

Síntesis del Recurso SUP-REC-227/2023

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Es constitucional la medida prevista en los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades local, relativa a que ante una declaración de procedencia se debe separar inmediatamente al funcionario de su encargo?

- El 6 de junio de 2022, el recurrente solicitó al cabildo del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, una licencia por seis meses para separarse temporalmente del cargo de presidente municipal.
- El 10 de junio de siguiente, el Congreso local emitió una declaración de procedencia en contra de Jesús Estrada Ferreiro, por lo que se le separó de su encargo, y se determinó la vacante correspondiente.
- El 6 de diciembre de ese año, el actor solicitó al pleno Municipal de Culiacán, Sinaloa, la reincorporación a su cargo, la cual le fue negada ante la declarativa de procedencia del Congreso local.

El 3 de abril de 2023, Jesús Estrada Ferreiro promovió juicio de la ciudadanía, el cual fue reencauzado al Tribunal local, quien resolvió que fue correcta la negativa de reincorporarlo al cargo, al existir un impedimento, ya que, de conformidad con el **artículo 136 de la constitución local**, el actor cuenta con su derecho a reincorporarse al cargo siempre y cuando sea absuelto de los procesos penales en su contra y ocurra dentro del periodo para el cual fue electo.

En su momento, la Sala Guadalajara confirmó la resolución local, ya que, si la declaración de procedencia tuvo el efecto de remover al actor del cargo de presidente municipal, en términos del artículo 136 de la constitución local, los efectos del proceso de desafuero prevalecen sobre el término de licencia de seis meses que solicitó; además, resulta ineficaz el control de constitucionalidad planteado por el promovente.

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

Se **revoca** la determinación en el expediente SG-JDC-45/2023 emitida por la Sala Regional Guadalajara, en virtud de que no fue exhaustiva ni realizó una debida fundamentación y motivación, esencialmente, respecto de los planteamientos relativos a la constitucionalidad de los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecen que ante una declaratoria de procedencia, los servidores públicos serán inmediatamente separados de su encargo hasta en tanto no se emita una resolución absolutoria de los delitos que se les imputan.

Razonamientos en plenitud de jurisdicción:

La medida cautelar prevista en los artículos controvertidos, por una parte, no persigue un fin legítimo, al no ser compatible tanto con los supuestos de restricción de derechos y prerrogativas previstos en el artículo 38 constitucional, como los de regulación de derechos políticos establecidos en el diverso 23, párrafo 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Las disposiciones en análisis también vulneran la presunción de inocencia, ya que, sin haberse establecido la responsabilidad del recurrente, le otorga un tratamiento de condenado, al separarlo indefinidamente de su cargo municipal, con lo que, a su vez, se trastoca su derecho político-electoral en su vertiente del ejercicio del cargo.

En consecuencia, se inaplican al caso concreto las disposiciones locales.

Se **revoca** la resolución del Tribunal de Sinaloa, y se ordena la reinstalación del recurrente en el cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa.

HECHOS

RESUELVE



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-227/2023

RECORRENTE: JESÚS ESTRADA
FERREIRO

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A
LA PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL CON SEDE EN
GUADALAJARA, JALISCO

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: SERGIO IVÁN
REDONDO TOCA, JUAN GUILLERMO
CASILLAS GUEVARA Y JAVIER ORTIZ
FLORES

COLABORARON: RUBÍ YARIM TAVIRA
BUSTOS Y ALBERTO DE AQUINO
REYES

Ciudad de México, a *** de agosto de dos mil veintitrés.

Sentencia de la Sala Superior que **revoca** la determinación en el expediente SG-JDC-45/2023 emitida por la Sala Regional Guadalajara, en virtud de que no fue exhaustiva ni realizó una debida fundamentación y motivación respecto de los planteamientos relativos a la constitucionalidad de los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos local, que establecen que ante una declaratoria de procedencia, los servidores públicos serán separados inmediatamente de su encargo hasta en tanto no se emita una resolución absolutoria de los delitos que se les imputan.

En consecuencia, en plenitud de jurisdicción, este órgano jurisdiccional electoral **revoca** la resolución del Tribunal Electoral de Sinaloa, al considerar que la medida legislativa prevista en las porciones normativas controvertidas, por una parte, no persigue un fin constitucionalmente

legítimo, al no ser compatible ni con los supuestos de restricción de derechos previstos en el artículo 38 constitucional, ni en el diverso 23, párrafo 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por otro lado, dichas disposiciones también vulneran la presunción de inocencia, ya que facultan al Congreso local a emitir una decisión en la que, sin haberse establecido la responsabilidad del recurrente, le otorga un tratamiento de condenado, al separarlo indefinidamente de su cargo municipal, con lo que se trastoca su derecho político-electoral, en su vertiente de permanencia al cargo.

En consecuencia, se inaplican las disposiciones impugnadas, ya que carecen de encuadre constitucional y convencional, y se ordena la reinstalación inmediata de Jesús Estrada Ferreiro en el cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	3
2. ANTECEDENTES	4
3. TRÁMITE	9
4. COMPETENCIA	9
6. IMPROCEDENCIA	9
7. ESTUDIO DE FONDO	15
8. RESOLUTIVOS	55

GLOSARIO

Congreso local:	Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Fiscalía:	Fiscalía General del Estado de Sinaloa
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Responsabilidades	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa.



Sala Guadalajara:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal con sede en Guadalajara, Jalisco
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) La fiscalía general del Estado de Sinaloa solicitó al Congreso de esa entidad federativa, la instauración de dos procedimientos de *Declaración de Procedencia por la Comisión de Delitos*, en contra de Jesús Estrada Ferreiro, en su calidad de presidente municipal del ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, por la presunta comisión de diversos delitos.
- (2) Jesús Estrada Ferreiro solicitó al Pleno Municipal de Culiacán licencia temporal por seis meses, que le fue concedida.
- (3) Posteriormente, el Congreso local emitió los acuerdos 72 y 73 y en ambos declaró que ha lugar a proceder penalmente en contra de Jesús Estrada Ferreiro, dejó insubsistente su fuero constitucional, lo separó del cargo y declaró la vacante de la presidencia municipal.
- (4) Al concluir la licencia de seis meses, el presidente municipal solicitó al pleno Municipal de Culiacán la reincorporación a su cargo; el pleno Municipal le negó dicha reincorporación al considerar que la separación al cargo fue en acatamiento a los acuerdos 72 y 73 del Congreso, donde se emitieron dos Declaratorias de Procedencia en su contra, sin que a esa fecha constara que los efectos de esos acuerdos hubieran cesado o hubieran cambiado las condiciones que los motivaron.
- (5) En contra de esa negativa el actor promovió medio de impugnación local, donde el Tribunal local confirmó la negativa, al considerar que el actor no podía reincorporarse a su cargo como presidente municipal, por existir un impedimento legal (declaratoria de procedencia).

- (6) En su momento, la Sala Guadalajara consideró correcta la determinación del tribunal local, por lo que, la parte actora presentó este recurso de reconsideración en contra de la sentencia emitida por la sala responsable.

2. ANTECEDENTES

- (7) **2.1 Toma de protesta.** El treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno, Jesús Estrada Ferreiro tomó protesta al cargo de presidente municipal reelecto del ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, para el periodo del primero de noviembre de dos mil veintiuno hasta al treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.
- (8) **2.2 Solicitudes de *Declaración de Procedencia por la Comisión de Delitos*.** El dos y seis de junio de dos mil veintidós, la Fiscalía General del Estado de Sinaloa, solicitó al Congreso local, la instauración de dos procedimientos de *Declaración de Procedencia por la Comisión de Delitos*, en contra de Jesús Estrada Ferreiro, por la presunta comisión de diversos delitos.
- (9) **2.3 Solicitud de licencia.** El seis de junio de dos mil veintidós, el recurrente solicitó al cabildo del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, una licencia por seis meses para separarse temporalmente del cargo de presidente municipal¹. El cabildo aprobó la licencia ese día y nombró a María del Rosario Valdez Páez –síndica procuradora– como presidenta municipal provisional.
- (10) **2.4 Declaratoria de procedencia (Acuerdos 72 y 73).** El diez de junio de dos mil veintidós, el Congreso local declaró en ambos acuerdos, que ha lugar a proceder penalmente en contra de Jesús Estrada Ferreiro, por lo que dejó insubsistente su fuero constitucional, **lo separó del cargo** y declaró la vacante de la presidencia municipal.
- (11) El **acuerdo 72²** se emitió conforme a la carpeta de investigación CLN/UETC/003935/2022/CI de la Fiscalía Especializada en Combate a la

¹ Consultable en la página 142 del archivo “accesorio único Tomo I”.

² Información consultable en las páginas 208 y 468 del archivo “accesorio único Tomo I”.



Corrupción de la Fiscalía General del Estado, derivada de la denuncia por los delitos **de abuso de autoridad y discriminación**³, que dieron origen a la **Causa Penal 598/2022**.

- (12) El **acuerdo 73**⁴ se emitió conforme a la carpeta de investigación FGE/FECC/002/2022/CI de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General del Estado, derivada de la denuncia por el delito de **Desempeño Irregular de la Función Pública**⁵ en perjuicio del Servicio Público respecto del Ayuntamiento de Culiacán, a la que se le asignó la **Causa Penal 974/2022**.
- (13) **2.5 Cadena impugnativa contra los actos de la Fiscalía y el Congreso local relacionados con los procedimientos de Declaratoria de Procedencia.** En su momento, Jesús Estrada Ferreiro promovió seis juicios de la ciudadanía en contra de diversos actos atribuidos al gobernador, la Fiscalía y al Congreso, todos del estado de Sinaloa (desde la solicitud de declaración de procedencia dirigida al Congreso local, Acuerdo por el cual se determinó darle trámite, hasta la emisión de los acuerdos 72 y 73). El Tribunal local los desechó, esencialmente al declararse incompetente para conocer la controversia porque consideró que los actos impugnados no formaban parte de la materia electoral;⁶ y la Sala Guadalajara confirmó el desechamiento⁷.
- (14) En contra de ello se presentó el SUP-REC-379/2023⁸, el cual se desechó de plano al considerar que el análisis de la autoridad responsable no implicó un estudio de constitucionalidad que hubiera conllevado a la interpretación o inaplicación de una norma electoral.

³ El actor refiere en su escrito de demanda de juicio ciudadano local que los hechos que le imputan como delitos es que supuestamente el 10 de septiembre de 2021, en la explanada del ayuntamiento, ofendió de palabra y discriminó a un grupo de viudas de policías estatales y municipales y de policías jubilados.

⁴ Información consultable en las páginas 211 y 464 del archivo "accesorio único Tomo I".

⁵ El actor refiere en su escrito de demanda de juicio ciudadano local que los hechos que le imputan como delito es por la supuesta contratación de arrendamiento de 40 camiones recolectores de basura por adjudicación directa, sin licitación pública.

⁶ TESIN-JDP-08/2022 y acumulados, resuelto el 1 de julio de 2022.

⁷ Véase SG-JDC-121/2022, resuelto el 4 de agosto de 2022.

⁸ Resuelto el 5 de octubre de 2022.

- (15) **2.6 Solicitud de reincorporación.** El seis de diciembre de dos mil veintidós, el actor solicitó al pleno Municipal de Culiacán, Sinaloa, la reincorporación a su cargo.
- (16) **2.7 Juicio de Amparo 1439/2022-VI.**⁹ El siete de marzo de dos mil veintitrés, el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Sinaloa, concedió el amparo para efecto de que los integrantes del pleno del Ayuntamiento de Culiacán dieran respuesta al escrito presentado por el presidente municipal, el seis de diciembre.
- (17) **2.8 Respuesta en sentido negativo a la solicitud de reincorporación**¹⁰. El veintidós de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno del Ayuntamiento dio respuesta a la solicitud de actor, y acordó negarle la reincorporación al considerar que la separación al cargo fue en acatamiento a los acuerdos 72 y 73 del Congreso local, donde se emitieron dos Declaratorias de Procedencia en su contra, sin que a esa fecha constara que los efectos de esos acuerdos hubieran cesado o hubieran cambiado las condiciones que los motivaron.
- (18) **2.9 Juicio ciudadano local (TESIN-JDP-64/2023).** El tres de abril de dos mil veintitrés¹¹, Jesús Estrada Ferreiro promovió juicio de la ciudadanía, vía salto de instancia, en contra del acuerdo del cabildo, que resolvió negarle su solicitud de reincorporación. En su oportunidad, la Sala Guadalajara reencauzó los medios de impugnación al Tribunal local, con el fin de cumplir con el principio de definitividad.¹²
- (19) Así, el nueve de junio de dos mil veintitrés¹³, el Tribunal local resolvió que fue correcta la negativa de reincorporarlo al cargo, al existir un impedimento jurídico-legal (desafuero), ya que, de conformidad con el **artículo 136 de la constitución local**, el actor cuenta con su derecho a reincorporarse al cargo siempre y cuando sea absuelto de los procesos penales en su contra

⁹ Consultable en la página 143 del archivo “accesorio único Tomo I”.

¹⁰ Consultable en la página 157 del archivo “accesorio único Tomo I”.

¹¹ El acuse de presentación de la demanda en el juicio TESIN-JDP-64/2023 se puede consultar en la página 002 del archivo “accesorio único Tomo I”.

¹² A través del acuerdo de sala SG-JDC-12/2023, de 13 de abril de 2023.

¹³ Sentencia consultable en la página 71 del archivo “SG-JDC-45/2023”.



y ocurra dentro del periodo para el cual fue electo (2021-2024) y si en el caso no existe sentencia absolutoria, no puede reincorporarse.

- (20) **2.10 Juicio de Amparo 1191/2022, promovido contra el auto de vinculación a proceso dictado dentro de la Causa Penal 974/2022.** El veintidós de mayo de dos mil veintitrés, el Juzgado Segundo de Distrito en Culiacán, Sinaloa, concedió el amparo para efecto de que el juez de control dejara insubsistente el auto de vinculación a proceso dictado en la causa penal 974/2022 y citara a las partes para la continuación **de la audiencia inicial** para que, con base en los lineamientos señalados en la sentencia, determinara que no era posible acudir a normas generales diversas a leyes formales y materiales para determinar el elemento normativo *ilegal* de la conducta investigada, y con libertad de jurisdicción, resolviera la situación jurídica de los imputados en atención a la imputación del Fiscal y los datos de prueba y pruebas aportados por las partes.
- (21) **2.11 Informe de la Fiscalía, sobre el estatus de los procedimientos penales instaurados en contra de Jesús Estrada Ferreiro.¹⁴**

En respuesta al requerimiento realizado por el Tribunal Local, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General del Estado de Sinaloa, informó que al treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, la **causa penal 974/2022** (desempeño irregular de la función pública) se encontraba en etapa de investigación complementaria, sin embargo, el veintidós de mayo anterior, recibieron la sentencia dictada en el juicio de amparo 1191/2022 que ordenó dejar sin efectos la vinculación a proceso.

Respecto a la **causa penal 598/2022** (por abuso de autoridad y discriminación), informó que el dieciséis de enero de dos mil veintitrés se celebró la audiencia intermedia y se dictó apertura a juicio oral, quedando pendiente la fecha para la audiencia de debate a juicio oral, al estar en trámite el juicio de amparo 781/2022.

¹⁴ Consultable en la página 464 del archivo “accesorio único Tomo I”.

- (22) **2.12 Juicio ciudadano federal y solicitud de facultad de atracción.** El dieciséis de junio de dos mil veintitrés, Jesús Estrada Ferreiro promovió un juicio de la ciudadanía para controvertir la resolución del Tribunal local.¹⁵
- (23) El veintitrés de junio de ese año, la Sala Guadalajara¹⁶ ordenó remitir el expediente a la Sala Superior, para que se pronunciara respecto de la posible facultad de atracción planteada por el actor.
- (24) El veintiséis de junio siguiente, la Sala Superior declaró improcedente dicha solicitud, mediante el **SUP-SFA-52/2023**, al considerar que no se precisaron las razones por las cuales el asunto resultaría de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, sino que el promovente se limitó a exponer como parte de sus agravios una petición de que se realizara un control de convencionalidad y constitucionalidad, cuestión que se consideró insuficiente ya que las salas regionales tienen conferidas atribuciones para ello.
- (25) **2.13 Sentencia impugnada (SG-JDC-45/2023)**¹⁷. El trece de julio de dos mil veintitrés, la Sala Guadalajara confirmó la sentencia del Tribunal Local al considerar, entre otras razones, que, si la declaración de procedencia que emitió el Congreso local, tuvo como efecto inmediato la remoción del cargo como presidente municipal, y que no puede ser restituido hasta que se dicte sentencia absolutoria en términos del artículo 136 de la constitución local, los efectos del proceso de desafuero prevalecen sobre el término de licencia de seis meses para reincorporarse.
- (26) **2.14 Recurso de reconsideración.** El dieciocho de julio de dos mil veintitrés, Jesús Estrada Ferreiro interpuso el presente recurso de reconsideración en contra de la sentencia de la Sala Guadalajara¹⁸.

¹⁵ El acuse de presentación de la demanda se puede consultar en la página 4 del archivo "SG-JDC-45/2023".

¹⁶ Véase acuerdo plenario SG-JDC-45/2023, y su notificación al actor mediante correo electrónico no institucional, consultable en las páginas 199 y 205 del archivo "SG-JDC-45/2023".

¹⁷ La resolución se notificó al actor mediante correo electrónico no institucional. Véase cédula y razón de notificación en la página 274 y 275 del del archivo "SG-JDC-45/2023".

¹⁸ El acuse de presentación de la demanda se puede consultar en el sistema "SISGA".



- (27) **2.15 Presentación de escrito de manifestaciones.** El tres y ocho de agosto de dos mil veintitrés, el recurrente presentó un escrito denominado “manifestaciones”.

3. TRÁMITE

- (28) **3.1 Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el dieciocho de julio de dos mil veintitrés, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente SUP-REC-227/2023, y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.
- (29) **3.2 Retorno.** Toda vez que en sesión de veintisiete de julio de dos mil veintitrés se **rechazó** el proyecto de resolución, se ordenó retornar el recurso de reconsideración a la ponencia del magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón.
- (30) **3.3 Trámite.** Recibido el expediente, en su oportunidad, el magistrado instructor radicó el medio de impugnación indicado al rubro en su ponencia.

4. COMPETENCIA

- (31) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se controvierte una sentencia de una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de un recurso de reconsideración, cuyo estudio es exclusivo de este órgano jurisdiccional.¹⁹

5. PROCEDENCIA

- (34) Esta Sala Superior considera que el medio de impugnación es procedente, tal como se razona en los siguientes párrafos²⁰.

¹⁹ La competencia se sustenta en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución general; 169, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4 y 64 de la Ley de Medios.

²⁰ De conformidad con lo previsto en los artículos 9. 3, 61, párrafo 1, 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 68, párrafo 1, de la Ley de Medios.

- (35) **5.1. Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la Sala Guadalajara y se hizo constar la denominación, el nombre y la firma del recurrente. Se identifica el acto impugnado, se narran los hechos y conceptos de agravio en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados.
- (36) **5.2. Oportunidad.** En el caso concreto, se notificó la sentencia impugnada el jueves trece de julio de dos mil veintitrés, por lo que el plazo para impugnar transcurrió del catorce al dieciocho de julio, descontando los días quince y dieciséis al ser sábado y domingo.
- (37) En ese sentido, puesto que la demanda fue presentada el dieciocho de julio, es evidente que es oportuna.
- (38) **5.3. Legitimación.** Se cumple el requisito, porque el recurrente fue el actor en el juicio primigenio que dio origen a la cadena procesal.
- (39) **5.4. Interés jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico para impugnar, puesto que la sentencia impugnada confirma una sentencia que fue emitida en su contra, por el Tribunal local.
- (40) **5.5. Definitividad.** Se satisface el requisito, porque se controvierte una sentencia dictada por la Sala Guadalajara y el recurso de reconsideración procede de manera directa sin necesidad de agotar algún otro medio de impugnación.
- (41) **5.6. Requisito especial de procedencia.** El recurso de reconsideración cumple con este requisito, toda vez que, a lo largo de la cadena impugnativa, subsiste en el caso una cuestión de constitucionalidad, conforme a lo siguiente.
- (42) La Sala Superior ha considerado que el recurso de reconsideración procede para controvertir sentencias dictadas por las salas regionales, entre otros supuestos, cuando el **planteamiento de constitucionalidad se vincule con la aplicación de normas que se estimen contrarias a la Constitución o a sus principios**; con la finalidad de garantizar el control



de constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, cuando el recurrente aduce que en la sentencia impugnada se omitió hacer el análisis del concepto de agravio que sustenta tal contravención; ello, porque la causa y objeto de la controversia planteada consiste precisamente en analizar y determinar una cuestión de constitucionalidad de las normas jurídicas aplicadas en el caso concreto.;Lo anterior, para garantizar el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la justicia electoral, de acuerdo con la jurisprudencia 12/2014, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.

- (43) También, esta Sala Superior ha sostenido que el recurso de reconsideración es procedente cuando en la sentencia de la sala regional se omite el análisis del planteamiento de inconstitucionalidad, o bien, se declaran inoperantes los argumentos respectivos, pues su análisis es de tal trascendencia que amerita dar certeza sobre los parámetros de constitucionalidad de las leyes de la materia, de acuerdo con la Jurisprudencia 10/2011, de rubro RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.
- (44) Para este órgano jurisdiccional los planteamientos del recurrente cuestionan la aplicación de normas locales del estado de Sinaloa que estima contrarias a los principios establecidos en la Constitución, primordialmente el de presunción de inocencia.
- (45) Esto es así porque, a su parecer, la aplicación de los artículos 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa y 136 de la constitución local del estado de Sinaloa trajo como consecuencia que, sin haber sentencia penal firme que le impida ejercer el cargo para el cual fue electo como presidente municipal, se le haya despojado en automático de sus derechos civiles y políticos porque derivado de la

aplicación de esas disposiciones que señalan que si el Congreso vota que ha lugar a proceder penalmente contra un servidor público, éste quedará inmediatamente separado del cargo y, además, se le exige una sentencia absolutoria para poder regresar a las funciones.

- (46) El recurrente planteó desde la primera instancia y en este recurso de reconsideración la necesidad de efectuar un control de constitucionalidad y convencionalidad de las referidas normas legales locales, al considerar que riñen con los derechos humanos, ya que las autoridades tenían el deber de interpretar su derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio al cargo, establecido en el artículo 35 constitucional, a la luz de los principios constitucionales y convencionales de presunción de inocencia y *pro persona*, como se evidencia a continuación.
- (47) En el caso, la controversia tiene su origen en la negativa del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa, de reincorporar a Jesús Estrada Ferreiro, al cargo de presidente municipal al considerar que la separación al cargo fue en acatamiento a los acuerdos 72 y 73 emitidos por el Congreso del Estado de Sinaloa, en los cuales se acordó, entre otros aspectos, que, por los efectos de los procedimientos de *Declaración de Procedencia por la Comisión de Delitos*, en términos **del artículo 41**²¹ de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, el ahora recurrente Jesús Estrada Ferreiro quedaba separado del cargo.
- (48) Al acudir a la **primera instancia** ante el tribunal local de Sinaloa, Jesús Estrada Ferreiro expresó, en su agravio segundo, que los argumentos del cabildo para negarle su reincorporación al cargo transgredían los artículos 1, 14, 16 y 133 Constitucionales, ya que todas las autoridades en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; de ahí se sigue que las autoridades

²¹ Artículo 41. Si el Congreso del Estado **declara que ha lugar a proceder contra el denunciado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo** y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes; en este caso, se enviará el expediente relativo a la Procuraduría General de Justicia para que ejercite la acción penal correspondiente. Si no se emite declaratoria de procedencia, el servidor público continuará en el desempeño de su cargo y no habrá lugar a procedimiento ulterior, por los mismos hechos, en tanto no concluyan sus funciones.



responsables **debieron inaplicar los artículos 41 y 44** de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Sinaloa, por ser contrarios a los derechos fundamentales y se debió respetar **su presunción de inocencia y observar el principio *pro persona*, así como el debido proceso y principio de legalidad.**

- (49) Expuso que la responsable no debió sostener la eficacia de una resolución emitida con violaciones a derechos fundamentales, ya que antes de ser sentenciado es separado del cargo como si fuera responsable de los delitos de los que se le acusa sin ser sentenciado y sin tener la oportunidad de defenderse.
- (50) El **Tribunal Local** determinó que, de conformidad con el **artículo 136** de la constitución local, el actor cuenta con su derecho a reincorporarse al cargo, siempre y cuando sea absuelto de los procesos penales en su contra y ocurra dentro del periodo para el cual fue electo (2021-2024) y si en el caso no existe sentencia absolutoria, es correcta la negativa de reincorporarse al cargo, ya que existe un impedimento jurídico (desafuero).
- (51) Inconforme, Jesús Estrada Ferreiro presentó juicio de la ciudadanía ante la Sala Guadalajara (**SG-JDC-45/2023**), en el cual esencialmente expuso que el Tribunal Local **debió realizar una interpretación *pro persona*, favoreciendo su derecho a ser votado** en su vertiente de ejercicio al cargo previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución general, de forma que debió privilegiar el contenido de la Convención Americana y maximizar su derecho para poder reincorporarse al ejercicio del cargo para el cual fue electo una vez que venciera su licencia, siempre y cuando no existiera una sentencia firme emitida por un juez penal que se lo impidiera.
- (52) Argumenta que se vulneró el **principio de presunción de inocencia**, porque el Tribunal local debió valorar si existía o no una sentencia dictada por un juez penal que impidiera su reincorporación al cargo y no debió emitir una decisión solo con base en investigaciones que no lo sujetan a un proceso penal conforme a la constitución.

- (53) La **Sala Guadalajara confirmó** la decisión del tribunal local al sostener, esencialmente, que el actor partió de la premisa incorrecta de considerar que la licencia temporal prevalece sobre el acuerdo del Congreso del Estado que lo destituyó del cargo, **soslayando el artículo 136 de la constitución local** en el que se basó la responsable para confirmar la negativa de reincorporarse.
- (54) Precisó que la declaración de procedencia no prejuzga sobre la culpabilidad sobre los procesos penales con base en los cuales fue desaforado; pero constituye un requisito de procedibilidad para ser juzgado en el ámbito penal cuyo efecto inmediato es la remoción del funcionariado, pues hasta que no se dicte sentencia absolutoria no puede ser restituido.
- (55) Respecto a que se debió realizar una interpretación *pro persona*, la Sala Guadalajara lo calificó como inoperante, al estimar que el actor no identificó las razones por las cuales el Tribunal Local realizó una interpretación restrictiva de derechos que no implicara una protección más amplia.
- (56) Consideró que si la norma no genera sospecha de invalidez para el juzgador, o no existe petición que cumpla con los requisitos, no resulta necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad, ya que la presunción de constitucionalidad de que gozan las normas jurídicas no estaba en duda.
- (57) Así, la Sala Guadalajara concluyó que estaba impedida para realizar un control de constitucionalidad a partir de la simple manifestación que hizo la parte actora de que se realice, ya que no señaló con toda claridad la norma a contrastar y los agravios que le producía, como requisitos mínimos de la solicitud para aplicar el principio *pro persona*.
- (58) En esta instancia, el recurrente solicita a esta Sala Superior la no aplicación de cualquier disposición legal, jurisprudencial o constitucional que se contraponga a la reforma constitucional de derechos humanos de 2011; que analice en forma exhaustiva y aplique la normativa constitucional y convencional a partir de los principios de presunción de inocencia, *pro*



persona, apariencia del buen derecho, de progresividad y mayor beneficio al quejoso, cuando se adviertan dos o más normas aplicables.

- (59) Lo anterior, en vista de que el recurrente considera: que no existe una sentencia condenatoria en su contra ni se encuentra sujeto a un proceso penal y que se vulneran sus derechos al exigirse una determinación absoluta para poder desempeñar su encargo de presidente municipal.
- (60) Como se observa, a lo largo de la cadena impugnativa, se advierten planteamientos que han solicitado realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad, ya que la determinación de separarlo del cargo de elección popular se funda expresamente en el 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que deriva del 136 de la constitución local, ambos del estado de Sinaloa, que el recurrente considera que riñen con los principios constitucionales y convencionales esencialmente con el de presunción de inocencia y *pro persona*.
- (61) Consecuentemente, se actualiza en el caso el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Cadena impugnativa

- (62) Para mayor claridad en la controversia planteada, a continuación, se sintetizan los agravios hechos valer ante la Sala Guadalajara, su resolución y los motivos de disenso enderezados en contra de esa decisión.

6.1.1. Agravios expuestos ante la Sala Guadalajara

- (63) Jesús Estrada Ferreiro presentó un medio de impugnación ante la Sala Regional con sede en Guadalajara en el que expuso:
- Indebida fundamentación del acto reclamado, ya que la responsable soslaya que él no podría ser separado del cargo de elección popular que ostentaba, con base en los acuerdos 72 y 73 emitidos por el Congreso el 10 de junio de 2022, porque con motivo de la licencia temporal ya

estaba separado del cargo desde el seis de junio, de ahí que, si bien la responsable carece de competencia para analizar la legalidad de declaración de procedencia, sí podría centrar su análisis en los alcances de la licencia (**agravio primero**).

- La resolución impugnada viola el artículo 14 constitucional porque se abstiene de analizar el fondo relativo a su solicitud de reincorporación al cargo por el término de la licencia, que es la razón por la cual se separó del cargo; y se desvía entrando al estudio del desafuero al que otorga validez, que no es materia del juicio (**agravio segundo**).
- La autoridad responsable pasó por alto que el artículo 1o constitucional impone a las autoridades elegir y aplicar la norma de derechos humanos que más favorezca a la persona (**agravio tercero**).
- Se violó su derecho humano a ser votado, establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, en su vertiente de ejercicio al cargo, que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Superior, se debe optimizar o potencializar todas las condiciones para su ejercicio y sólo excepcionalmente se justifica la negativa o impedimento para tal fin (**agravio cuarto**).
- De acuerdo con el artículo 25, párrafo primero, inciso b), del Pacto internacional de los Derechos Civiles y Políticos, todas las personas ciudadanas gozarán, sin restricciones indebidas, del derecho a votar y ser elegidas, lo que conlleva poder ser reintegrado al cargo, siempre y cuando no exista una sentencia firme emitida por un juez penal que lo imposibilite, sin condicionarle su reincorporación a una sentencia que compruebe su inocencia porque eso viola el principio de inocencia al pedirle que acredite que no es culpable para poder reintegrarse (**agravio quinto**).
- El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párrafo 2, reconoce que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades de los derechos políticos, exclusivamente por



razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental **o condena por juez competente en proceso penal**; y es ahí donde el tribunal local debió haber enfocado su resolución, pues si en el caso no existe condena por juez competente en proceso penal, entonces no hay impedimento alguno para que pueda ser reincorporado al cargo de presidente municipal (**agravio sexto**).

- Correspondía a la responsable investigar si al momento existía sentencia dictada por un juez penal que impida su regreso al cargo, y no lo hizo, limitándose a decir que se estaban haciendo investigaciones en su contra y se abstuvo de mencionar que esas supuestas investigaciones no le sujetan a ningún proceso penal, contraviniendo el artículo 136 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa (**agravio séptimo**).
- Se omite darle valor constitucional a su presunción de inocencia, porque no se ha acreditado de ninguna manera su responsabilidad penal y la autoridad electoral omite hacer uso de sus atribuciones y se rehúsa a estudiar el caso con justicia, ya que los dos juicios penales (de procedencia) y la causa penal 598/2022, **no ha iniciado aún el juicio** y tiene más de un año que el Congreso acordó su procedencia; y en la causa penal 974/2022 apenas existía un auto de vinculación a proceso que quedó sin efectos con motivo de la sentencia de amparo 1191/2022 y acumulados. Por lo tanto, no puede estar separado del cargo si no está sujeto a un proceso penal conforme a la Constitución (**agravio octavo**).
- La primera parte del artículo 136 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa menciona claramente que *“por la declaración de procedencia, el servidor público quedará separado de su cargo mientras esté sujeto al proceso penal...”* situación que no se ha dado ni se llegará a esa etapa, por lo que, ante los actos abusivos del congreso se debe proteger el ejercicio el derecho de la ciudadanía a ser votada en la vertiente de ejercicio del cargo, frente a los actos parlamentarios que puedan vulnerar tales prerrogativas; pero contrario a ello, la responsable

se concretó a decir que no tenía una sentencia absolutoria para reincorporarlo (**agravio noveno**).

- Se viola el principio constitucional y convencional de presunción de inocencia, porque no es dable solicitarle una sentencia absolutoria como si fuera un parámetro específico para aprobar su regreso al cargo, porque no le corresponde acreditar su inocencia, sino a la autoridad acreditar su culpabilidad, conforme a los tratados internacionales (**agravio décimo**).

6.1.2. Resolución de la Sala Guadalajara

- (64) La sala responsable confirmó la determinación del Tribunal local, quien, para resolver dividió el estudio de los agravios, en dos apartados.

Apartado 1. Respuesta a los agravios primero, segundo, tercero, cuarto y sexto.

- (65) Declaró **infundado el agravio sexto** en relación con el primero, segundo, tercero y cuarto, al estimar que el actor partió de la premisa incorrecta de considerar que la licencia temporal prevalece sobre el acuerdo del Congreso del Estado que lo destituyó del cargo, soslayando el artículo 136 de la constitución local en la que se basó la responsable para confirmar la negativa de reincorporarse.
- (66) La declaración de procedencia constituye un requisito de procedibilidad sin el cual no se puede ejercitar la acción penal correspondiente ante las autoridades judiciales, y por tanto, es un procedimiento autónomo del proceso que no versa sobre la culpabilidad del servidor, es decir, no prejuzga acerca de la acusación; únicamente tiene como objeto retirar al servidor público inculpado el privilegio constitucional (inmunidad procesal), respecto del delito o delitos por los que es investigado, a fin de que sea procesado ante la autoridad jurisdiccional competente y puede reasumir su función si el proceso penal culmina con sentencia absolutoria.



- (67) Para ello invocó la jurisprudencia P./J.38/96 CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS, así como de lo sostenido en la Sala Superior en el SUP-JDC-921/2017, en el que se puso de relevancia lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 32/2004 en cuanto a la constitucionalidad de la declaración de procedencia prevista en el artículo 69 de la constitución del Estado de Tabasco, en relación con el artículo 111 de la Constitución Federal.
- (68) Por lo que el tribunal responsable concluyó correctamente que, de conformidad con el artículo 136 de la constitución local, el actor cuenta con su derecho a reincorporarse a su cargo siempre que sea absuelto; y si en el caso no existe sentencia absolutoria, entonces existe un impedimento jurídico para reincorporarse que es el desafuero decretado en los acuerdos emitidos por el congreso local.
- (69) Esto es así porque la ausencia de una sentencia inculpativa no significa que el actor haya sido declarado inocente de los delitos que se le han imputado, en tanto que las investigaciones siguen su curso.
- (70) El agravio **primero y segundo** los calificó como infundados, al considerar que sí estaba debidamente fundada y motivada la decisión porque se citaron las disposiciones aplicables al caso y las razones por las que se determinó la imposibilidad de la reincorporación al cargo que tienen que ver con la ausencia de una sentencia absolutoria.
- (71) Por lo que refiere **al agravio tercero** en cuanto a que la responsable debió realizar una interpretación *pro persona* la sala Guadalajara lo calificó como inoperante, al estimar que el actor no identificó las razones por las cuales el tribunal local realizó una interpretación restrictiva de derechos que no implicara una protección más amplia.
- (72) Respecto al **agravio cuarto**, relativo a la supuesta violación al derecho a ser votado por no reintegrarlo nuevamente al cargo al concluir la licencia, lo declaró infundado, al considerar que el actor pretende cambiar la condicionante que exige el multicitado artículo 136 de la Constitución Local,

pues erróneamente se reclama que hasta en tanto no exista una sentencia que lo condene debe ser restituido en sus funciones; cuando el dispositivo de mérito establece la condicionante en sentido inverso: “Cuando la sentencia sea absolutoria, el inculpado podrá reasumir su encargo”. En consecuencia, no le asiste la razón al actor cuando afirma que no puede condicionársele su reincorporación;

Apartado 2. Respuesta a los agravios quinto y séptimo

- (73) Al contestar el **agravio quinto**, en cuanto a que no se puede condicionársele su reincorporación y se viola su derecho de presunción de inocencia; la Sala Guadalajara consideró que la declaración de procedencia no presupone su culpabilidad penal y que, si bien es cierto que el desafuero tiene como efecto inmediato la separación del cargo, dicha medida no es una pena sino una restricción constitucionalmente legítima que establece la norma suprema para que, el órgano legislativo correspondiente, permita que un funcionario público sea procesado con bases sólidas.
- (74) Finalmente, respecto al **agravio séptimo** en el que el actor aduce la violación al derecho de presunción de inocencia por revertir la carga de la prueba de demostrar que no cometió los ilícitos, la Sala Guadalajara razonó que la declaración de procedencia no prejuzga sobre las causas penales por las que se le investiga y procesa, sino que la destitución conlleva un procedimiento parlamentario para estimar fundadas las investigaciones y declarar la procedencia de dichas denuncias, lo cual, no implica la presunción de que sea culpable en los procesos criminales. De ahí que es desacertado que en la declaración de procedencia queda desvirtuada la presunción de inocencia, pues lo que la Constitución federal y local exigen del servidor público es que después de ser removido en el cargo, únicamente va a ser reincorporado a sus funciones cuando exista sentencia absolutoria.

6.1.3. Síntesis de los agravios en el presente recurso de reconsideración



- (75) En contra de dicha sentencia, el recurrente hizo valer los siguientes agravios:
- (76) **Agravio primero.** La sentencia impugnada **carece de la debida fundamentación y motivación** y le priva de su derecho humano a que se le administre justicia, ya que desestimó sus agravios bajo el argumento de que debió hacer una relación directa de los preceptos legales constitucionales que omitió el juzgador en su aplicación.
- (77) **Agravio segundo. Es inconstitucional e inconvenional el artículo 136 de la Constitución** Política del Estado de Sinaloa al establecer como condicionante que un servidor público al que se le está siguiendo un proceso penal por previo desafuero tenga que exhibir una sentencia absolutoria para reincorporarse a sus funciones, por lo siguiente.

-Se contrapone con el derecho humano de presunción de inocencia:

- El contenido de dicho artículo se aparta del artículo 1º constitucional, así como 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos que establecen el deber de las autoridades de reconocer como derechos humanos, los contenidos en la constitución federal y en los tratados internacionales, e interpretarlos de la forma que implique la protección más amplia para las personas.
- El artículo 136 de la constitución local no ha sido modificado desde su aparición y hoy se contrapone con el derecho humano de **presunción de inocencia que** rige en el nuevo sistema de justicia penal adversarial y acusatorio y se prevé en el artículo 20 constitucional, apartado B, que establece *que toda persona imputada tiene derecho: I. A que se declare su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por un juez; y V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal.*
- La separación del funcionariado es solo para efecto de sujetarlo a un proceso penal, por lo que la etapa de investigación, no se considera un

proceso penal. En el caso, ambos procedimientos no se encuentran en trámite en forma de juicio penal ante un juez competente, por lo que no se puede hablar de sujeción a proceso de un gobernado.

-Su aplicación debe ser conforme a la supremacía constitucional de aplicación de un tratado internacional del que México sea parte

- Aun cuando el 136 de la constitución local exprese que se requiere una sentencia absolutoria, dicho precepto no tiene aplicación al caso concreto, dado que como sujeto de protección de los derechos que todo procesado debe tener, conforme a la Constitución y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la aplicación de estos preceptos prevalecen sobre el 136 de la constitución local y es el Estado de Sinaloa el que debe ajustar sus disposiciones para adecuarse a las disposiciones constitucionales y convencionales.
- La autoridad responsable debió considerar la mayor protección de derechos humanos invocados, ya que, si la fase de investigación ante el ministerio público aún no concluye y no se tienen elementos suficientes para sujetar de inmediato al funcionario público, entonces representa un acto de molestia al gobernado y también atenta contra la ciudadanía que votó libremente por él.

- Inconvencionalidad del artículo 136 de la constitución local por contrariar el espíritu del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Si bien el 136 de la Constitución local y el 111 de la Constitución Federal son análogos, no por ello son aplicables al caso por ser contrarios al 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y esta a su vez es acorde con el artículo 20 de la Constitución Federal en su fracción I del apartado B, por lo que estos últimos son los que se deben aplicar al ser los que más le favorecen.



- Ahora, cuando la ley habla de proceso penal, es porque la etapa de investigación de las conductas ilícitas hecha por el ministerio público ha reunido los elementos suficientes para sujetar a proceso por el juez de control, quien ya ha considerado elementos suficientes para tal efecto y eso no ha pasado en el presente caso, pues de acuerdo con los informes de la Fiscalía, las carpetas de investigación aún se encuentran en trámite lo que implica que no hay proceso penal en su contra, ya que no se identifica el número de la causa penal, el juez que conoce del proceso y el estado procesal que guarda el mismo; de ahí que, conforme al principio de presunción de inocencia, el gobernado debe seguir gozando de sus derechos civiles y políticos hasta que exista elementos objetivos que permitan al juez de control penal sujetarlo a proceso.
- El artículo 136 de la constitución local y 111 de la Constitución federal son inconstitucionales porque no han sido reformados y tampoco se aplican con apego a la protección de derechos humanos, lo cual es suficiente para declarar ilegal la sentencia impugnada, por lo que se debe declarar que al no haber sentencia penal firme que impida el ejercicio de su encargo puede regresar a las funciones para lo cual fue electo.
- La aplicación de los artículos 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa y 136 de la constitución local que disponen que si el Congreso vota que ha lugar a proceder contra el denunciado, éste quedará inmediatamente separado del cargo, viola su derecho humano de legalidad y seguridad jurídico, pues aunque las autoridades tienen el deber constitucional de no afectar sus derechos, y sin haber sido condenado penalmente por la comisión de un delito, aun así lo separan del cargo conforme a las normas citadas.

(78) **Agravio tercero. La respuesta a los agravios identificados como quinto y séptimo que la sala Guadalajara analizó de forma conjunta.**

- La respuesta que dio la responsable en el agravio quinto no apreció debidamente las consideraciones del caso, ya que hay elementos de análisis para establecer que el andamiaje normativo que se está aplicando en su perjuicio resulta inconvencional y riñe con los derechos humanos que el 1o constitucional protege, ya que se están aplicando figuras jurídicas del siglo pasado que han sido rebasadas con el nuevo sistema de justicia penal de 2008 y la reforma en materia de derechos humanos de 2011.
- El artículo 136 de la constitución local fue concebido bajo un arcaico modelo de justicia penal donde no era posible llevar un proceso sin estar limitado o suspendido en sus derechos civiles y políticos; sin embargo, en el nuevo proceso penal acusatorio se permite llevar la libertad cualquier proceso penal sin ninguna restricción a los derechos civiles y políticos. La decisión de la Sala responsable se basa en criterios jurisprudenciales de 1996 cuya aplicación se basa en el viejo modelo de justicia penal.
- El artículo 41 de la ley de responsabilidades y el artículo 136 de la constitución local son inconvencionales porque prejuzgan sobre una culpabilidad y violentan su derecho humano a ejercer el cargo, ya que sin ser encontrado culpable se le despoja de sus derechos civiles y políticos.
- No era dable la declaratoria de procedencia ya que, por la licencia temporal, él ya no reunía la calidad de servidor público que exige el artículo 136 de la constitución local, tal como lo sostuvo el Congreso del Estado al decretar la improcedencia de la declaratoria en el caso del Luis Guillermo Benítez López, otrora presidente municipal de Mazatlán, en el cual el congreso resolvió que al no ostentar cargo alguno no tenía fuero constitucional.
- La sala responsable faltó a la exhaustividad ya que no entró al punto central del debate, que es que se violentan sus derechos civiles, políticos y electorales.
- Es incorrecto que la sala responsable sostenga que no puede cuestionar los acuerdos del Congreso, ya que los actos de desafuero son



precisamente los actos intermedios que son contrarios a las normas esenciales y violan sus derechos humanos.

(79) **Agravio cuarto. La respuesta de la Sala Guadalajara a los agravios sexto en relación con el primero, segundo, tercero, y cuarto de la demanda**

- Sin mayor análisis, la responsable califica su agravio como infundado, pues incorrectamente determinó que su pretensión era sostener que la licencia temporal anulaba o dejaba sin efectos la declaración de procedencia y contrario a ello, lo manifestado es que los acuerdos 72 y 73 del congreso eran nulos de pleno derecho, planteamiento que no se atendió.
- La responsable incumplió con su deber de interpretar las normas sobre derechos humanos a nivel constitucional y convencional, de la forma que más favorezca a la persona.

(80) **Agravio quinto. Violación al derecho humano de acceso a la justicia y 17 constitucional.**

- Se pasó por alto el artículo 14 constitucional que prohíbe la aplicación de una ley en forma retroactiva, al sostener que los acuerdos 72 y 73 son aplicables válidamente en forma retroactiva, ya que fueron emitidos el 10 de junio de 2022 fecha en la que él ya contaba con licencia al cargo desde el 6 de junio.
- La sala Guadalajara aplica dos tesis jurisprudenciales de 1996 en su contra (P.J. 37/96 y P.J. 38/96), prejuzgando su culpabilidad y violando el principio de presunción de inocencia establecido en el artículo 20 constitucional.
- Es inconveniente que la sala responsable sostenga que es necesaria una sentencia absolutoria porque transgrede su derecho de presunción de inocencia.

(81) **Agravio sexto. Violación al artículo 16 constitucional que establece que cualquier acto de autoridad que pueda implicar un acto de molestia debe reunir las formalidades de la ley**

- Las autoridades responsables no le hicieron del conocimiento de la existencia de un juicio penal en su contra, ya que las carpetas de investigación que pudieron dar origen a los mismo aún se encuentra en trámite en manos del ministerio público, por lo que la etapa de investigación representa un mero acto de investigación que no autoriza la declaración de procedencia y representa un acto de molestia de la autoridad que no está debidamente fundado y motivado, por lo que se deben declarar inconstitucionales, al no contar con las formalidades como lo es la emisión de la sentencia penal firme que declare la plena responsabilidad penal en el ilícito del denunciado.

(82) **Agravio séptimo. Se vulneró el artículo 17 párrafo segundo constitucional que establece el acceso efectivo a la justicia.**

- El juez responsable pasa por alto que el artículo 136 de la constitución local solo habla de un proceso penal y éste no ha comenzado conforme con los informes rendidos por la Fiscalía, ya que no consta fehacientemente que se encuentre sujeto a un proceso penal que le impida ejercer el cargo para el cual fue electo, ni se le ha dado la oportunidad de conocer las investigaciones y controvertir las causas.
- Se argumenta dolosamente que la resolución emitida en el juicio de amparo 1191/2022 no lo declara inocente, pero pasa por alto que si el amparo procedió contra la vinculación a proceso por no estar descrito en la Ley Penal el delito y la conducta que se le imputó, jamás se podrá dictar sentencia condenatoria, por lo que no necesariamente debe figurar en la sentencia la palabra “inocente”.
- Respecto a la otra causa, la Fiscalía señala que está para apertura a juicio oral, esto a más de 13 meses que lo separaron del cargo, lo cual es contrario al principio de expeditéz y prontitud del acceso a la justicia.



- Solicita a esta Sala Superior la inaplicación de cualquier disposición legal o jurisprudencial que se contraponga a la reforma constitucional de derechos humanos de 2011; que analice en forma exhaustiva y aplique la normativa constitucional y convencional a partir de los principios de apariencia del buen derecho, *pro persona*, de progresividad y mayor beneficio al quejoso cuando se adviertan dos o más normas aplicables.

6.2. Problemática jurídica por resolver

- (83) La pretensión del actor es que esta Sala Superior la sentencia de la Sala Guadalajara con el fin de que se le permita reintegrarse como presidente municipal del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa. Su causa de pedir la hace consistir, esencialmente, en que la Sala responsable validó incorrectamente la decisión del Tribunal local que determinó que las porciones normativas (artículos 136 de la Constitución local del estado de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa) que ha venido controvirtiendo son violatorias de los parámetros constitucionales y convencionales aplicables, toda vez que al haberseles aplicado ello ha traído como consecuencia que se le haya privado del ejercicio de su cargo como presidente municipal sin existir una sentencia condenatoria de carácter penal, lo que viola sus derechos político-electorales, el principio de inocencia y el principio *pro persona*, entre otros principios.
- (84) Por lo tanto, la cuestión principal por dilucidar es si las normas legales locales cuestionadas son inconstitucionales y/o inconvencionales.

6.3 Consideraciones de esta Sala Superior

- (85) Le asiste la razón a la parte recurrente en cuanto a que existió una **indebida fundamentación y motivación** de la resolución impugnada, ya que no se resolvió la cuestión efectivamente planteada, al desatenderse el planteamiento central del ahora recurrente que se desprende de una lectura integral de su escrito de demanda, consistente en que se analizara

su derecho fundamental a ser votado, en su vertiente de ejercicio al cargo, establecido en el artículo 35 constitucional, a la luz de los principios constitucionales y convencionales de presunción de inocencia, y *pro persona*. Lo fundado de este agravio es suficiente para **revocar** la sentencia impugnada.

Si bien lo ordinario sería revocar la resolución impugnada, procede, en el caso, hacer un análisis en **plenitud de jurisdicción**, toda vez que es necesario dar certidumbre y, de retrasar más la resolución definitiva del caso, existe el riesgo de que la pretensión del recurrente se torne inviable, ya que ésta tiene que ver con ejercer su cargo como presidente municipal para el cual fue electo hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro.

(86) **6.3.1 Indebida fundamentación y motivación**

Parámetros sobre la garantía de una debida fundamentación y motivación

- (87) El derecho de acceso a la justicia contemplado en el artículo 17 de la Constitución general implica, de entre otros aspectos, el deber de los tribunales de impartir una justicia completa.²² Esta exigencia supone que la autoridad judicial debe analizar y pronunciarse respecto a cada uno de los planteamientos que son sometidos a su conocimiento, de manera que la controversia en cuestión sea resuelta en su integridad.²³
- (88) En lo tocante a la garantía de una debida fundamentación y motivación, los artículos 14 y 16 de la Constitución general establecen la exigencia de que todo acto de autoridad, incluidas las resoluciones jurisdiccionales, esté

²² El segundo párrafo del artículo 17 establece lo siguiente: “**Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales** que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, **emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa** e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”. (Énfasis añadido).

²³ Con apoyo en la tesis de rubro **GARANTÍA A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMPLETA TUTELADA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES**. 9.^a época; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2007, T XXV, p. 793, número de registro 172517.



debidamente fundado y motivado, a fin de brindar una seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias²⁴.

- (89) En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para satisfacer este requisito debe “expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso” (fundamentación) y “deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto” (motivación).²⁵

Caso concreto

- (90) Le asiste la razón a la parte recurrente en cuanto a que existió una **indebida fundamentación y motivación** de la resolución impugnada y que la sala Guadalajara no hizo un **análisis exhaustivo** de los planteamientos de constitucionalidad desarrollados en el juicio ciudadano federal.
- (91) Consecuentemente, al considerar que no fueron debidamente analizados todos los agravios del recurrente, esta Sala Superior considera que ello es razón suficiente para **revocar** la sentencia impugnada, como se explica a continuación.
- (92) Como se dijo, la controversia tiene su origen en el acuerdo del pleno Municipal del Ayuntamiento de Sinaloa que le negó al recurrente reincorporarse al cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa, con motivo de los acuerdos 72 y 73 emitidos por el Congreso de esa entidad federativa en los que se determinó que por los efectos de la Declaratoria de Procedencia relativa a la Comisión de Delitos, quedaba separado del cargo

²⁴ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.

²⁵ En términos de la tesis jurisprudencial de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**. 7.ª época; Segunda Sala, *Apéndice de 1995*, tomo VI, pág. 175, número de registro 394216.

del cargo, en términos de lo dispuesto del artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de ese estado.

- (93) La negativa fue confirmada por el Tribunal Local del Estado de Sinaloa, al considerar que, con base en el artículo 136 de la Constitución local, el actor no podría reincorporarse al cargo al existir como impedimento jurídico el desafuero, y sin una sentencia absolutoria que se lo permitiera.
- (94) De ahí que, ante la Sala Guadalajara, el planteamiento esencial del actor, que se desprende de una lectura integral de los agravios tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo de su escrito de demanda, radicó en que la responsable incumplió con su deber de interpretar su derecho fundamental a ser votado, en su vertiente de ejercicio al cargo, establecido en el artículo 35 constitucional, a partir de los principios constitucionales y convencionales de presunción de inocencia y *pro persona*.
- (95) Lo anterior, ya que, desde su óptica, la aplicación de las normas legales locales controvertidas (artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa y 136 de la constitución local) que disponen que si el Congreso vota que ha lugar a proceder contra el denunciado, éste quedará inmediatamente separado del cargo, no es compatible con el sistema de protección de derechos humanos establecido en la Constitución general y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- (96) En su demanda, el actor argumentó que la separación del cargo de forma automática con motivo del dictado de una declaratoria de procedencia y la exigencia de una sentencia absolutoria para poder reincorporarse al mismo, contradice el principio de presunción de inocencia y los 23, párrafo 2, de la Convención Americana y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de los cuales se desprende que el derecho a ser electo (ejercer el cargo) solo podría ser limitado por existir condena por juez competente en materia penal; de ahí que, si en el caso no existe tal condena, entonces no hay impedimento alguno para reincorporarse.



- (97) No obstante, que ese fue el planteamiento esencial, la Sala Guadalajara indebidamente omitió hacer el análisis de constitucionalidad y convencionalidad que se le solicitó.
- (98) Esto es así porque, respecto de la exigencia del actor de realizar una interpretación *pro persona*, la sala responsable consideró que no se reunían los requisitos establecidos en la tesis ²⁶ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para aplicar el principio *pro persona*, ya que, el actor no señaló con claridad la norma a contrastar y los agravios que le produce, ni explicó

²⁶. Tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.) sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a las autoridades el deber de aplicar el principio *pro persona* como un criterio de interpretación de las normas relativas a derechos humanos, el cual busca maximizar su vigencia y respeto, para optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio. Así, como deber, se entiende que dicho principio es aplicable de oficio, cuando el Juez o tribunal considere necesario acudir a este criterio interpretativo para resolver los casos puestos a su consideración, pero también es factible que el quejoso en un juicio de amparo se inconforme con su falta de aplicación, o bien, solicite al órgano jurisdiccional llevar a cabo tal ejercicio interpretativo, y esta petición, para ser atendida de fondo, requiere del cumplimiento de una carga mínima; por lo que, tomando en cuenta la regla de expresar con claridad lo pedido y la causa de pedir, así como los conceptos de violación que causa el acto reclamado, es necesario que la solicitud para aplicar el principio citado o la impugnación de no haberse realizado por la autoridad responsable, dirigida al tribunal de amparo, reúna los siguientes requisitos mínimos: a) pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable; b) señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende; c) indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, d) precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles. En ese sentido, con el primer requisito se evita toda duda o incertidumbre sobre lo que se pretende del tribunal; el segundo obedece al objeto del principio *pro persona*, pues para realizarlo debe conocerse cuál es el derecho humano que se busca maximizar, aunado a que, como el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad, es necesario que el quejoso indique cuál es la parte del parámetro de control de regularidad constitucional que está siendo afectada; finalmente, el tercero y el cuarto requisitos cumplen la función de esclarecer al tribunal cuál es la disyuntiva de elección entre dos o más normas o interpretaciones, y los motivos para estimar que la propuesta por el quejoso es de mayor protección al derecho fundamental. De ahí que con tales elementos, el órgano jurisdiccional de amparo podrá estar en condiciones de establecer si la aplicación del principio referido, propuesta por el quejoso, es viable o no en el caso particular del conocimiento. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 613. Registro digital: 2007561.

porque la interpretación del tribunal local era restrictiva y cuál sería una que implicara una protección más amplia, de ahí que se declaró impedida para realizar un análisis de constitucionalidad y convencionalidad.

- (99) Contrariamente a lo decidido por la Sala Guadalajara, esta Sala Superior estima que tiene razón el recurrente en cuanto a que esa conclusión carece de **debida fundamentación y motivación**, ya que es inexacto que no se hayan cumplido los parámetros establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para aplicar el principio *pro persona*:

a) Pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable.

b) Señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende.

c) Indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y,

d) Precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles.

- (100) Del análisis del escrito de demanda se observa que el actor solicitó expresamente que se aplicara el principio *pro persona* y refirió que la interpretación más favorable resultaría de analizar su derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio al cargo, establecido en el artículo 35 fracción II de la Constitución, a la luz del principio constitucional y convencional de presunción de inocencia; así como a lo establecido en el 23 párrafo 2 de la Convención Americana y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que establecen como único parámetro válido de restricción al derecho de ser votado la existencia de condena dictada por juez competente en materia penal, por lo que en su óptica, tal interpretación llevaría a concluir que, si en su caso no existe tal sentencia condenatoria, entonces se le debería permitir ejercer el cargo de presidente municipal.



- (101) Como lo ha determinado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²⁷ si bien es cierto que el principio pro persona no puede entenderse como una exigencia para que se resuelva de conformidad con las pretensiones de la parte que lo invoque, ni como un permiso para soslayar el cumplimiento a los requisitos de admisibilidad o procedencia de medios de impugnación, también lo es que sí exige que su interpretación se realice en los términos más favorables a las personas. Lo anterior, significa que el principio pro persona debe beneficiar a quienes participen dentro de un procedimiento jurisdiccional, ya que **opera como criterio para determinar el fundamento, alcances, regulación y límites de los derechos humanos de cada una, según se encuentren en juego en un asunto, mientras que su falta de utilización puede ser**

²⁷ Tesis 1a. CCVII/2018 (10a.), de rubro y texto siguientes: PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES. De acuerdo con lo previsto en el artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas de derechos humanos se interpretarán y aplicarán "favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia", ello implica que el principio pro persona opera como un criterio que rige la selección entre: (i) dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que sea imposible armonizar y que, por tanto, exijan una elección; o (ii) dos o más posibles interpretaciones admisibles de una norma, de modo que se acoja aquella que adopte el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho. Así, es importante que tanto las normas entre las que se elige como las interpretaciones que se pretendan comparar sean aplicables en el primer caso y plausibles en el segundo, por ser el resultado de técnicas válidas de interpretación normativa. Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las jurisprudencias 1a./J. 104/2013 (10a.) y 1a./J. 10/2014 (10a.), sostuvo que el principio pro persona no puede entenderse como una exigencia para que se resuelva de conformidad con las pretensiones de la parte que lo invoque, ni como un permiso para soslayar el cumplimiento a los requisitos de admisibilidad o procedencia de recursos y medios de impugnación, aunque sí exige que su interpretación se realice en los términos más favorables a las personas. Lo anterior, refleja que el principio pro persona debe beneficiar a quienes participen dentro de un procedimiento jurisdiccional, ya que opera como criterio para determinar el fundamento, alcances, regulación y límites de los derechos humanos de cada una, según se encuentren en juego en un asunto, mientras que su falta de utilización puede ser reclamada en juicio por el efecto potencialmente perjudicial que podría tener para la tutela de un derecho humano. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 378. Registro digital: 2018781.

reclamada en juicio por el efecto potencialmente perjudicial que podría tener para la tutela de un derecho humano.

- (102) En el caso, a juicio de esta Sala Superior, la Sala responsable desatendió utilizar el principio *pro persona*, en tanto criterio, en la forma determinada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis invocada en el párrafo anterior y ello trajo como consecuencia un efecto perjudicial en la tutela de los derechos político-electorales en su vertiente de ejercicio y permanencia en el cargo.
- (103) De ahí que al considerarse incorrectas las razones dadas por la responsable para no analizar el caso a la luz del principio *pro persona*, es que esta Sala Superior considera **fundado** el agravio sobre la **indebida motivación**.
- (104) Lo fundado del agravio radica en que los razonamientos que se advierten de la resolución impugnada no atienden la pretensión real del actor de que se contrastaran las normas locales en las que se basó la negativa de reincorporarlo al cargo -que disponen que la separación del cargo es concomitante a la emisión de una declaratoria de procedencia-, con los estándares internacionales sobre las restricciones al derecho a ser votado y el principio de presunción de inocencia.
- (105) Esto es así porque, los argumentos de la Sala Guadalajara para considerar correcta la decisión del tribunal local fue la aplicación literal del contenido normativo del artículo 136 de la constitución local, al señalar que el actor pretendía cambiar la condicionante establecida en dicho artículo para reincorporarse al cargo, al reclamar erróneamente que, en tanto no existiera una sentencia condenatoria debía ser restituido en sus funciones, cuando, contrario a ello, tal artículo dispone que puede ser reincorporado hasta que se emita una sentencia absolutoria.
- (106) Es decir, la responsable se limitó a aplicar artículo 136 de la constitución local, sin analizarlo a la luz de los estándares constitucionales y convencionales, como era la pretensión del actor en su demanda.



- (107) Respecto a la presunción de inocencia, consideró que no se vulneró, bajo el argumento de que la declaratoria de procedencia no prejuzgaba sobre la culpabilidad dentro del proceso penal, y que, si bien el desafuero tiene como efecto inmediato la separación al cargo, no se trataba de una pena, sino de una restricción constitucionalmente legítima que permite que un funcionario sea procesado con bases sólidas.
- (108) Para esta Sala Superior, no es válido tal razonamiento, ya que la preocupación del actor no era que se le presumiera culpable dentro del proceso penal, sino que consideraba que se le estaba tratando como tal, al separarlo del cargo de forma automática; pues cuestiona que sin existir sentencia penal por juez competente que determinara su responsabilidad se le restringe indebidamente su derecho político de ser votado en su vertiente de ejercicio al cargo. De ahí que tampoco existe congruencia entre lo planteado y la respuesta que recibió.
- (109) Tampoco resulta suficiente que la responsable sostenga de forma dogmática que la separación del cargo se trata de una restricción constitucionalmente legítima que permite que un funcionario sea procesado con bases sólidas, sin dar argumentos o razonamientos para llegar a esa conclusión, ya que justamente el actor cuestiona su legitimidad constitucional. De ahí que no hay una respuesta frontal y de forma exhaustiva a sus planteamientos.
- (110) Consecuentemente, esta Sala Superior considera **fundados** los agravios expuestos por el actor, ya la autoridad responsable no analizó los planteamientos esenciales del actor sometidos a su conocimiento; ni se pronunció respecto de la pretensión real a partir de una valoración integral de la demanda, por lo que la controversia planteada no fue resuelta en su integridad, en detrimento de la seguridad jurídica del recurrente. Por lo tanto, se revoca la resolución impugnada emitida por la Sala Regional responsable.
- (111) Ahora bien, a efectos de garantizar el acceso a la justicia al actor, y privilegiar la resolución de su controversia de forma completa, pronta y

expedita, se considera que -en las circunstancias particulares del caso- se justifica analizar, **en plenitud de jurisdicción**, de conformidad con lo establecido en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios, la sentencia emitida por el Tribunal local.

- (112) Como se advirtió, el problema jurídico que se plantea en el caso es determinar si la negativa de reincorporarlo al cargo como presidente municipal de Culiacán Sinaloa, con motivo de una declaratoria de procedencia en la que se ordenó la separación del cargo, constituye o no una restricción constitucional y convencionalmente válida a su derecho de ser votado, en su vertiente de ejercicio al cargo.
- (113) Resulta necesario decidir lo anterior de forma inmediata, toda vez que la pretensión de Jesús Estrada Ferreiro es que se le restituya en el cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa, pretensión que solo podría alcanzar dentro del periodo para el cual fue electo, el cual culmina el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro. No obstante, ha visto afectado su derecho al acceso a la justicia, ya que, desde el seis de diciembre de dos mil veintidós, fecha en la cual solicitó su reincorporación al cargo, han pasado más de ocho meses, producto de una larga cadena impugnativa, sin que exista certeza sobre su situación jurídica.
- (114) Por lo anterior, y a fin de privilegiar la resolución de fondo de la controversia planteada, **se justifica llevar a cabo el estudio en plenitud de jurisdicción**, de conformidad con lo establecido en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios, ya que de extenderse el plazo aún más, se corre el riesgo de que su pretensión se torne inviable.

6.3.2 Estudio en plenitud de jurisdicción. Delimitación de la materia de estudio

- (115) Como se adelantó, el planteamiento esencial del actor, que se desprende de una lectura integral de los agravios tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo, y que, como se mostró en el apartado anterior, la Sala responsable dejó de atender, es que el Tribunal Local incumplió su deber de interpretar



el derecho fundamental a ser votado, en su vertiente de ejercicio al cargo, establecido en el artículo 35 constitucional, a partir de los principios constitucionales y convencionales de presunción de inocencia y *pro persona*.

- (116) Así, desde la perspectiva del ahora recurrente, la separación del cargo de forma automática con motivo del dictado de una declaratoria de procedencia y la exigencia de una sentencia absolutoria para poder reincorporarse al mismo, riñe con el principio de presunción de inocencia y es contrario a lo establecido en el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de los cuales se desprende que el derecho a ser electo (ejercer el cargo) solo podría ser limitado por existir condena por juez competente en materia penal; de ahí que, si en el caso no existe tal condena, entonces no hay impedimento alguno para reincorporarse.
- (117) Por lo tanto, considera que las normas locales legales aplicadas en sus perjuicio (artículo 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa y 136 de la constitución local) que disponen que si el Congreso vota que ha lugar a proceder contra el denunciado, éste quedará inmediatamente separado del cargo, son incompatibles con el sistema de protección de derechos humanos establecidos en la Constitución general y en la Convención Americana de Derechos Humanos.
- (118) De ahí que, no obstante que el actor expone otros agravios en contra de la determinación del Tribunal Local, atendiendo al **principio de mayor beneficio**²⁸ esta autoridad analizará **únicamente ese agravio**, pues es el

²⁸Jurisprudencia 3/2005, del Pleno de la SCJN, de rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Febrero de 2005; Pág. 5; registro IUS: 179367; así como la Jurisprudencia 16/2021 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO). A PARTIR DE LA

que atiende el núcleo de la irregularidad planteada, y también **es fundado y suficiente para revocar la resolución reclamada.**

6.3.3 Estudio en plenitud de jurisdicción

6.3.3.1. Las normas legales locales controvertidas pueden ser sujetas a control de constitucionalidad y convencionalidad, con independencia de que se encuentren redactadas de forma similar a una disposición constitucional

- (119) Como se indicó, las normas que se someten a un control de constitucionalidad en el caso concreto son los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y el diverso 41 de la Ley de Responsabilidades local.
- (120) En ese sentido, es importante señalar que el análisis que se efectuara abarca ambos artículos, derivado de la sistematicidad e interdependencia que existe entre ambas normas, ya que son similares y se aplicaron en el caso concreto.
- (121) Conviene tener presente el texto de las disposiciones impugnadas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SINALOA

Artículo 136.- *Por la declaratoria de procedencia, el servidor público quedará separado de su cargo mientras esté sujeto al proceso penal. En caso contrario cesará todo procedimiento ulterior en su contra, pero podrá enjuiciársele penalmente después de concluido su cargo. Cuando la sentencia sea absolutoria, el inculpado podrá reasumir su encargo.*

Tratándose de delitos federales imputados al Gobernador, a los Diputados o Magistrados, previa declaratoria del Congreso de la Unión, la Legislatura Local resolverá si ha lugar a

ENTRADA EN VIGOR DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 17, TERCER PÁRRAFO, CONSTITUCIONAL, TODAS LAS AUTORIDADES JUDICIALES Y AQUELLAS CON FUNCIONES MATERIALMENTE JURISDICCIONALES DEBEN PRIVILEGIAR LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES, SIEMPRE Y CUANDO NO SE AFECTE LA IGUALDAD ENTRE LAS PARTES (DOF DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017), consultable en el Semanario Judicial de la Federación con número de registro digital 2023741.



proceder en contra de los servidores públicos, mencionados, para el solo efecto de dejar expedita la actuación de las autoridades competentes.

LEY DE RESPONSABILIDADES DEL ESTADO DE SINALOA

ARTÍCULO 41.- *Si el Congreso del Estado declara que ha lugar a proceder contra el denunciado, éste quedará inmediatamente separado de su cargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes; en este caso, se enviará el expediente relativo a la Procuraduría General de Justicia para que ejercite la acción penal correspondiente.*

Si no se emite declaratoria de procedencia, el servidor público continuará en el desempeño de su cargo y no habrá lugar a procedimiento ulterior, por los mismos hechos, en tanto no concluyan sus funciones.

Por su parte, es importante destacar que el párrafo 7, del artículo 111 de la Constitución General establece:

Artículo 111. *Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.*

(...)

(...)

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.”

(...)

- (122) Antes de proceder a realizar el análisis de constitucionalidad y/o convencionalidad de las normas jurídicas locales, es importante precisar que toda disposición legal, incluidas las normas constitucionales locales pueden ser sujetas de control de constitucionalidad.
- (123) Al respecto, la SCJN ha sustentado que los preceptos de la Constitución General no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad

mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmunes a cualquier tipo de control jurisdiccional.²⁹

- (124) Además, el Más Alto Tribunal tribunal ha señalado que ni en la Constitución Federal ni en la Ley de Amparo se establece que, a través del juicio de amparo, aquélla pueda sujetarse a control constitucional, sino únicamente las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías establecidas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; sin que en el concepto "normas de carácter general" puedan entenderse incluidos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta es la Ley Suprema que da fundamento normativo al juicio de amparo; y aun cuando se aceptara que, en sentido lato, es una norma general.
- (125) Así, tomando en cuenta estos razonamientos, esta Sala Superior entiende que, con excepción de las normas constitucionales, todas las disposiciones legales y los actos de las autoridades son susceptibles de control constitucional.
- (126) Adicionalmente, este órgano jurisdiccional federal tiene conferido un control concreto por disposición constitucional específica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, sexto párrafo, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 41 y 116 de la Ley Fundamental, lo que implica que, aun cuando las disposiciones locales estén redactadas en forma similar a un precepto de la Constitución General, deben y pueden ser analizadas en los casos concretos, con el objetivo de verificar su regularidad constitucional, para determinar si se está ante restricciones legales válidas,

²⁹ Véase la tesis: 2a./J. 3/2014 (10a.), de rubro **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**



o si, por el contrario, exceden los estándares constitucionales y convencionales.

(127) Esta Sala Superior, es un **órgano del orden constitucional o total**, ya que tiene asignadas funciones de control concreto de la regularidad constitucional de actos, resoluciones y demás elementos jurídicos.

(128) Estimar lo contrario, significaría que basta con que una disposición legal se encuentre redactada en forma similar a una prevista en la Constitución General, para que el juez constitucional se encuentre impedido para analizar si vulnera principios y derechos humanos constitucional y convencionalmente protegidos. Esto, sin lugar a duda podría implicar una denegación de justicia, máxime si nos encontramos ante un caso concreto que derivado de sus características concretas y ante la aplicación de la disposición, pudiera estarse restringiendo de manera injustificada derechos político-electorales. En consecuencia, aun cuando los artículos 136 de la Constitución local y 41 de la Ley de Responsabilidades local tiene una formulación similar al séptimo párrafo del artículo 111 de la Constitución General, esto no las hace constitucionales de entrada ni tampoco impide que puedan analizarse a la luz de los límites y principios constitucionalmente previstos cuando dichas normas se apliquen en el ámbito local. Lo anterior, en el entendido de que las normas jurídicas locales bajo escrutinio, a diferencia de lo que establece el artículo 111, séptimo párrafo, no establece la siguiente disposición: ***“Las declaraciones y resoluciones de la (sic) Cámaras de Diputados (sic) Senadores son inatacables”***.

6.3.3.2. Los artículos 136 de la Constitución local y 41 de la Ley de Responsabilidades local contravienen la Constitución General, porque establecen una restricción indebida a los derechos político-electorales en su vertiente del ejercicio del cargo, que excede las restricciones

previstas en el artículo 38 constitucional y 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- (129) Para analizar la constitucionalidad de una norma, existen diversos métodos reconocidos por la SCJN.³⁰
- (130) La Segunda Sala de la Suprema Corte ha señalado que no es posible realizar la interpretación conforme en normas que contengan categorías sospechosas o discriminatorias;³¹ por otro lado, se ha considerado que es preferible usar el examen de proporcionalidad cuando existan normas que puedan causar una restricción o limitación a un derecho humano, o bien, que el test o examen de igualdad se puede desarrollar en asuntos donde se trate de normas que atenten contra el derecho a la igualdad y no discriminación.
- (131) Asimismo, se ha dicho que el escrutinio judicial (leve, medio o intenso) ha sido empleado para casos en los cuales se prevean normas o actuaciones gubernamentales que consistan en vulneraciones a derechos humanos por categorías sospechosas.³²
- (132) Así también, se ha permitido analizar la constitucionalidad de una norma a partir de su razonabilidad, con base en los principios y reglas reguladoras de una institución jurídica.³³

³⁰ Jurisprudencia 2ª./J. 10/2019 (10ª) de la Segunda Sala de la SCJN con el rubro **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL”**

³¹ Tesis 2ª. X/2017 (10ª) de la Segunda Sala de la SCJN con el rubro **NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME.**

³² Jurisprudencia P./J. 10/2016 (10ª.) del pleno de la SCJN de rubro **CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.**

³³ Tesis 1ª. CXLV/2015 (10ª.) de la Primera Sala de la SCJN, de rubro **ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESTÁN FACULTADOS PARA REALIZAR UN ESCRUTINIO DE RAZONABILIDAD A LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA CUANDO EN ELLA SE IMPONGAN REQUISITOS DISTINTOS PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES QUE PROTEJAN BIENES JURÍDICOS SIMILARES.**



- (133) El Tribunal pleno de la SCJN ha determinado los pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, conforme a la tesis plenaria P. LXIX/2011(9a.)

de rubro y textos siguientes:³⁴

PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte.

- (134) Ante la existencia de una amplia gama de métodos para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución o por los tratados internacionales se ha transgredido, es necesario precisar que para decidir cuál es la o herramienta más adecuada para un caso concreto, se tiene que atender:

- a) El derecho o principio constitucional que se alegue violado;
- b) Si la norma de que se trata constituye una limitación gradual

³⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 552. Registro digital: 160525.

en el ejercicio del derecho, o si es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute;

- c)** El tipo de intereses que se encuentran en juego;
- d)** La intensidad de la violación alegada; y
- e)** La naturaleza jurídica y regulatoria de la norma jurídica impugnada

Caso concreto

- (135) En el caso, los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades local, materia de impugnación, establecen de forma similar que, ante la declaratoria de procedencia, el servidor público quedará inmediatamente separado de su cargo.
- (136) Como se observa, el párrafo primero de ambas disposiciones es categórico en establecer que una vez declarada la procedencia el servidor público quedará inmediatamente separado de su cargo y por cuanto, al artículo 136 de la Constitución local, prevé que el inculpado podrá reasumir su encargo ante una sentencia absolutoria.
- (137) La interpretación gramatical de este precepto permite arribar a las siguientes premisas:
 - a)** La sola declaración de procedencia separa del cargo al servidor público –en este caso- al presidente municipal de Culiacán Sinaloa.
 - b)** Podrá regresar a su cargo solamente ante una resolución absolutoria.
- (138) Así, es evidente que las disposiciones bajo escrutinio no admiten una interpretación conforme, ya sea en sentido amplio o restringido, ya que su



formulación no deja lugar a dudas que la declaratoria de procedencia que emita el Congreso local separa inmediatamente y de forma automática a los funcionarios que sean objeto de ella.

- (139) Como se desprende de las propias normas, la interpretación conforme no es suficiente para resolver la problemática, razón por la cual procede realizar un examen de proporcionalidad debido a que la norma en cuestión puede causar una restricción o limitación injustificada a un derecho humano de la parte actora a ejercer el cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa.
- (140) Al respecto, cabe destacar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CCLXIII/2016, de rubro: TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL, ha sustentado que dicho instrumento de ponderación constitucional es útil para verificar la razonabilidad de la incidencia de disposiciones secundarias en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales, mismo que tiene cuatro componentes:
- a) **Fin constitucionalmente legítimo.** La intervención debe perseguir un fin constitucionalmente reconocido y, por ende, válido.
 - b) **Idoneidad.** Que la medida resulte idónea para satisfacer el propósito constitucional.
 - c) **Necesidad.** Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas las opciones que revisten al menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto.
 - d) **Proporcionalidad en sentido estricto.** La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el

significado del derecho intervenido

(141) Atendiendo a lo anterior, se estima que la restricción relativa a que cuando se determine la declaración de procedencia respecto de un funcionario no cumple cabalmente con los parámetros constitucionales y convencionales y, por lo tanto, es indebida, por lo siguiente.

(142) En primer lugar, es importante mencionar que el artículo 38 de la Constitución Federal - norma constitucional general, establece que los derechos o prerrogativas de la ciudadanía se suspenderán:

- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36.
- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- Durante la extinción de una pena corporal;
- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal;
- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión, y
- Por tener sentencia firme por la comisión intencional de delitos contra la vida y la integridad corporal; contra la libertad y seguridad sexuales, el normal desarrollo psicosexual; por violencia familiar, violencia familiar equiparada o doméstica, violación a la intimidad sexual; por violencia política contra las mujeres en razón de género, en cualquiera de sus modalidades y tipos.
- Por ser declarada como persona deudora alimentaria morosa.

(143) Por su parte, el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto de los derechos políticos establece, que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades,



exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.³⁵

Tomando en cuenta lo expuesto, resulta que la separación del cargo de un funcionario público, con motivo de una declaratoria de procedencia para el efecto de que pueda ser sujeto a un proceso de carácter penal, constituye una medida cautelar. Ello por tres razones principales: 1) es suspensión temporal, mientras dura el procedimiento penal; 2) es una medida que se anticipa a la resolución definitiva de un juicio de responsabilidad penal, y 3) su objetivo es que mientras que dura el procedimiento penal el servicio público del funcionario no se ve afectado. En ese orden, aunque no es una medida cautelar de restricción de la libertad, si es una medida que restringe otro tipo de derechos humanos, como lo son los de carácter político-electoral, a saber, el derecho al voto pasivo en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo de elección popular.

- (144) Cuando se separa del cargo de elección popular a una persona, también se afecta de manera indirecta, el derecho de la ciudadanía que lo eligió a un cargo de elección popular, de representación o de carácter ejecutivo, como en el caso.
- (145) Por ende, si bien, estas medidas cautelares no restringen la libertad personal, sí limitan los derechos político-electorales del ciudadano con la sola declaratoria de procedencia, por lo que, en concepto de esta Sala Superior resultan aplicables los criterios de la CIDH respecto de cómo debe

³⁵ **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
- de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

analizarse la convencionalidad de una medida cautelar restrictiva, partiendo de que, en principio, todos los derechos humanos se encuentran a un mismo nivel, y para determinar en los casos concretos cuál debe prevalecer, se debe realizar un ejercicio de ponderación, lo cual aquí no es el caso; es decir, no se realiza un juicio ponderativo, sino de proporcionalidad.

(146) La Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver recientemente el **CASO GARCÍA RODRÍGUEZ Y OTRO VS. MÉXICO**, estableció respecto de cómo debe analizarse la razonabilidad o proporcionalidad de las medidas cautelares restrictivas de libertad, lo siguiente:

- **Que para que una medida cautelar restrictiva de la libertad no sea arbitraria y no se vea afectado el derecho a la presunción de inocencia, es necesario que: a) se presenten presupuestos materiales relacionados con la existencia de un hecho ilícito y con la vinculación de la persona procesada a ese hecho; b) esas medidas cumplan con los cuatro elementos del “test de proporcionalidad”, es decir con la finalidad de la medida que debe ser legítima (compatible con la Convención Americana), idónea para cumplir con el fin que se persigue, necesaria y estrictamente proporcional, y c) la decisión que las impone contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas.**
- Se argumentó en lo que se refiere al “test de proporcionalidad”, que **la Corte ha afirmado que corresponde a la autoridad judicial desarrollar un juicio de proporcionalidad al momento de imponer una medida privativa de la libertad.**
- Se indicó que **la prisión preventiva, por tratarse de la medida más severa, debe aplicarse excepcionalmente y la regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal.**



- **Corresponde a la autoridad judicial imponer medidas de esta naturaleza únicamente cuando acredite que: a) la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; b) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; c) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, y d) que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida.**
- En lo que refiere al primer punto, el Tribunal ha indicado que la medida solo se debe imponer cuando sea necesaria para la satisfacción de un fin legítimo, a saber: **que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia. Asimismo, ha destacado que el peligro procesal no se presume, sino que debe realizarse su verificación en cada caso, fundado en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto.**
- Respecto de la necesidad, la Corte encuentra que, al ser la privación de la libertad una medida que implica una restricción a la esfera de acción individual **corresponde exigir a la autoridad judicial que imponga dicha medida, únicamente cuando considere que los demás mecanismos previstos en la ley, que impliquen un menor grado de injerencia en los derechos individuales, no son suficientes para satisfacer el fin procesal.**

(147) Por su parte, en el **CASO PETRO URREGO VS COLOMBIA**, de 8 de julio de dos mil veinte, en el cual la Corte interamericana concluyó que se afectaron los derechos políticos del actor como consecuencia de la sanción

disciplinaria de destitución como Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., e inhabilitación por el término de quince años para ocupar cargos públicos, que le fue impuesta por la Procuraduría General de la República, ya que la vigencia de las normas que facultaban a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios democráticamente electos así como aquellas que tienen el efecto práctico de producir una inhabilitación en el ejercicio de los derechos políticos como resultado de una decisión de la Contraloría, constituyen una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; resultan relevantes para en análisis de la controversia a resolver, los siguientes párrafos:

- (Párrafo 96) La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que **dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción** (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores.
- (Párrafo 97) Esta interpretación literal resulta corroborada si se acude al objeto y fin de la Convención para comprender los alcances del artículo 23.2 del mismo instrumento. La Corte ha afirmado que el objeto y fin de la Convención es “la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos”, así como la consolidación y protección de un ordenamiento democrático los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la



seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”. El artículo 23.2 de la Convención corrobora esa finalidad, pues autoriza la posibilidad de establecer regulaciones que permitan la existencia de condiciones para el goce y ejercicio de los derechos políticos. De igual forma lo hace la Declaración Americana en su artículo XXVIII, en el sentido de que reconoce la posibilidad de establecer restricciones al ejercicio de los derechos políticos cuando estos son “necesarios en una sociedad democrática”. Para los mismos efectos, resulta relevante el artículo 32.2 de la Convención en el sentido de que establece que “[l]os derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

- (Párrafo 100) Tal como fue señalado con anterioridad, del artículo 23.2 de la Convención se desprenden los requisitos para que proceda la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23.1 como consecuencia de una sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario público democráticamente electo. En el caso de la sanción impuesta al señor Petro, ninguno de esos requisitos se cumplió, pues el órgano que impuso dicha sanción no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana. Además, la sanción de destitución –aun cuando esta haya ocurrido por un período de un mes- constituyó una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo, que no pudo continuar ejerciendo su cargo, como una afectación a los derechos de aquellas personas que lo eligieron, y en general afecta la dinámica del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores.
- (Párrafo 111) En relación con los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Convención, el deber de adecuar el derecho interno implica

que las normas que prevén restricciones a los derechos políticos –o que facultan autoridades para su imposición- deben ajustarse a lo previsto en el artículo 23.2 del mismo instrumento (*supra* párrs. 90 al 98). Asimismo, respecto a la adopción de dichas prácticas, esta Corte ha reconocido que todas las autoridades de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad (*supra* párrs. 103 y 107).

- (Párrafo 113) La Corte concluye que el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos.
- (Párrafo 115) La Corte concluye que las sanciones impuestas por la Contraloría pueden tener el efecto práctico de restringir derechos políticos, incumpliendo así las condiciones previstas en el artículo 23.2 de la Convención y que han sido reiteradas en la presente sentencia. En esa medida, el Tribunal considera que el artículo 60 de la Ley 610 de 2010 y el artículo 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único son contrarios al artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.

(148) Bajo las premisas normativas anteriores, los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades local, no persiguen un **fin constitucional y convencionalmente permitido**.

(149) En efecto, la restricción de suspender a una persona de su derecho de ejercer el cargo de elección popular, no es congruente con el artículo 38 de la Constitución General, que establece los supuestos por los que se puede suspender los derechos de cualquier ciudadano, entre los cuales, naturalmente se encuentran los derechos político-electorales.

(150) En este entendido, el artículo 38 es una norma constitucional que tiene aplicación en el ámbito local y de la cual no se advierte que exista libre



configuración normativa para que las entidades federativas puedan legislar disposiciones para imponer restricciones de diversa naturaleza o que persigan fines distintos a los de los supuestos previstos. Es decir, la imposición de la suspensión de los derechos políticos electorales solo puede hacerse válidamente en aquellos supuestos expresamente previstos en el artículo 38 de la Constitución. Y respecto de ello, en tanto restricciones, tiene que realizarse una interpretación estricta.

- (151) Entonces, no se observa que el efecto relativo a la separación del cargo con motivo de una declaración de procedencia que se emita en las entidades federativas en contra de funcionarios públicos de elección popular para que puedan ser juzgados penalmente, sea compatible o tenga encuadre con alguno de los supuestos previstos en el artículo 38 constitucional para restringir derechos y prerrogativas de la ciudadanía.
- (152) Por ende, no se observa que las disposiciones locales que se analizan busquen las finalidades del artículo 38 de la Constitución General, que pueda justificar su validez.
- (153) Por su parte, las normas locales impugnadas tampoco guardan identidad con los supuestos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por los que exclusivamente se puede reglamentar o restringir derechos políticos; es decir, por: **edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.**
- (154) En efecto, no se advierte que las disposiciones que se analizan y se aplicaron al recurrente sean compatibles con las finalidades que persiguen los supuestos de regulación de los derechos políticos previstos en la Convención Americana, destacándose que, en el caso concreto, **la medida no cumple con la exigencia convencional relativa a que se haya emitido mediante una condena dictada por un juez competente dentro de una causa penal a partir de un test de proporcionalidad, sino que se emitió mediante una decisión de carácter político.**

- (155) En adición, no se observa que la consecuencia jurídica de la declaración de procedencia relativa a separarlo del cargo se encuentre encaminada a evitar que el recurrente impida el desarrollo del procedimiento o eluda la acción de la justicia, máxime que los procesos penales a los que se le ha enfrentado en ningún momento han implicado que se le haya privado de su libertad. En todo caso, un juez penal en el procedimiento respectivo podrá emitir las medidas cautelares respectivas, tales como la separación del cargo.
- (156) Bajo esta óptica, de conformidad con los criterios de la CIDH el peligro procesal que pudiera existir de no separar al funcionario del cargo al emitir una declaración de procedencia en su contra no puede presumirse, sino que debe verificarse en cada caso, fundado en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto; es decir, debe estar debidamente motivado y no decretarse arbitrariamente como sucede en el caso.
- (157) Por lo tanto, en vista de que las disposiciones impugnadas que prevén que una vez que se emita la declaración de procedencia los funcionarios serán separados **inmediatamente** de su cargo y solamente podrán regresar ante una resolución absolutoria, no superan el primer elemento a analizar en un test de proporcionalidad; por lo tanto, se estima que no constituye una medida válida y razonable para restringir derechos político-electorales del ciudadano en su vertiente del ejercicio del cargo, lo cual hace innecesario analizar el resto de los elementos dentro del examen de proporcionalidad.

6.3.3.3. La restricción mediante la cual se separó al recurrente de su cargo como presidente municipal de Culiacán, ante la emisión de la declaración de procedencia, vulnera su derecho a la presunción de inocencia

- (158) En cuanto al derecho a la presunción de inocencia, el artículo 8.2 de la Convención Americana establece que toda persona inculpada de delito



tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

- (159) Al respecto, la CIDH ha sido consistente en señalar que esta “exige que el Estado no condene informalmente a una persona o emita juicio ante la sociedad, contribuyendo así a formar una opinión pública, mientras no se acredite conforme a la ley la responsabilidad penal de aquella”.
- (160) Por su parte, la Primera Sala de la SCJN ha tratado la presunción de inocencia como regla de trato procesal, que se entiende como regla de tratamiento del imputado, y el contenido de ese derecho fundamental consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal.³⁶
- (161) A la par, ha señalado que la finalidad de la presunción de inocencia es “impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por lo tanto, **cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena**”. En esta lógica, la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada la responsabilidad **por virtud de una sentencia judicial y, una vez, que se le haya seguido un proceso con todas las garantías.**
- (162) En este sentido, por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el artículo 8.2 que “toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”. Por su parte, la fracción I, del apartado B, del actual artículo 20 de la Constitución mexicana cubre esta vertiente del derecho, al establecer que los inculcados tienen derecho a **“que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”**.
- (163) En torno a esta vertiente de la presunción de inocencia, surge la cuestión de *cuándo empieza y cuándo termina* la protección de la regla de

³⁶ Véase sentencia dictada en AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3181/2018.

tratamiento. El debate doctrinal que existe en la dogmática penal sobre la compatibilidad de la medida cautelar de prisión preventiva con la presunción de inocencia puede entenderse precisamente como una discusión sobre el momento en el que *empieza* la obligación de tratar como inocente a una persona sujeta a proceso.

- (164) Por su parte, la SCJN señala que la Corte Interamericana explicó en ***Ricardo Canese vs. Paraguay*** que la presunción de inocencia es un derecho que “implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi* [la carga probatoria] corresponde a quien acusa”.
- (165) En esa línea, la SCJN señala que en el **amparo en revisión 349/2012**, se explicó que la presunción de inocencia como *estándar probatorio* o *regla de juicio* “puede entenderse como una norma que ordena a los jueces **la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona**”.
- (166) En términos similares, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en ***Cantoral Benavides vs. Perú*** que “el principio de la presunción de inocencia, tal y como se desprende del artículo 8.2 de la Convención, exige que una persona **no pueda ser condenada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad penal**”, de tal suerte que “**si obra contra ella prueba incompleta o insuficiente, no es procedente condenarla, sino absolverla**”.
- (167) Posteriormente, en ***López Mendoza vs. Venezuela*** la Corte Interamericana hizo referencia a esta vertiente de la presunción de inocencia, aunque con una terminología imprecisa, al señalar que “**la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción penal**”, toda vez que “**la falta de prueba plena en una sentencia condenatoria constituye una violación al principio de presunción de inocencia**”. En este sentido, es evidente que aun con un estándar de prueba muy exigente no puede haber una prueba plena entendida como



“certeza absoluta”, toda vez que la prueba de la existencia de un delito y/o la responsabilidad de una persona sólo puede establecerse con cierto *grado de probabilidad*. Por lo demás, en el precedente interamericano en cita también se aclaró que “cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado”.

- (168) También, resulta relevante lo sustentado en dicha determinación, en la que se sostuvo que hay que preguntarse si el ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración puede afectar o no el derecho al sufragio pasivo. En otras palabras, si por esa vía se puede impedir que un ciudadano participe como candidato en una contienda electoral.
- (169) A través del ejercicio de tal potestad sancionatoria administrativa **no se puede afectar el derecho al sufragio pasivo y que esa función está reservada a una autoridad judicial teniendo en cuenta la dimensión del derecho afectado.**
- (170) Este tipo de restricción **no tendría que estar reservada exclusivamente a un juez penal, sino a cualquier autoridad judicial previamente determinada por el ordenamiento jurídico respectivo y que cumpla con respetar y asegurar las garantías establecidas en esta materia.**
- (171) En la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 130/2019 Y SU ACUMULADA 136/2019**, la SCJN razonó que la vigencia de la prisión preventiva oficiosa es lesiva del esquema de derechos humanos si su aplicación habrá de implicar al menos, en muchos casos, el cumplimiento de la pena de prisión mínima prevista en el tipo penal, pues la sanción prevista en la norma ya se está aplicando sin la **existencia de una sentencia de condena**. A través de esta aproximación se advierte que la **prisión preventiva no es una medida cautelar sino una pena anticipada**³⁷.
- (172) De igual manera, en el citado amparo en revisión 349/2012, la Primera Sala de la SCJN también estableció que la presunción de inocencia debe de

³⁷ Véase acción de inconstitucionalidad 130/2019 y acumulada.

interpretarse como una regla de trato procesal, entendiéndose como una garantía de trato.

- (173) Es decir, la presunción de inocencia implica que no se emitan medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, **cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena**
- (174) Tomando en cuenta los precedentes emitidos tanto por la CIDH como la SCJN y las normas constitucionales y convencionales aplicables, se estima que las disposiciones impugnadas que entrañan la separación del cargo ante la sola declaración de procedencia de un Congreso local vulneran el principio de presunción de inocencia.
- (175) En el caso, la medida prevista en las disposiciones que se analizan, faculta al Congreso local a emitir una decisión que vulnera la presunción de inocencia del recurrente, ya que no se ha establecido su responsabilidad y ni siquiera se le ha sujetado a un proceso penal; sin embargo, recibe el tratamiento de un condenado en cuanto se le impide incorporarse a su cargo de presidente municipal de Culiacán.
- (176) En efecto, la declaratoria de procedencia es una determinación **que no es de carácter judicial que anticipa la imposición de una restricción a su derecho político-electoral de acceso al cargo para el que fue electo, que solo debería tener lugar ante una determinación judicial de carácter penal, en vista de que se separa indefinidamente al recurrente de su cargo como presidente municipal.**
- (177) Con mayor razón, se vulnera la presunción de inocencia del recurrente, puesto que solamente podrá incorporarse a su cargo ante una sentencia absolutoria, **lo cual, es contrario a los criterios de la CIDH, pues se obliga a que se demuestre su inocencia para que se le restituyan sus derechos, y así, poder continuar ejerciendo el cargo para el que fue electo.**



- (178) Cabe señalar, que este tipo de disposiciones locales crean incentivos negativos para que por decisiones políticas se prive a los ciudadanos de sus derechos y prerrogativas, ya que, puede tener lugar, que por intereses de grupo o conflictos de esta naturaleza se pueden generar situaciones artificiosas.
- (179) En el caso, el recurrente ha sido objeto de dos declaratorias de procedencia por distintos delitos, sin que, en autos, exista constancia alguna que acredite que ha sido condenado penalmente o privado de su libertad por alguno de ellos; no obstante, hasta el momento no ha podido reincorporarse a sus funciones.
- (180) Debe tomarse en cuenta, que, con normas locales de esta naturaleza, se corre el riesgo de que los procesos penales a los que sean sujetos los funcionarios públicos se alarguen tanto, que la resolución absolutoria pudiera llegar cuando termine el periodo para el que fueron electos, lo cual, en el caso, haría imposible resarcir la vulneración al derecho político-electoral de la que fue objeto el recurrente.
- (181) En ese contexto, a través de las normas impugnadas que prevén que la sola emisión de la declaración de procedencia da lugar a la separación del cargo, **cuando todavía ni siquiera estamos ante un proceso penal donde se hayan aportado pruebas de cargo *suficientes* para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona”, se vulnera el principio de presunción de inocencia”**
- (182) En el caso, la restricción de la cual es objeto el recurrente constituye un efecto que solamente debería tener lugar ante una sanción prevista en la norma, impuesta por autoridad judicial competente, en la cual se acredite su responsabilidad.
- (183) En conclusión, sin la **existencia de una sentencia de condena por una autoridad jurisdiccional, lo previsto en los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades local, no constituye una medida cautelar sino una pena anticipada** o restricción indebida por desproporcionada, que violenta el principio de presunción de

inocencia consagrado en la Constitución General y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual, restringe injustificadamente el derecho político-electoral del recurrente en su vertiente de acceso al cargo.

- (184) Por lo tanto, las porciones normativas impugnadas contenidas en los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades local en la parte que disponen que ante la declaración de procedencia que emita el Congreso local el funcionario deberá separarse del cargo, en tanto, no se emita una resolución absolutoria, son incompatibles con los estándares constitucionales y convencionales, .
- (185) En consecuencia, tales disposiciones deberán inaplicarse al caso concreto, para el efecto de que se reinstale de inmediato a Jesús Estrada Ferreiro en el cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa; por lo que, podrá enfrentar cualquier proceso penal al que se encuentre sujeto, en el ejercicio del cargo público para el que fue electo.

7. EFECTOS

- (186) Conforme a lo razonado en la presente ejecutoria:
- (187) a) Las porciones normativas de los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa, y 41 de la Ley de Responsabilidades local en las partes que respectivamente establecen que ante una declaratoria de procedencia deberán separarse del encargo y que solamente podrán reincorporarse ante una determinación absolutoria, **se declaran incompatibles con la Constitución Federal y la Convención Americana de Derechos Humanos** en los términos precisados en la presente ejecutoria. Por lo tanto, se inaplica en el caso concreto, con fundamento en el artículo 99, sexto párrafo, constitucional.
- (188) En consecuencia, deberá informarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo relativo a la facultad de inaplicación ejercida por esta Sala Superior en este caso.



- (189) **b)** Se ordena la reinstalación inmediata de Jesús Estrada Ferreiro en el cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa; por lo que, podrá enfrentar cualquier proceso penal al que se encuentre sujeto, en el ejercicio del cargo de presidente municipal de Culiacán, Sinaloa, para el que fue electo.
- (190) Una vez cumplido lo ordenado por esta ejecutoria, las autoridades correspondientes deberán informar a esta Sala Superior dentro de las **veinticuatro** siguientes.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de la Sala Regional Guadalajara.

SEGUNDO. Se **inaplica**, al caso concreto, las porciones normativas correspondientes de los artículos 136 de la Constitución de Sinaloa y 41 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Sinaloa, en los términos precisados en el apartado de efectos de la presente ejecutoria.

En consecuencia, se **revoca** la resolución del Tribunal Electoral de Sinaloa para los efectos precisados en el apartado correspondiente.

TERCERO. Infórmese a la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo relativo a la facultad de inaplicación ejercida por esta Sala Superior en este caso.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por --- de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia 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.