



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 PERSONAS CIUDADANAS)**

EXPEDIENTE: SCM-JDC-277/2023

PARTE ACTORA:
RAÚL LEAL MONTES

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MORELOS

MAGISTRADA:
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIO:
DANIEL ÁVILA SANTANA¹

Ciudad de México, a 12 (doce) de octubre de 2023 (dos mil veintitrés)².

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública confirma el acuerdo plenario emitido por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos en el juicio TEEM/JDC/51/2023-3, con base en lo siguiente:

G L O S A R I O

Acuerdo Plenario	Acuerdo plenario emitido por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos de 13 (trece) de septiembre en el juicio TEEM/JDC/51/2023-3
Ayuntamiento	Ayuntamiento de Xoxocotla, Morelos
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas)

¹ Con la colaboración de Miossity Mayeed Antelis Torres.

² En esta sentencia, todas las fechas serán referidas a 2023 (dos mil veintitrés) excepto si se menciona otro año de manera expresa.

Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Suprema Corte o SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Local	Tribunal Electoral del Estado de Morelos

ANTECEDENTES

1. Juicio de la Ciudadanía local. El 15 (quince) de agosto la parte actora ostentándose como persona regidora del Ayuntamiento, presentó demanda contra diversas personas integrantes del mismo *“por la supuesta omisión de pagos de la segunda quincena del mes de abril hasta la fecha”*.

En su demanda, solicitó -como medida cautelar- que se ordenara al Ayuntamiento realizar el pago de las remuneraciones que le corresponden en su calidad de persona regidora.

Con la demanda el Tribunal Local integró el expediente TEEM/JDC/51/2023-3³.

2. Acuerdo Plenario. El 13 (trece) de septiembre el Tribunal Local emitió el Acuerdo Plenario en que determinó que las medidas cautelares solicitadas por la parte actora⁴ eran improcedentes.

3. Juicio de la Ciudadanía federal. El 18 (dieciocho) siguiente, la parte actora presentó demanda ante el Tribunal Local para controvertir el Acuerdo Plenario. Remitida la demanda a esta Sala Regional, se integró el expediente

³ Escrito de demanda consultable en el cuaderno accesorio del expediente único en las hojas con folios 1 a 12.

⁴ Consultable en el cuaderno accesorio único del expediente en las hojas con folios 129 a 132.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-277/2023

SCM-JDC-277/2023 el cual fue turnado a la ponencia de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien lo tuvo por recibido el 27 (veintisiete) de septiembre.

4. Admisión y cierre. El 2 (dos) de octubre la magistrada instructora admitió el juicio y en su oportunidad, cerró la instrucción de este juicio.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este medio de impugnación porque es promovido por una persona por derecho propio y ostentándose como persona regidora indígena del Ayuntamiento⁵ para controvertir el Acuerdo Plenario que declaró improcedentes las medidas cautelares relacionadas con la falta de pago -que aduce- de las remuneraciones que le corresponden por el ejercicio del cargo que desempeña, supuesto que actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional, pues se trata de una resolución emitida en una entidad federativa respecto de la cual ejerce jurisdicción. Lo anterior, con fundamento en:

- **Constitución:** artículos 41 base VI, 94 párrafo primero y 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 166-III y 176-IV.
- **Ley de Medios:** artículos 3.2.c), 4.1, 79.1, 80.1 incisos f), 80.2, y 83.1.b).
- **INE/CG130/2023** aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que estable el ámbito territorial

⁵ Conforme se asienta en el proemio y en el apartado de firma de la demanda y sin que pase desapercibido que en el escrito de presentación de la demanda se ostenta como "presidente municipal indígena de Xoxocotla".

de cada una de las 5 (cinco) circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera⁶.

SEGUNDA. Perspectiva intercultural. La parte actora de este juicio se autoadscribe como persona indígena por lo que cobran aplicación las disposiciones contenidas en la Constitución, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos internacionales de los que México es parte, a los pueblos indígenas y personas que las integran.

Por ello, asumiendo tal autoadscripción en términos de la jurisprudencia 4/2012 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**⁷, esta Sala Regional, de acuerdo a las disposiciones de la Constitución, de los tratados internacionales, la jurisprudencia aplicable, la Guía de actuación para juzgadores [y personas juzgadoras] en materia de Derecho Electoral Indígena (emitida por este tribunal), y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte⁸, resolverá este caso con perspectiva intercultural.

Esto, en el entendido de que esta tiene límites constitucionales

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 (veintinueve) de marzo.

⁷ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 10, 2012 (dos mil doce), páginas 18 y 19.

⁸ SCJN, Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas Primera edición: noviembre de 2022 (dos mil veintidós) páginas 121 a 307.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-277/2023

y convencionales en su implementación⁹, ya que debe respetar los derechos humanos de las personas¹⁰ y la preservación de la unidad nacional¹¹.

TERCERA. Causal de improcedencia hecha valer por el Tribunal Local. El Tribunal Local señala en su informe circunstanciado que el Juicio de la Ciudadanía debe ser declarado improcedente, en términos del artículo 9. 3 de la Ley de Medios, porque la demanda es frívola.

Para esta Sala Regional dicha causal debe ser desestimada, ya que en todo caso, el análisis de los agravios planteados por la parte actora y su eficacia para controvertir el Acuerdo Plenario, debe ser materia de fondo del presente asunto, motivo por el cual la demanda no podría ser desechada.

En ese sentido, no se actualiza la causal de improcedencia invocada por la autoridad responsable.

CUARTA. Requisitos de procedencia. Este medio de impugnación es procedente en términos de los artículos 7, 8, 9.1 y 19.1.e) de la Ley de Medios, por lo siguiente:

4.1. Forma. La parte actora presentó su demanda por escrito en que consta su nombre y firma autógrafa, señaló medio para

⁹ Criterio que la Sala Regional también ha sostenido al resolver los juicios SDF-JDC-56/2017 y acumulados, así como SCM-JDC-166/2017.

¹⁰ Tesis VII/2014 de la Sala Superior de rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014 (dos mil catorce), páginas 59 y 60.

¹¹ Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN de clave 1a. XVI/2010 con el rubro: **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010 (dos mil diez), página 114.

recibir notificaciones, identificó el acto impugnado y la autoridad responsable, expuso hechos, formuló agravios y ofreció pruebas.

4.2. Oportunidad. La demanda fue promovida en el plazo de 4 (cuatro) días hábiles establecido para tal efecto, pues el acuerdo plenario fue notificado a la parte actora el 14 (catorce) de septiembre¹², de ahí que el plazo para impugnarla transcurriera del 15 (quince) al 20 (veinte) siguiente, por lo que si la demanda fue presentada el 18 (dieciocho) de septiembre, es evidente su oportunidad¹³.

4.3. Legitimación e interés jurídico. La parte actora cumple estos aspectos ya que es una persona ciudadana que, por derecho propio, ostentándose como persona regidora indígena de Xoxocotla acude a impugnar un acuerdo plenario emitido en un juicio que promovió y considera vulnerados sus derechos por la resolución del Tribunal Local.

4.4. Definitividad. El acto es definitivo y firme en términos del artículo 80.2 de la Ley de Medios ya que la legislación aplicable no establece la posibilidad de combatir la resolución impugnada a través de otro medio de defensa.

Debe precisarse que el Acuerdo Plenario sí es una determinación definitiva y firme, que impacta en la esfera

¹² De acuerdo con las constancias de notificación a la parte actora, visible en las hojas 135 y 136 del cuaderno accesorio único del expediente.

¹³ Sin considerar los días 16 (dieciséis) y 17 (diecisiete) de septiembre por ser inhábiles al ser sábados y domingos respectivamente, de conformidad con lo señalado en el artículo 7.2 de la Ley de Medios al no estar relacionado con un proceso electoral, el acuerdo general 6/2022 emitido por la Sala Superior y en términos de la jurisprudencia 1/2009-SR11 de la Sala Superior de rubro **PLAZO PARA IMPUGNAR ACTOS EMITIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL, QUE NO ESTÉN VINCULADOS A ÉSTE. NO DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES** consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 4, 2009 (dos mil nueve), páginas 23 a 25.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-277/2023

jurídica de derecho de la parte actora y, por tanto, puede ser cuestionada en este momento.

Lo anterior, porque la naturaleza de las medidas cautelares es de “tutela preventiva”, es decir: buscan proteger los derechos de quien las solicita y evitar un daño irreparable durante la tramitación del juicio y hasta que este se resuelva.

Así, aunque la medida cautelar es parte de la misma controversia planteada en un juicio, tiene el carácter de instrumental porque el pronunciamiento de su procedencia se hace de manera preliminar y, por tanto, es independiente de la decisión final.

De ahí que, considerar que la negativa de otorgarle las medidas cautelares es un acto intraprocesal mermaría de forma irreparable la pretensión de tutela preventiva que busca en este momento la parte actora, vulnerando su derecho de acceso a la justicia.

QUINTA. Estudio de fondo

5.1. Síntesis del Acuerdo Plenario

En primer lugar, el Tribunal Local hizo referencia al marco normativo respecto a la perspectiva intercultural.

Al realizar el estudio de las medidas cautelares que solicitó la parte actora, señaló que presentó su demanda ante la supuesta omisión de pago de las retribuciones a que dice tener derecho por parte de diferentes órganos del Ayuntamiento, cuestión que -a su decir- transgrede sus derechos político-electorales en su vertiente de ejercicio del cargo.

Por tanto, el Tribunal Local determinó no conceder las medidas cautelares solicitadas por la parte actora, consistentes en ordenar el pago de remuneraciones que le corresponden por el cargo que ejerce, en virtud de que dicha solicitud formaba parte del estudio de fondo de la controversia por lo que la solicitud no podía ser atendida, pues se requería un análisis exhaustivo para poder determinar lo conducente.

Añadió que, si bien el artículo 5 de la Constitución reconoce que nadie puede ser privado de su trabajo sino por resolución judicial, no advertía que las medidas solicitadas tuvieran como finalidad evitar que se produjera un daño, continuara, reiterara o evitara un peligro inminente.

Finalmente señaló que derivado de la jurisprudencia 14/2015¹⁴ de la Sala Superior las medidas cautelares implicarían la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos, sin embargo, determinó que de las medidas solicitadas se advertía que la parte actora pretendía que se realizaran los pagos materia de la controversia principal, por lo que de emitir dicha medida se estaría llegando a la resolución del fondo del asunto. Además, sostuvo que no se dejaba en estado de indefensión a la parte actora porque en la sentencia de fondo se atenderían todas las cuestiones planteadas.

5.2. Agravios

A decir de la parte actora, la medida cautelar solicitada no consistía en que se obligara a las autoridades responsables a realizar los pagos adeudados, sino que se realizaran de

¹⁴ De rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA** 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-277/2023

manera quincenal los pagos corrientes para no continuar el daño que las autoridades del Ayuntamiento le han hecho desde marzo de 2022 (dos mil veintidós).

Refiere que contrario a lo señalado por el Tribunal Local, el hecho de que no reciba recursos económicos por más de un año y medio lo coloca en una situación delicada al no tener recursos económicos para su subsistencia a pesar de que por obligación normativa le debían ser entregados por el cargo que ocupa, lo cual ha quedado acreditado en los juicios TEEM/JDC/83/2023-1 y su acumulado radicados ante el órgano jurisdiccional local y el juicio SCM-JDC-120/2023 y su acumulado radicados en esta Sala Regional.

Refiere que el Tribunal Local no consideró que tanto la parte actora como su familia se encuentran en riesgo de subsistencia y que a más de un año de que el Ayuntamiento fue condenado a realizarle diversos pagos, no los ha realizado lo que lo coloca en una situación de peligro por no poder subsistir sin los recursos económicos que por ley le corresponden.

Considera que de ordenarse el pago de las quincenas corrientes, se evitaría que el daño continúe cada quincena que transcurre; de lo contrario se le colocaría en un estado de indefensión.

Además, sostiene que la negativa de la medida cautelar genera una trasgresión a sus derechos humanos, y que la comunidad de Xoxocotla no ha podido recibir atención de su parte porque se le ha negado un espacio, no se le ha asignado personal ni se le han entregado recursos materiales y económicos para actuar como persona regidora.

Finalmente considera que con la negativa de la medida cautelar se sigue afectando su proyecto de vida, pero ahora con la permisividad de las autoridades jurisdiccionales en materia electoral.

5.3. Respuesta de la Sala Regional

Los agravios son **infundados** y lo procedente es confirmar el Acuerdo Plenario.

De la lectura de la demanda primigenia se advierte que la parte actora pretende que el Tribunal Local ordene al Ayuntamiento el pago de remuneraciones que le corresponden como persona regidora del Ayuntamiento desde la segunda quincena de abril a la fecha en que presentó su demanda.

En el apartado de las medidas cautelares del escrito de demanda, solicita que se ordene a las autoridades del Ayuntamiento que le realicen los pagos correspondientes en su calidad de persona regidora y para tal efecto proporciona datos de una cuenta bancaria y señaló que proporciona su constancia de situación fiscal para que las autoridades no tengan objeción de cumplir en caso de concederse la medida.

Con independencia de que, haya solicitado la medida cautelar para el pago de quincenas corrientes o respecto del adeudo reclamado en el juicio local, la negativa de otorgarlas por parte del Tribunal Local es correcta pues ordenar -como lo pretende la parte actora- el pago de remuneraciones quincenales adeudadas corresponde al estudio de fondo de la controversia que planteó, en tanto que ordenar que el pago de remuneraciones futuras al corriente de cada quincena no ha



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-277/2023

sido materia de pronunciamiento alguno por parte del Tribunal Local a quien corresponde resolver el fondo del asunto.

En efecto, como señaló el Tribunal Local, las medidas cautelares constituyen instrumentos que pueden decretarse **para conservar la materia de la controversia y evitar un daño grave e irreparable a las partes en conflicto o a la sociedad con motivo de la sustanciación de un procedimiento.**

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan generalmente por ser accesorias y sumarias. Lo primero, pues la determinación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es prever la dilación en la emisión de la resolución definitiva evitando que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que en su momento se emita.

En ese sentido, la solicitud de la parte actora al Tribunal Local supera el objeto de la medida cautelar pues lo que pretende es que previo a que se acredite -e incluso, se demande- la omisión de pago, se ordene su realización a pesar de que, se insiste, ni siquiera existe aún una obligación de pago -al pedir la entrega de remuneraciones por el desempeño de un cargo que aún no ha realizado-.

Como estableció la Sala Superior en la jurisprudencia 14/2015 citada anteriormente, la tutela preventiva se dirige a la prevención de los daños. Se busca que quien potencialmente puede causar un daño se abstenga de realizar una conducta

que a la postre puede resultar ilícita o que dicha persona adopte algún tipo de precaución que evite el riesgo de que el daño se produzca.

No obstante, si bien con la omisión de pago respecto de las remuneraciones que -a decir de la parte actora- ya le debieron haber sido pagadas y no lo han sido, pudiera existir un daño a sus derechos de ejercer el cargo, lo cierto es que tal valoración no es una cuestión preliminar.

Ahora bien, la parte actora señala que él y su familia se encuentran en riesgo de subsistencia sin los recursos económicos que por ley le corresponden pues a más de un año de que el Ayuntamiento fue condenado a realizarle diversos pagos, no los ha hecho.

Al respecto, debe señalarse de la lectura de la demanda primigenia, en específico del capítulo de solicitud de las medidas cautelares, no se advierte que tal argumento haya sido expuesto ante el Tribunal Local, por lo que el órgano jurisdiccional local no podría pronunciarse al respecto.

Aunado a lo anterior, el hecho de que el Ayuntamiento haya sido condenado en una diversa cadena impugnativa al pago de remuneraciones, no actualiza en automático la omisión que reclama en el juicio que dio origen al presente juicio y -se reitera- será hasta que el Tribunal Local analice -a partir de las pruebas que aportó y las constancias que el propio Ayuntamiento haga llegar- si existe o no la omisión reclamada.

En efecto, los medios de impugnación que refiere la parte actora corresponden a una impugnación relacionada con una omisión de pago de remuneraciones por una temporalidad



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-277/2023

diferente, que si bien podría ser una cuestión a tener en cuenta por parte del Tribunal Local para la resolución del fondo de la controversia, la resolución de aquellos medios de impugnación, no actualizan la procedencia de la medida cautelar.

No pasa desapercibido para esta Sala Regional que la parte actora señala que la negativa de la medida cautelar genera una transgresión a sus derechos humanos y que la comunidad de Xoxocotla no ha podido recibir atención de su parte porque se le ha negado un espacio, no se le ha asignado personal ni se le han entregado recursos materiales y económicos para actuar como persona regidora, pues tal cuestión, de ser el caso deberá ser analizada por el Tribunal Local al realizar el estudio de la controversia y tal afirmación no encuentra relación directa con la medida cautelar solicitada.

Finalmente, con relación al señalamiento de que con la negativa de la medida cautelar se sigue afectando su proyecto de vida, pero ahora con la permisividad de las autoridades jurisdiccionales en materia electoral esta Sala Regional reitera que la actuación del Tribunal Local fue correcta y que la decisión de no otorgar la medida cautelar solicitada no valida una vulneración a sus derechos, sino que obedeció a que la autoridad jurisdiccional se encontraba impedida a ordenar -a través de la resolución sobre el otorgamiento de una medida cautelar- el pago de retribuciones ante el planteamiento de una supuesta omisión, pues como se ha explicado tal cuestión no fue planteada ante el órgano jurisdiccional local.

Ante lo infundado de los agravios lo procedente es confirmar el Acuerdo Plenario.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional,

RESUELVE

ÚNICO. Confirmar el Acuerdo Plenario.

Notificar por **correo electrónico** a la parte actora y al Tribunal Local y **por estrados** a las demás personas interesadas. Infórmese vía correo electrónico a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 3/2015.

Devolver las constancias que corresponden y, en su oportunidad, archivar este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido de que Luis Enrique Rivero Carrera actúa como magistrado en funciones y Laura Tetetla Román actúa también en funciones con motivo de la ausencia justificada de la magistrada presidenta María Guadalupe Silva Rojas y derivado de dicha ausencia, el magistrado José Luis Ceballos Daza hace suyo el proyecto que ahora se aprueba, ante el secretario general de acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el 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 emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.