida de apremio **más grave** y trascendental que la multa impuesta en el juicio previo de la misma cadena impugnativa.

Por lo que considero que el Tribunal Local pudo haber observado que entre las medidas de apremio establecidas en la Ley de Medios local había otras menos gravosas distintas a la multa fija.

Sin que obste lo argumentado en cuanto a que el arresto era la medida más idónea, proporcional y eficaz para evitar que el **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** y **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** del Ayuntamiento continuaran con su comportamiento antijurídico en contra de la Regidora denunciante.

Esto, porque en la serie de sentencias previas, el Tribunal Local emitió diversas consideraciones a partir de las cuales concretizó la gravedad y el reproche que consideró adecuado y proporcional para alcanzar el fin buscado, y estas quedaron firmes.

26

Además, considero que el deber del Tribunal Local de emitir una nueva sentencia únicamente derivó la necesidad de reparar la violación reclamada por el **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** y el **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** del Ayuntamiento en cuanto a que la medida de apremio de multa fundamentada en el Código de Procedimientos Civiles era indebida, más no para volver a analizar la gravedad de la conducta del **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** y **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia** del Ayuntamiento, o la consideración de medidas más gravosas.

Esto, precisamente, porque la sentencia de esta Sala que generó la nueva sentencia local impugnada, expresamente ordenó imponer una nueva medida de apremio **sin variar las conductas infractoras y acreditadas**, lo cual se traduce en mandato para respetar y limitarse a los hechos, la conducta y la falta demostrada, sin autorizar una nueva ponderación.

Ello, aun cuando literalmente no se prohibió al Tribunal Local incrementar la sanción, dado que, bajo la misma lógica que los mandatos del debido proceso, los órganos o tribunales encargados de determinar la imposición de una



sanción, deben respetar el principio de no reformar la decisión en perjuicio de los denunciados cuando son los únicos impugnantes.

Conforme a lo anterior, considero que lo procedente es revocar la sentencia impugnada y ordenar al Tribunal Local que emita una nueva sentencia, en la que imponga otra medida de apremio al **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia y al **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL**. Ver fundamento y motivación al final de la sentencia del Ayuntamiento, de conformidad con el artículo 63 de la Ley de Medios local, sin considerar la multa fija, ni imponer una más gravosa que ésta.

Desde mi perspectiva, el Tribunal Local puede imponer cualquiera de las otras medidas contempladas en la Ley de Medios local, tales como apercibimiento, amonestación e incluso, multa económica graduada y proporcional.

c.2.2. Incluso, en última instancia, el Tribunal Local, en su carácter de órgano facultado o con deber para verificar la regularidad de la normatividad, pudo emitir una sentencia interpretativa para integrar la porción normativa que establece la multa, de una manera que, conforme a la Constitución, se complementara autorizada¹⁹, que a manera interpretativa indicativa o bien, un monto menor acorde a las circunstancias, objetivas y subjetivas del caso.

Por tanto, distinto a lo que resolvió la mayoría, considero que que no se actualiza el supuesto de excepción, bajo la concepción que la Sala Regional Monterrey, en una sentencia previa, determinó que se emitiera una medida de apremio distinta a una multa fija, lo que permitió que el Tribunal local determinara el arresto, mitad de apremio mayor a la previamente establecida.

Lo anterior, porque, a diferencia de lo resuelto por la mayoría de las magistraturas, considero que la sentencia que previamente dictó la Sala Monterrey no ocasionó la excepción, pues el Tribunal local, en cumplimiento a la referida determinación de esta Sala Regional, podía seleccionar e imponer una nueva consecuencia o medida de apremio distinta a la **multa fija** (por haber sido declarada ilegal), sin que ello signifique o autorice imponer una más gravosas, como el arresto, pues se podría optar por otras como el apercibimiento, amonestación o multa de hasta 100 veces el salario mínimo.

¹⁹ Fracción III, del artículo 63, de la Ley de Medios Local, que establece multa de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Estado.

En caso de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la cantidad señalada

SM-JE-62/2020 Y SU ACUMULADO

En ese sentido, no comparto la consideración de la mayoría en el sentido que la decisión del Tribunal Local, de imponer un arresto, no transgrede el principio de no reformar en perjuicio, bajo la consideración de que el principio tiene que *ceder ante la ponderación de otros principios, como son los de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por los tribunales especializados en la materia.*

Finalmente, en atención a mis consideraciones, considero que es incensario el estudio de los restantes planteamientos del inconforme, en los que señala que el Tribunal Local debió graduar la medida de apremio a fin de establecerla de entre un mínimo y un máximo; porque éstos se exponen sobre la base de que el arresto fuera procedente, cuestión que, como expuse, considero que como medida de apremio, no podía ser impuesta, debido a que es más grave que la multa inicialmente controvertida por los impugnantes.

Con base en lo expresado, me aparto del sentido de la mayoría, y emito el presente **voto diferenciado**.

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 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.

28

Referencia: páginas 1, 2, 3, 4, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 21, 22, 23, 24, 26 y 27.

Fecha de clasificación: seis de noviembre de dos mil veinte.

Unidad: Ponencia de la Magistrada Claudia Valle Aguilasochó.

Clasificación de información: Confidencial por contener datos personales que hacen a personas físicas identificables.

Periodo de clasificación: Sin temporalidad por ser confidencial.

Fundamento Legal: Artículos 23, 68, fracción VI y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como el 3, fracción IX y 31, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Motivación: En virtud de que mediante autos de turno dictados en los expedientes SM-JE-62/2020 y SM-JE-63/2020 el tres de noviembre de dos mil veinte, se ordenó mantener la protección de los datos personales efectuada en la instancia jurisdiccional local, para evitar la difusión no autorizada de esa información.

Nombre y cargo del titular de la unidad responsable de la clasificación: María Guadalupe Vázquez Orozco, Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a la Ponencia de la Magistrada Claudia Valle Aguilasochó.