



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO (Y LA CIUDADANA)

EXPEDIENTE: SCM-JDC-247/2020

ACTORA:
MARÍA ISABEL LUGO CHÁVEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE PUEBLA

MAGISTRADA:
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIO:
DANIEL ÁVILA SANTANA¹

Ciudad de México, a 21 (veintiuno) de enero de 2021 (dos mil veintiuno).

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, en sesión pública **confirma** la sentencia emitida en el juicio TEEP-JDC-031/2020 por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

GLOSARIO

Acuerdo	Acuerdo de admisión y medidas cautelares emitido el 28 (veintiocho) de junio de 2020 (dos mil veinte) en el expediente CNHJ-PUE-285-2020
Comité Ejecutivo	Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en el estado de Puebla
Comisión	Comisión Nacional de Honestidad y de Justicia de MORENA
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Estatuto	Estatuto de MORENA

¹ Con la colaboración de Miossity Mayeed Antelis Torres.

Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y la ciudadana)
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Reglamento	Reglamento de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de MORENA
Secretaría de Finanzas	Secretaría de Finanzas del Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en Puebla
Tribunal Local	Tribunal Electoral del Estado de Puebla

ANTECEDENTES

1. Medidas cautelares. El 18 (dieciocho) de junio de 2020 (dos mil veinte)², la Comisión emitió, dentro del procedimiento sancionador ordinario CNHJ-PUE-285-2020, el Acuerdo en que ordenó la separación temporal de la actora en su cargo como Secretaria de Finanzas.

2. Recurso de revisión. Inconforme con la determinación anterior, el 23 (veintitrés) de junio, la actora promovió recurso de revisión ante la Comisión.

3. Confirmación del Acuerdo. El 20 (veinte) de octubre, la Comisión notificó a la actora la confirmación del Acuerdo.

4. Demanda. El 23 (veintitrés) de octubre, la actora presentó Juicio de la Ciudadanía local, a fin de controvertir la resolución emitida en el expediente CNHJ-PUE-285-2020, que confirmó el Acuerdo.

5. Sentencia impugnada. El 9 (nueve) de diciembre, el Tribunal Local resolvió el juicio indicado en el párrafo anterior que fue registrado con la clave TEEP-JDC-031/2020 y declaró

² Las fechas citadas a continuación deberán entenderse como referidas al 2020 (dos mil veinte), salvo otra mención expresa.



infundados los agravios de la actora.

6. Juicio de la Ciudadanía. Inconforme con la sentencia impugnada, el 14 (catorce) de diciembre la actora presentó demanda con la que se integró el expediente SCM-JDC-247/2020, que fue turnado a la ponencia a cargo de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas quien en su oportunidad admitió la demanda y cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente Juicio de la Ciudadanía, al tratarse de un juicio promovido una ciudadana por su propio derecho a fin de controvertir una sentencia emitida por el Tribunal Local que declaró infundados sus agravios relacionados con la medida cautelar de separarla de manera temporal de su cargo como Secretaria de Finanzas, supuesto de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción, lo anterior, con fundamento en:

- **Constitución.** Artículos 41 párrafo segundo base VI y 99 párrafo cuarto fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 186-III, inciso c) y 195-IV.
- **Ley de Medios.** Artículos 79.1 y 80. 1 inciso f).
- **Acuerdo INE/CG329/2017**, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que establece el ámbito territorial de esta cuarta circunscripción plurinominal y a la Ciudad de México como su cabecera³.

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 (cuatro) de septiembre de 2017 (dos mil diecisiete).

SEGUNDA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7; 8; 9.1; 131, inciso b); 79 y 80.1, inciso h), de la Ley de Medios.

1. Forma. La actora presentó su demanda por escrito, ante la autoridad responsable, hizo constar su nombre y firma autógrafa, señaló un correo electrónico para recibir notificaciones, así como a una persona autorizada para ello, identificó la resolución que controvierte, expuso los hechos y agravios correspondientes, y ofreció pruebas.

2. Oportunidad. La sentencia impugnada fue notificada a la actora el 10 (diez) de diciembre de 2020 (dos mil veinte) y presentó su demanda el 14 (catorce) siguiente, es decir dentro del plazo de 4 (cuatro) días que establece el artículo 8 de la Ley de Medios, lo que hace evidente su oportunidad.

3. Legitimación. La actora cuenta con legitimación para promover el presente juicio, pues lo hace por su propio derecho -de conformidad con lo previsto en el artículo 13.1 inciso b) de la Ley de Medios- y alega una vulneración a su derecho político-electoral de acceso y ejercicio de su cargo como Secretaria de Finanzas.

4. Interés jurídico. La actora tiene interés jurídico porque controvierte la resolución del Tribunal Local de un juicio en que fue actora, que confirmó una medida cautelar que considera vulnera en su perjuicio el principio de presunción de inocencia.

5. Definitividad. Según la legislación local no hay medio de impugnación para combatir la resolución impugnada que deba ser agotado antes de acudir a esta instancia, por lo que



cumple el requisito establecido en el artículo 80.2 de la Ley de Medios.

TERCERA. Planteamiento del caso

1. Pretensión. La actora pretende que se revoque la sentencia impugnada a fin de que se deje sin efectos la medida cautelar que la separa como Secretaria de Finanzas.

2. Causa de pedir. La actora considera que la sentencia impugnada es ilegal y vulnera su derecho de acceso y ejercicio del cargo como Secretaria de Finanzas, así como su derecho de presunción de inocencia.

3. Controversia. La Sala Regional debe resolver si la sentencia del Tribunal Local es apegada a derecho y debe confirmarse, o si bien, la actora tiene razón y debe revocarse para que -en su caso- se revoque la medida cautelar de separación temporal del cargo que ocupaba como Secretaria de Finanzas.

CUARTA. Estudio de fondo

4.1. Sentencia impugnada

El Tribunal Local atendió el agravio de la actora consistente en que la sanción impuesta no estaba contemplada de forma expresa en las normas de MORENA, lo que ella consideraba que transgredía las garantías de legalidad y seguridad jurídica, además de constituir una sanción anticipada que vulneraba el principio de presunción de inocencia.

Al contestar, consideró que la Comisión sustentó su determinación en dispositivos legales y jurisprudenciales y razonó la aplicación de dicha medida, por lo que consideró que estaba debidamente fundada y motivada.

También coincidió con la Comisión en que la separación temporal del cargo de la actora era la única medida para cumplir los fines previstos en el artículo 105 del Reglamento de la Comisión pues evitaba efectos irreparables, vulneraciones a los derechos de la militancia o la afectación de la autoorganización del partido, porque las conductas denunciadas

-incumplimientos de pago y multas por falta de rendición de informes financieros-, únicamente podrían tener su origen en el incumplimiento de las obligaciones y/o negligencias y/o abandono de quien fungiera como titular de la Secretaría de Finanzas.

Respecto a los agravios en que la actora consideraba que se vulneraron sus garantías de legalidad y seguridad jurídicas, al aplicársele una medida cautelar que no está contemplada en el Reglamento, concluyó que este sí contempla un título referente a las medidas cautelares y en el artículo 105 establece como facultad de la Comisión su adopción para salvaguardar el adecuado funcionamiento del partido y evitar cualquier conducta que infrinja los documentos básicos, genere efectos irreparables, vulnere los derechos de la militancia o afecte su autoorganización, además de que dichas medidas son temporales y limitadas a la emisión de la resolución de fondo.

Por ello, advirtió que la medida cautelar estaba vinculada al procedimiento del expediente CNHJ-PUE-285-2020 que aún estaba en sustanciación, lo que evidenciaba que era una medida temporal y accesoria y cuyo fin era salvaguardar el adecuado funcionamiento de MORENA y evitar cualquier conducta contraria a los documentos básicos del partido.



Por lo anterior, el Tribunal Local consideró que la resolución impugnada en la instancia partidista estaba debidamente fundada y motivada y no vulneraba los principios de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que no se resolvió la responsabilidad de la actora ni el fondo del asunto, ni se transgredía el principio de presunción de inocencia.

4.2. Síntesis de agravios

(1) Sanción indebida

La actora señala que la sentencia impugnada es ilegal al declarar infundados los agravios hechos valer en el juicio de origen.

Refiere que es ilegal el razonamiento del Tribunal Local en el sentido de que la Comisión, al señalar el artículo 105 del Reglamento, fundó y motivó su determinación pues de lo que ella se queja es de la aplicación de una sanción disfrazada de medida cautelar.

Sostiene que la medida cautelar impuesta está prevista como una sanción, la cual -a su consideración- podría imponerse una vez concluido el procedimiento del expediente CNHJ-PUE-285-2020 por lo que, al decretarla antes de su resolución, la Comisión vulneró sus garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Asimismo, refiere que la medida cautelar se impuso sin que exista un razonamiento lógico jurídico que permita fundamentar y motivar el actuar de la Comisión -que califica de ilegal-, razón por la cual deberán revocarse la sentencia recurrida y la medida cautelar impuesta en su contra.

(2) Transgresión al principio de presunción de inocencia

La actora también considera que es ilegal la sentencia impugnada, porque la imposición de la medida cautelar que confirmó vulnera el principio de presunción de inocencia, pues dicha medida cautelar tiene tintes de sanción por lo que la dejan en estado de indefensión ya que no fue oída y vencida en juicio.

4.3. Metodología

Los agravios de la actora se estudiarán de manera conjunta, lo que no le genera afectación de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Superior 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**⁴.

4.4. Respuesta a los agravios

Previo a la calificación de los agravios, esta Sala Regional considera necesario detallar la cadena impugnativa y revisar las normas del partido relacionadas con la materia de impugnación, así como verificar el criterio de este tribunal respecto de las medidas cautelares.

a. Procedimiento sancionador ordinario y cadena impugnativa

De acuerdo con los antecedentes citados en la sentencia del recurso de apelación local TEEP-A-124/2020⁵, de la sentencia impugnada y de los hechos narrados en la demanda, se

⁴ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), página 5.

⁵ En la página electrónica del Tribunal Local consultable en <https://www.teep.org.mx/sesion-publica/2014-11-21-04-37-30/45-transparencia/transparencia/2116-apelaciones-2020> se advierte que resolvió el recurso de apelación local TEEP-A-124/2020 relacionado con las medidas cautelares objeto de la impugnación de la actora lo que cito como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios y la razón esencial de la jurisprudencia **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009 (dos mil nueve), página 2479 y registro 168124.



advierde que la Comisión emitió el Acuerdo en que entre otras cuestiones, separó temporalmente a la actora de su cargo como Secretaria de Finanzas.

Inconforme con las medidas señaladas, el 23 (veintitrés) de junio, la actora interpuso recurso de revisión. El 25 (veinticinco) siguiente, la Comisión determinó la improcedencia del recurso al considerarlo extemporáneo.

La determinación de improcedencia fue impugnada ante el Tribunal Local y se formó el recurso TEEP-A-124/2020 que fue resuelto el 2 (dos) de octubre en el sentido de revocar el acuerdo de improcedencia del recurso de revisión y ordenar a la Comisión su resolución.

El 20 (veinte) de octubre, la Comisión resolvió el citado recurso y determinó que los agravios de la actora eran infundados por lo que confirmó el Acuerdo.

Dicha determinación de la Comisión fue impugnada por la actora ante el Tribunal Local, emitiendo la sentencia impugnada.

b. Norma de MORENA

El Estatuto establece que el partido contará con un sistema de justicia y la Comisión es el órgano partidista encargado del mismo⁶.

Por su parte, el Reglamento otorga a la Comisión la facultad de adoptar las medidas cautelares que estime necesarias para salvaguardar el adecuado funcionamiento del partido y evitar cualquier conducta que infrinja sus documentos básicos,

⁶ Artículo 47 a 49 del Estatuto.

genere efectos irreparables, vulnere derechos de la militancia o afecte su auto organización.

Asimismo, señala que las medidas cautelares se dictarán de oficio o a petición de parte dentro de un procedimiento sancionador ordinario o electoral **y con efectos temporales limitados a la emisión de la resolución de fondo**. En este sentido, la medida cautelar no reemplaza a la resolución de fondo del expediente en curso.

En todos los casos -señala el Reglamento-, los acuerdos en los que se determine la implementación de una medida cautelar deberán estar debidamente fundados y motivados, e incluirán la manifestación expresa y clara del objeto, el alcance y la finalidad de la medida cautelar⁷.

Asimismo, el Reglamento establece que las medidas cautelares podrán ser impugnadas mediante el recurso de revisión que será resuelto por la Comisión y que la interposición de dicho recurso no suspenderá los efectos de las medidas cautelares dictadas⁸.

Por otro lado, respecto al procedimiento sancionador ordinario, el Reglamento⁹ establece que puede iniciarse a instancia de parte o de oficio y deberá promoverse dentro del término de 15 (quince) días hábiles a partir de ocurrido el hecho denunciado o de haber tenido formal conocimiento de este.

Si la queja cumple los requisitos de procedibilidad, en un plazo no mayor a 30 (treinta) días hábiles, la Comisión

⁷ Artículos 105 al 111 del Reglamento.

⁸ Artículos 112 al 120 del Reglamento.

⁹ Artículos 26 al 36 del Reglamento.



procederá a emitir y notificar a las partes el acuerdo de admisión y se correrá traslado del escrito inicial de queja a la persona acusada.

Una vez emitido el acuerdo de admisión, la Comisión tendrá un plazo máximo de 48 (cuarenta y ocho) horas para pronunciarse sobre la procedencia de las medidas cautelares.

La persona acusada deberá contestar la queja en 5 (cinco) días hábiles y en caso de no hacerlo quedará precluido su derecho a presentar pruebas a su favor salvo que tengan el carácter de supervinientes.

Recibida la contestación a la queja, la Comisión dará vista a la persona denunciante y buscará la conciliación entre las partes; de no ser posible continuara las audiencias estatutarias¹⁰ que tendrán verificativo 15 (quince) días hábiles después de recibida la contestación a la queja.

Cuando la Comisión considere que no existen más diligencias por desahogar, después de la celebración de la audiencia estatutaria, cerrará la instrucción y procederá a elaborar el proyecto de resolución lo cual sucederá en un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles.

Siempre que exista causa mayor o justificada, la Comisión podrá ampliar el plazo para la celebración de las audiencias o la emisión de la resolución hasta por 30 (treinta) días hábiles.

c. Naturaleza de las medidas cautelares

¹⁰ De conformidad con el artículo 88, 100 y 102 del Reglamento, la audiencia estatutaria se compone de 3 (tres) etapas: conciliación, de desahogo de pruebas y alegatos.

En relación con las medidas cautelares, la Sala Superior¹¹ ha delineado que son un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, antes de cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Además, en la jurisprudencia 14/2015 de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**¹² estableció que las medidas cautelares tienen como finalidad ser un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y evada el cumplimiento de una obligación, afecte algún derecho o lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, que hagan necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

Por ello, los elementos básicos que deben analizarse para la procedencia de las medidas cautelares -como instrumento para lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada-, es evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o que se pongan en riesgo bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

¹¹ En los recursos SUP-REP-152/2017 y SUP-REP-200/2020.

¹² Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 28, 29 y 30.



Además, el Tribunal Electoral ha considerado que, para el otorgamiento o no de una medida cautelar, el órgano facultado debe:

- Analizar la apariencia del buen derecho, para lo cual, tendrá que examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y su posible afectación.
- El peligro en la demora, o la existencia de causas que justifiquen de manera fundada que, la espera de la resolución definitiva generaría la desaparición de la materia de la controversia. Asimismo, que la probable afectación sea irreparable.
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.
- Finalmente, se advierte que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca no sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

En este sentido, la determinación de adoptar, o no, medidas cautelares responde a parámetros de ponderación diferentes a aquéllos vinculados con el fondo del procedimiento, pues en éstos se analiza no solo la existencia de la conducta o su veracidad, sino también la plena acreditación de la infracción, la responsabilidad de las y los sujetos denunciados y la sanción correspondiente.

En conclusión, con la adopción de medidas cautelares se previene la afectación injustificada de bienes jurídicos y derechos, o su agravamiento, por la conducta que se estima, en un **análisis preliminar**, que puede resultar contraria a los principios constitucionales y convencionales vinculados a los derechos y libertades públicas, permitiendo así también las condiciones para una reparación integral.

Así, las medidas cautelares cumplen los objetivos siguientes:

1. Evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a las posibles afectadas o afectados; y
2. Posibilitar que cuando se emita la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

d. Conclusión

Como se señaló, la actora hace valer 2 (dos) agravios: considera que la determinación del Tribunal Local es ilegal porque validó la imposición de la medida cautelar por parte de la Comisión que a su consideración es una sanción disfrazada; y que la sentencia vulnera el principio de presunción de inocencia porque la imposición de esa medida la deja en estado de indefensión porque no fue oída y vencida en juicio.

Esta Sala Regional considera que sus agravios son **infundados**, pues la actora parte de la premisa equivocada de que el Tribunal Local validó la imposición de una sanción disfrazada de una medida cautelar y con ello vulneró en su perjuicio el principio de presunción de inocencia.

Contrario a lo señalado por la actora, el Tribunal Local no validó una sanción, sino que declaró infundados sus agravios a partir de la consideración de que la medida impugnada era



cautelar y por tanto temporal y que la Comisión contaba con facultades para imponerla de conformidad con las normas de MORENA.

Lo anterior en el entendido de que conforme a los artículos 41 Base I párrafo tercero, 99 fracción V, y el diverso 116 fracción IV inciso f) de la Constitución; 23.1 incisos c) y e), 34.1, 34.2 inciso d), y 44 de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos gozan de libertad de autoorganización y autodeterminación.

Además, en términos del artículo 10.1 inciso a) y 39 de la Ley General de Partidos Políticos, establece la obligación de estos institutos de emitir sus estatutos que deben tener algunas previsiones específicas, entre otras, deben regular las normas, plazos y procedimientos de justicia intrapartidaria que garanticen los derechos de las y los militantes, en términos del inciso l) del último artículo citado.

Por su parte, el artículo 46 de la referida ley establece que los partidos políticos deben contar con un sistema de justicia intrapartidaria, cuyas características mínimas están señaladas en el artículo 48.

En atención a ello, y en ejercicio de su derecho a la autodeterminación que tiene como partido político, MORENA diseñó su propio sistema de justicia interna y emitió el Reglamento de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia¹³ que establece y regula, entre otras cosas, los procedimientos sancionadores y las medidas cautelares.

¹³ Este reglamento fue aprobado por la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral el 11 (once) de febrero de 2020 (dos mil veinte) mediante oficio el cual fue aprobado por la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral mediante oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/2765/2020.

Esta Sala Regional comparte el criterio del Tribunal Local, en el sentido de que la Comisión, de acuerdo con el artículo 105 del Reglamento -emitido en ejercicio de su facultad de autoorganización- cuenta con la facultad de adoptar las medidas cautelares que estime necesarias para salvaguardar el adecuado funcionamiento del partido y evitar que cualquier conducta que infrinja sus documentos básicos, genere efectos irreparables, vulnere derechos de la militancia o afecte su autoorganización.

Lo anterior, pues como se ha señalado las medidas cautelares constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica en forma inmediata y eficaz, y antes de cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Además, el criterio adoptado por el Tribunal Local es consistente con el de este órgano jurisdiccional en el sentido de que las medidas cautelares adquieren justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida.

En ese sentido, el Tribunal Local consideró que las medidas decretadas buscaban evitar efectos irreparables, transgresiones a los derechos de la militancia o la afectación a la autoorganización de MORENA, porque las conductas denunciadas podrían tener origen en el incumplimiento de las obligaciones de la actora en el cargo de Secretaria de Finanzas o negligencias y/o abandono cometido en su ejercicio.



Ahora bien, de la documentación que hay en el expediente y de acuerdo con los antecedentes relatados, las medidas cautelares derivan de un procedimiento sancionador ordinario.

En el expediente remitido por la Comisión se advierte que mediante oficio de 20 (veinte) de noviembre informó al Tribunal Local que la audiencia estatutaria -de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos- a que hace referencia el Reglamento tendría verificativo el 11 (once) de diciembre.

Tal situación hace evidente que, a la fecha de la resolución impugnada, las medidas cautelares continuaban vigentes pues no había una determinación definitiva, la cual se emitiría dentro de los 30 (treinta) días posteriores a la celebración de la audiencia, con la posibilidad de que la Comisión ampliara el plazo para la celebración de las audiencias o la emisión de la resolución hasta 30 (treinta) días hábiles más -cuestión que no está controvertida en este juicio-.

De lo expuesto se concluye que, como sostuvo el Tribunal Local, la Comisión tiene facultades para imponer medidas cautelares que estarán vigentes hasta que se emita la resolución de fondo en el procedimiento ordinario sancionador.

Debe precisarse que el Reglamento no establece un catálogo de medidas cautelares, pero señala en su artículo 105 que serán las que la Comisión estime necesarias para salvaguardar el adecuado funcionamiento de MORENA y evitar conductas contrarias al partido y su militancia. En su artículo 106 establece que no sustituyen la resolución de fondo.

Ahora bien, en relación con lo referido por la actora en el sentido de que la medida cautelar confirmada por el Tribunal Local es una sanción disfrazada, debe señalarse que parte de una premisa equivocada pues en el Estatuto¹⁴ existe un catálogo de sanciones aplicables a las personas infractoras de su norma, las cuales son las siguientes:

- a) Amonestación privada;
 - b) Amonestación pública;
 - c) Suspensión de derechos partidarios;
 - d) Cancelación del registro en el Padrón Nacional de Protagonistas del Cambio Verdadero;
 - e) Destitución del cargo en los órganos de representación y dirección;
 - f) Inhabilitación para participar en los órganos de dirección y representación o para ser registrado como candidato a puestos de elección popular;
 - g) Impedimento para ser postulada o postulado para una candidatura externa, una vez que haya sido expulsado o expulsada del partido;
 - h) La negativa o cancelación de su registro como precandidato o candidato; y
 - i) La obligación de resarcimiento del daño patrimonial ocasionado;
 - j) Multas que no podrán exceder de 30 (treinta) días de salario mínimo general vigente en la ciudad de México.
- En caso de reincidencia, las multas se duplicarán.

Del catálogo señalado no se advierte que la separación **temporal** de un cargo esté definida como una sanción, por lo que contrario a lo señalado por la actora, esta Sala Regional coincide con el Tribunal Local en que se trata de una medida cautelar impuesta fundada y motivada.

¹⁴ Artículo 64 del Estatuto.



Ahora bien, el Reglamento también establece un catálogo de sanciones entre las que se encuentra la destitución del cargo en los órganos de representación y dirección de MORENA -contemplada también en el inciso e) del artículo 64 del Estatuto señalado párrafos arriba-.

En efecto, el artículo 130 del Reglamento -como señala la actora- establece como **sanción** la destitución la cual consiste en la separación temporal o definitiva del encargo que ostente dentro de la estructura organizativa de MORENA y señala qué personas serán acreedoras a dicha sanción:

- a) Quienes infrinjan las facultades, atribuciones y responsabilidades de su encargo;
- b) Quienes excedan el uso de las facultades propias su encargo;
- c) Las personas que no desempeñen con diligencia, legalidad y honradez sus cargos;
- d) Falten injustificadamente a tres sesiones consecutivas del órgano al que pertenezcan;
- e) Realicen actividades de naturaleza distinta a las expresamente conferidas en el Estatuto y en los reglamentos, invadiendo la competencia y funciones de órganos distintos para los que fueron designadas;
- f) Sean negligentes de acuerdo con las atribuciones y/o actividades de su encargo.

De lo anterior se desprende que la destitución -como sanción- deriva de la acreditación de los hechos denunciados, cuestión que en este caso no ha acontecido.

En efecto, las sanciones previstas tanto en el Estatuto como en el Reglamento serán consecuencia de una resolución que ponga fin al procedimiento de que se trate¹⁵.

Ahora bien, el Reglamento establece diversas reglas para la imposición de las sanciones de las que desprende que son impuestas una vez que se ha determinado la responsabilidad de la persona denunciada o sujeta a un procedimiento sancionador.

Del Reglamento también se advierte que las sanciones -a diferencia de las medidas cautelares- son impuestas atendiendo a diversos factores:

- a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra;
- b) La conveniencia de suprimir la práctica en atención al bien jurídico tutelado o las normas que se dicten con base en él.
- c) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.
- d) Las condiciones socioeconómicas de la o el infractor.
- e) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- f) La reincidencia, y;
- g) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la realización de la infracción.

Es decir, una vez que se han acreditado la responsabilidad de los actos por los que se originó la denuncia o el inicio del procedimiento respectivo, la Comisión procede a valorar las condiciones específicas tanto de las faltas como de la persona a quien se condena, para con base en ello, aplicar la sanción que estime acorde.

¹⁵ Artículo 21 Bis del Reglamento.



Ahora bien, es oportuno señalar que acuerdo con la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la diferencia entre la suspensión del cargo empleo o comisión en el servicio público¹⁶ y la sanción de destitución o inhabilitación del mismo, radica en el hecho de que en el primero de los casos la relación con el órgano con el que desempeñan la función es interrumpida hasta el momento de que pueda reincorporarse a la misma, mientras que en el caso de la sanción queda extinta la relación con el órgano público.

Lo anterior resulta trascendente y orientador para la decisión de este juicio porque en el caso no se encuentra acreditado - ni la actora lo demuestra- que le haya sido notificada su destitución como Secretaria de Finanzas y por tanto su relación con el Consejo Estatal de MORENA en Puebla no se ha extinguido por lo que, si es absuelta en el procedimiento iniciado en su contra, se le reincorporaría en el cargo.

Por el contrario, de la lectura del Acuerdo se advierte que la determinación de la Comisión respecto de las medidas cautelares radicó en 3 (tres) puntos:

1. La separación **temporal** de la actora del cargo de Secretaria de Finanzas;
2. La designación **provisional** de un delegado que habría de ocupar de manera **temporal** la Secretaría de Finanzas con el objeto de cumplir con sus obligaciones y garantizar el funcionamiento del partido en Puebla; y
3. La Secretaría de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA trabajaría con el delegado **provisional** en funciones de Secretario de Finanzas.

¹⁶ Criterio orientador contenido en la tesis 1a. CXXII/2014 (10a.) de rubro **SUSPENSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO. SUS DIFERENCIAS CON LA INHABILITACIÓN TEMPORAL Y LA DESTITUCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)** consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, marzo de 2014 (dos mil catorce), tomo I, página 560.

Lo anterior deja claro la temporalidad que tendría la separación de la actora del cargo, y como se ha señalado será hasta en tanto exista una resolución definitiva que ponga fin al procedimiento sancionador.

Por ello, el Tribunal Local solo validó una medida impuesta de manera provisional que no requirió un análisis y valoración de los factores citados ni anticipa ninguna sanción.

Aunado a lo anterior conviene reiterar que, en el caso, las medidas cautelares adquieren justificación si hay un derecho o principio fundamental que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento en el cual se estudia si existió, o no, la transgresión a derechos acusada.

En el caso, esta Sala Regional coincide con el Tribunal Local en que las medidas cautelares decretadas por la Comisión buscan la protección de los bienes jurídicos tutelados que dicho órgano vio amenazados con los hechos expresados en la denuncia con que inició el procedimiento sancionador.

Esto, pues en el Acuerdo se advierte que la Comisión justificó su adopción porque existía la presunción de faltas graves a la normativa de MORENA.

Además, consideró que las conductas denunciadas hacían necesario tomar medidas cautelares para evitar un perjuicio patrimonial (posiblemente **irreparable**) al partido, derivado de actos que podrían tener con consecuencias incluso de carácter civil y penal; ello con independencia de las sanciones que resultasen como producto de la fiscalización electoral.



La Comisión señaló que los principios fundamentales que requerían una protección **provisional** y **urgente** eran los tutelados en el artículo 68 del Estatuto, relacionados con las **prerrogativas otorgadas** a MORENA, las cuales deberán ser utilizadas exclusivamente en apoyo a la realización del programa y plan del partido.

Además, encontró justificación para las medidas cautelares en el hecho de que las conductas denunciadas podían presumirse graves y de configurarse causarían lesión al interés general del instituto político.

Por ello, en concepto de esta Sala Regional la actuación del Tribunal Local al declarar infundados los agravios de la actora, fue la correcta pues como lo sostuvo la Comisión, los bienes jurídicos tutelados con las medidas cautelares decretadas en el procedimiento sancionador, tienen un gran impacto en el ejercicio de las funciones del partido en su carácter de entidad de interés público encargada de promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso de la ciudadanía a los cargos de elección popular.

Adicionalmente, la Comisión fundó el otorgamiento de las medidas en el artículo 68 de su Estatuto que hace referencia a los recursos públicos que recibe como prerrogativas y los que según sostuvo en el Acuerdo, podrían verse amenazados si no decretaba las medidas cautelares.

Esto es de trascendencia especial pues el correcto uso y destino de las prerrogativas que son otorgadas a los partidos políticos trasciende el ámbito de cada partido político al ser una cuestión de interés público.

De acuerdo con el artículo 23.1 d) de la Ley General de Partidos Políticos es derecho de los partidos políticos acceder a las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución y por su parte el artículo 50.1 señala que tienen derecho a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades.

El artículo 25.1 incisos n) y v), de la misma ley señala que es obligación de los partidos políticos aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados y elaborar y entregar los informes de origen y uso de recursos.

De lo anterior se advierte que los partidos políticos reciben financiamiento público -recursos públicos- y existe una obligación de verificar que dicho financiamiento sea destinado para los fines concretos para los que les son entregados.

Ahora bien, de conformidad con el Estatuto de MORENA, el Comité Ejecutivo se integra entre otros por la o el secretario de finanzas quien se encargará de recibir y administrar las aportaciones de las y los “protagonistas del cambio verdadero” y de las y los ciudadanos para garantizar el funcionamiento del partido e informará de su cabal administración la Secretaría de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA y, en su caso, a la autoridad electoral competente.

En ese sentido, fue válido que la Comisión determinara, ante las supuestas irregularidades denunciadas, relacionadas con el mal manejo del financiamiento -recursos públicos como bien jurídico tutelado- que era necesario separar temporalmente a quien presuntamente a quien estaba



generando un perjuicio al partido, en cuestiones que posiblemente involucraban recursos públicos.

Aunado a lo anterior, como se señaló en párrafos anteriores, la Comisión señaló que las conductas denunciadas podrían causar una lesión al interés general del instituto político.

En el caso, el Estatuto señala que son faltas sancionables cometer actos de corrupción y la falta de probidad en el ejercicio del encargo partidista¹⁷, por tanto, **ante la posible comisión de conductas** que pusieran en riesgo el interés del partido político y el uso y destino de las prerrogativas que recibe del Estado, la imposición de la medida cautelar se encuentra justificada, como señaló el Tribunal Local.

Así, esta Sala Regional llega a la convicción de que la separación del cargo de Secretaria de Finanzas se encuentra justificada en criterios racionales y objetivos, como se ha explicado.

Ahora bien, es importante destacar que en la sentencia impugnada, uno de los argumentos del Tribunal Local para confirmar las medidas cuya revocación pretende la actora consistió en hacer alusión a lo informado por la responsable de origen en relación con la necesidad de imponer esa medida al ser la única que podía cumplir los fines previstos en el artículo 105 del Reglamento ...*“como evitar efectos irreparables, violaciones a los derechos de la militancia o la afectación de la auto-organización del partido, ello porque las conductas denunciadas como incumplimientos de pago y multas por falta de rendición de informes financieros, entre otros, únicamente podrían tener su origen en el incumplimiento de las obligaciones y/o negligencia y/o*

¹⁷ Artículo 53.

abandono de quien fungiera como titular de la Secretaría de Finanzas...”

En la demanda, la actora centra su defensa en señalar que la medida que le fue impuesta es una sanción anticipada -cuestión que ya se explicó, no es cierta-, pero no controvierte las razones que confirmó el Tribunal Local respecto a la necesidad de haber decretado esas medidas por parte del partido, cuestión que era fundamental para que alcanzara su pretensión de revocarlas.

Finalmente, en relación a lo referido por la actora, en el sentido de que se le condena sin haber sido oída y vencida en juicio y con ello se vulnera en su perjuicio el principio de presunción de inocencia, debe reiterarse que, de conformidad con lo señalado, la separación de su cargo como Secretaria de Finanzas de manera temporal es una medida cautelar determinada en un procedimiento sancionador ordinario pendiente de resolución y que la imposición de ese tipo de medidas no son actos privativos ni rige la garantía de previa audiencia para su determinación.

En efecto, de conformidad con la jurisprudencia P./J. 21/98 de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**¹⁸, la garantía de audiencia únicamente rige para el caso de actos privativos con efectos definitivos y no provisionales.

Para el caso de la medida cautelar impuesta a la actora consistente en su separación del cargo de manera temporal, no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales

¹⁸ Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, marzo de 1998 (mil novecientos noventa y ocho), página 18.



quedan sujetos al resultado del procedimiento sancionador ordinario partidista en que fue emitida, y en el cual la actora ha tenido la posibilidad de aportar los elementos probatorios que considere convenientes.

En tal sentido es conveniente precisar que la actora no se duele de actos relacionados con la imposibilidad de acudir al procedimiento seguido en forma de juicio ante la Comisión, sino de una incorrecta apreciación de la medida tomada a partir del inicio de un procedimiento sancionador, por considerar que se trata de una sanción anticipada.

De lo anterior se advierte que la determinación del Tribunal Local respecto de que la medida cautelar no define la responsabilidad de la actora en el referido procedimiento; no es un pronunciamiento sobre el fondo del asunto ni vulnera en su perjuicio el principio de presunción de inocencia, por lo que debe confirmarse.

Así al resultar **infundados** los agravios de la actora, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

Notificar por correo electrónico a la actora y al **Tribunal Local**; y por **estrados** a las demás personas interesadas, lo anterior con fundamento en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Medios, en relación con los diversos 94, 95 y 101 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Devolver los documentos que corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **unanidad** de votos, la magistrada y los magistrados, con el voto concurrente del magistrado José Luis Ceballos Daza, ante la secretaria general de acuerdos quien autoriza y da fe.

VOTO CONCURRENTE¹⁹ QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA²⁰ RESPECTO DE LA SENTENCIA DEL JUICIO DE LA CIUDADANÍA SCM-JDC-247/2020.

Es mi intención expresar a continuación las razones que me llevan a sostener una posición **concurrente** respecto de la sentencia aprobada en el juicio citado al rubro.

Comparto en esencia, la decisión consistente en **confirmar** la diversa sentencia dictada por el tribunal local en el expediente **TEEP-JDC-031/2020**.

A su vez, estoy de acuerdo con algunas de las consideraciones que en ella se expresan, concretamente las relacionadas con que la debida fundamentación y motivación sostenida por el tribunal radica en que, en efecto, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley General de Partidos Políticos ponen de relieve que los partidos políticos cuentan con libertad de autoorganización y autodeterminación, y que esta potestad les permite entre otros aspectos, forjar su propio sistema de infracciones y sanciones. para garantizar los derechos de las y los militantes.

Tal afirmación, incluso encuentra asidero en lo dispuesto por la jurisprudencia 3/2005, de la Sala Superior, cuyo rubro es:

¹⁹ Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno de este Tribunal.

²⁰ En la elaboración del voto colaboró: Beatriz Mejía Ruiz.



ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS²¹.

Sin embargo, me aparto absolutamente de algunas afirmaciones que se hacen en la sentencia y que en realidad no hacen más que reiterar algunos aspectos que ya había sostenido el tribunal responsable, pero que, en el caso, son impropias, porque no se dirigen a dar respuesta a los agravios planteados en esta instancia.

Por ejemplo, la afirmación que hace en la sentencia en el sentido de que *la actora parte de la premisa equivocada de que el Tribunal Local validó la imposición de una sanción disfrazada de una medida cautelar y con ello, vulneró en su perjuicio la presunción de inocencia.*

Igualmente, la afirmación dogmática de que la actora apreció indebidamente *que el tribunal no validó una sanción, sino que declaró infundados sus agravios a partir de la consideración de que la medida impugnada era cautelar y por tanto temporal y que la Comisión contaba con facultades para imponerla de conformidad con las normas de MORENA.*

Tales afirmaciones parecen atribuir a la Parte actora una eventual confusión en torno a la naturaleza de las medidas cautelares, su duración en el contexto de un proceso sancionador, o bien, respecto de sus alcances, cuando en realidad, de lo que se duele la actora, de manera muy clara, no es más que de la aplicación del artículo 105 del Reglamento en su perjuicio.

En realidad, el proyecto afirma que el artículo 105 del Reglamento implica que la *Comisión cuenta con la facultad de adoptar las medidas cautelares que estime necesarias para*

²¹ Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 120 a 122.

salvaguardar el adecuado funcionamiento del partido y evitar cualquier conducta que infrinja sus documentos básicos, genere efectos irreparables vulnere derechos de la militancia o afecte su organización.

Por tal motivo, en la sentencia se valida lo sostenido por el tribunal en lo tocante a la afirmación de que las medidas decretadas buscaban evitar efectos irreparables, transgresiones a derechos de la militante o la afectación a la autoorganización de MORENA, porque las conductas **podrían tener origen en el incumplimiento de las obligaciones de la actora en el cargo de Secretaría de Finanzas o negligencias y/o abandono cometido en su ejercicio.**

Tales aspectos para mi punto de vista devienen suficientes para explicar la debida fundamentación y motivación de la autoridad responsable.

No obstante, en la sentencia se añade innecesariamente que *resultaba evidente que, a la fecha de la resolución impugnada, las medidas cautelares continuaban vigentes pues no había una determinación definitiva, la cual se emitiría dentro de los 30 (treinta días hábiles más), cuestión que no está controvertida en este juicio.*

A partir de esa afirmación en la sentencia se menciona que: *“De lo expuesto se concluye que, como sostuvo el Tribunal Local, la Comisión tiene facultades para imponer medidas cautelares que están vigentes hasta que se emita la resolución de fondo en el procedimiento ordinario sancionador,* lo que no hace más que reiterar la naturaleza de las medidas cautelares que ya había explicado el tribunal responsable, pero que además es un punto que no fue controvertido por la actora.



Así, en la sentencia, el análisis principal se aparta de lo efectivamente planteado por la actora, porque como se desprende de su demanda, su inconformidad no radica en momento alguno, en la duración que pudiera tener la medida impuesta, sino en que, bajo su enfoque, esa suspensión temporal de su cargo no podía constituir en efecto una medida cautelar y en todo caso, sólo debía ser aplicada como una verdadera sanción, para no violentar en su perjuicio el principio de presunción de inocencia.

Y finalmente, tampoco estoy de acuerdo que en la sentencia se haga alusión a la aplicabilidad de criterios de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atinentes a la diferencia entre la suspensión del cargo, empleo o comisión en el servicio público y la sanción de destitución e inhabilitación, puesto que dicha línea jurisprudencial se ha trazado por supuesto en un contexto diverso, relacionado con el funcionamiento y desempeño público y no con un cargo al interior de partidos políticos.

Por el contrario, considero que a efecto de emitir una sentencia debidamente fundada y motivada debió haberse resaltado que toda la argumentación que expone la actora en sus agravios ponía de manifiesto su inquietud en torno a la **aplicación de la medida cautelar** contenida en el artículo 105 del Reglamento, pero **no se formuló un agravio en que se cuestionara su inconstitucionalidad o inconvencionalidad**, cuestión que habría sido coyuntural para que esta Sala Regional estimara la necesidad de enfrentar la disposición reglamentaria a un tamiz jurisdiccional dirigido a una eventual inaplicación y que en su caso, pudiese haber incidido en el sentido de la decisión.

A pesar de lo anterior, al compartir lo relacionado con **la debida fundamentación y motivación** expuesta por el tribunal local, es que acompaño la determinación.

JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

MAGISTRADO

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