ACUERDO PLENARIO

JUICIO DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: TET-JDC-87/2019 Y SUS ACUMULADOS.

ACTORES: LUIS ISLAS GONZÁLEZ, EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTE DE COMUNIDAD DE IGNACIO ZARAGOZA, MUNICIPIO DE HUEYOTLIPAN, TLAXCALA Y OTROS.

AUTORIDADES RESPONSABLES: PRESIDENTE Y TESORERO DEL AYUNTAMIENTO DE HUEYOTLIPAN, TLAXCALA.

MAGISTRADO PONENTE. LUIS MANUEL MUÑOZ CUAHUTLE.

TET TRIBUNAL ELECTORAL DE TLAXCALA

Tlaxcala de Xicohténcatl, Tlaxcala, a 14 de noviembre de 2019.

ACUERDO que decreta la **acumulación** de los juicios de la ciudadanía **TET-JDC-88/2019, TET-JDC-89/2019, TET-JDC-90/2019, TET-JDC-91/2019, TET-JDC-92/2019, TET-JDC-93/2019, TET-JDC-94/2019, TET-JDC-95/2019, y TET-JDC-96/2019 al TET-JDC-87/2019**; asimismo, **se provee respecto a las medidas cautelares solicitadas** por las actoras y actores, en sus respectivos escritos de demanda.

G L O S A R I O

Actoras y actores	Presidente de Comunidad y regidores, antes indicados.
Autoridades responsables	Presidente y Tesorero del Ayuntamiento de Hueyotlipan, Tlaxcala.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Juicio de la Ciudadanía	Juicio de Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.
Ley de Medios	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tlaxcala
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal	Tribunal Electoral de Tlaxcala.

A N T E C E D E N T E S

De lo expuesto por las y los actores y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

1. **Servidores públicos.** Las y los actores, fueron electos como presidentes de comunidad y regidores, respectivamente, en el Municipio de Hueyotlipan, Tlaxcala, para el periodo 2017-2021.

2. **Omisión de pago de remuneraciones.** Las y los actores, al no recibir sus remuneraciones respecto a la primera quincena de septiembre del año en curso, por parte de las autoridades responsables procedieron a impugnar esas omisiones.

3. **Demandas.** El 25 de septiembre del año en curso, las y los actores presentaron ante este Tribunal, demandas de juicios ciudadanos para controvertir los actos que reclaman al Presidente y Tesorero del Hueyotlipan, Tlaxcala.

4. **Turno a ponencia.** Mediante acuerdo de 30 del citado mes y año, el Magistrado Presidente de este Tribunal, ordenó integrar los expedientes **TET-JDC-87/2019, TET-JDC-88/2019, TET-JDC-89/2019, TET-JDC-90/2019, TET-JDC-91/2019, TET-JDC-92/2019, TET-JDC-93/2019, TET-JDC-94/2019, TET-JDC-95/2019, y TET-JDC-96/2019,** turnándolos a la Tercera Ponencia, para los efectos previstos en el artículo 44 de la Ley de Medios.

5. **Radicación y requerimiento.** Mediante acuerdo de 3 de octubre del mismo año, el Magistrado instructor, radicó los juicios ciudadanos de referencia; asimismo, se remitieron a las autoridades responsables para la debida integración conforme lo establece la Ley de Medios, toda vez que en un primer momento fueron presentados directamente ante este Tribunal Electora, sin que fuera ante las autoridades responsables.

6. **Medidas cautelares.** Las y los actores, en sus respectivos escritos de demanda solicitan se otorguen medidas cautelares a efecto de que les sean pagadas sus remuneraciones.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente acuerdo de acumulación, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, Base VI, y 116 Base IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal; 95 apartado B, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; 3, 6, 7 y 13, de la Ley Orgánica; 1, 2, fracción IV, 3, 5, 6, fracción III, 7, 10, 12, párrafo segundo, de la Ley de Medios.

SEGUNDO. Actuación colegiada. La materia sobre la que versa el acuerdo que se emite, compete al Pleno del Tribunal, actuando en forma colegiada, en atención a lo previsto en el artículo 73 de la Ley de Medios,

al señalar que la acumulación y separación de autos será decretada por el citado Pleno del Tribunal de oficio o a petición de parte.

Es por ello, que si en el caso concreto se trata de determinar si es procedente la acumulación de los juicios al rubro indicado, entonces lo que al efecto se resuelva no constituye un acuerdo de mero trámite.

Al respecto, resulta aplicable en lo conducente, la jurisprudencia **11/99**[1] de la Sala Superior, publicada bajo el rubro: **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR"**.

En consecuencia, debe ser el Pleno de este órgano jurisdiccional quien, de manera colegiada, emita la resolución que en derecho corresponda, conforme a lo previsto en la invocada tesis de jurisprudencia.

TERCERO. Acumulación. Este Tribunal considera que en los juicios precisados en el preámbulo este Acuerdo Plenario, promovidos por:

1. Luis Islas González, Presidente de Comunidad de Ignacio Zaragoza.
2. José Elías Flores Rodríguez, Presidente de Comunidad de Santa María Ixcotla.
3. Angélica Díaz Sartillo, Presidenta de Comunidad de Santiago Tlalpan.
4. Ismael Vega Hernández, Presidente de Comunidad de San Antonio Techalote.
5. Juana Durán Cuellar, Presidenta de Comunidad de San Manuel Tlalpan
6. Ma. Cristina Morillón Cervantes, Quinta Regidora.
7. Nicandro Guarneros Carrillo, Cuarto Regidor.
8. Ana Bibiana Ramírez Suárez, Sexta Regidora.

---

[1] *Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 17 y 18.*

9. Miguel Ángel Vázquez Martell, Primer Regidor.
10. Juana Anabel Robles Espinoza, Segunda Regidora.

Todos del municipio de Hueyotlipan, Tlaxcala, respectivamente, **existe conexidad en la causa**, toda vez que de la lectura integral de cada uno de los escritos de demanda se advierte que se inconforman respecto de los mismos actos reclamados, esto es, la omisión de pago de remuneraciones a partir de la primera quincena de septiembre del año en curso y las subsecuentes; la omisión de convocarlos a sesiones de Cabildo; con excepción de los regidores, que además de reclamar los actos antes precisados, también impugnan la reducción de sus remuneraciones a partir de la primera quincena de abril del año en curso. Asimismo, son coincidentes en señalar como autoridades responsables al Presidente Municipal y Tesorero del Ayuntamiento de Hueyotlipan, Tlaxcala.

TET TRIBUNAL ELECTORAL DE TLAXCALA

En este contexto, es evidente que si bien son distintas las personas que promueven, lo cierto es que controvierten actos idénticos, a excepción de las regidoras y regidores, como ya se precisó anteriormente, y, además señalan a las mismas autoridades responsables, aunado a ello, expresan conceptos de agravios que tienen una pretensión similar en cada caso.

Por tanto, a fin de resolver de manera conjunta, congruente entre sí, en forma expedita y completa, dada la estrecha vinculación entre los mismos, lo **procedente es decretar** la acumulación de los juicios de la ciudadanía **TET-JDC-88/2019, TET-JDC-89/2019, TET-JDC-90/2019, TET-JDC-91/2019, TET-JDC-92/2019, TET-JDC-93/2019, TET-JDC-94/2019, TET-JDC-95/2019, y TET-JDC-96/2019 al diverso TET-JDC-87/2019,** de conformidad con lo previsto en los artículos 71 y 73 de la Ley de Medios; y, 12, fracción II, inciso i), de la Ley Orgánica.

Lo anterior, es razón de que el expediente **TET-JDC-87/2019,** fue el que se registró en primer lugar en el Libro de Gobierno de este Tribunal; en este contexto, siendo conforme a derecho la acumulación de los juicios mencionados, se ordena a la Secretaría de Acuerdos glosar copia certificada de este Acuerdo en cada uno de los expedientes acumulados.

CUARTO. Análisis sobre la procedencia de medidas cautelares.

Conforme a lo dispuesto por el sistema jurídico, las **medidas cautelares en materia electoral** 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 previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

Las medidas cautelares tienen como **finalidad** constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se 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, de manera que sea 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 tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser **accesorias** y **sumarias**. **Accesorias**, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo y, **sumarias**, debido a que se tramitan en plazos breves. Toda vez que su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

En consecuencia, están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual la ley previó la posibilidad de que sus **efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.**

Lo anterior, a efecto de **evitar una afectación irreparable** a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Federal o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

TET TRIBUNAL ELECTORAL DE TLAXCALA

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente a quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser concedida, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar, es inconcuso entonces que el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

a) Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.

b) Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.

c) 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.

De esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Ahora bien, cuando se solicita que se decrete una providencia cautelar a **fin de evitar un daño irreparable**, es decir, **proteger la posible vulneración de un derecho humano de naturaleza político electoral**, es entonces factible abordar el análisis de su procedencia, aun ante la falta de normatividad que expresamente la contenga, como es el caso de la Ley de Medios.

Por otra parte, se destaca que la medida cautelar no es procedente su otorgamiento cuando se trate de cuestiones propias del fondo del asunto, ni sus efectos pueden coincidir con los propios de la sentencia definitiva, pues ello equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto y

anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá no sea favorable para la parte impugnante. Esto es, no son procedentes cuando se refieren a juzgar el fondo del asunto.

Precisado lo anterior, es necesario determinar si en el caso procede o no la emisión de la medida cautelar solicitada.

Es importante destacar, que en la materia electoral las medidas cautelares **están previstas en el ámbito del procedimiento especial sancionador**; sin embargo, en observancia a lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Federal, por lo que ve a la obligación que todas las autoridades de proteger y reparar violaciones a derechos humanos, y esto, aunado al derecho de tutela judicial efectiva, y de acceso a la justicia previstos en el diverso 17, este Tribunal no encuentra obstáculo formal que impida su análisis en el presente caso.

TET TRIBUNAL ELECTORAL DE TLAXCALA

Ahora bien, las actoras y actores, en sus respectivos escritos de demandas solicitan de manera coincidente, se decreten medidas cautelares en los siguientes términos:

> *"IX. Medida cautelar…se solicita a Usted Magistrado Presidente, dictar las siguientes medidas cautelares:*
>
> 1) *Restitución del (sic) provisional de la remuneración a que tengo derecho, por concepto de la dieta o remuneración inherente a su cargo de…*
> 2) *Restitución provisional, del pago de la cantidad de remuneración a que tengo derecho…*
>
> *(…)*
>
> *Además, la medida cautelar que se solicita no tendría efectos restitutivos propios de la sentencia, sino que con ella, se pretende evitar en forma irreparable el menoscabo de mi derecho a ejercer el cargo de…*
>
> *Situación que se vendría mermada en forma irreparable, pues de no concederse la medida que se solicita, si bien en la resolución y condena correspondientes, podrá condenarse a las autoridades responsables, a la de las (sic) prestaciones o dietas en la forma y cantidad que demando, lo cierto es que, durante la trama procesal y*

*su prolongación en el tiempo, **en forma parcial implicaría que dejara de ejercer plenamente el cargo al que fui electo por el voto popular.***

(…)

En efecto, este Tribunal Electoral de Tlaxcala, debe considerar procedente el otorgamiento de la medida cautelar que se solicita, pues a prima fice (sic), goza de la apariencia de buen derecho "fumus boni iuris", misma que se acredita tomando en cuenta la naturaleza de la violación alegada, y las pruebas indiciarias que se ofrecen, por lo que Usted Magistrado Presidente, al radicar la demanda de ciudadanía aquí propuesta, deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho político electoral que se reclama, mismo que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, siendo dable que el juzgador se asomarse (sic) anticipadamente al fondo del juicio principal, asomo que es provisional, sólo para efectos de la medida cautelar que se solicita.

(…)

***MÁXIME,** si este Tribunal Electoral toma en consideración que el arrogamiento de la medida cautelar que se solicita, en forma alguna tendría **efectos constitutivos**, ni dejaría sin materia el juicio de ciudadanía que se propone, pues en caso de un eventual fallo en contra de mis pretensiones, este Tribunal **podría ordenar o condenar a la suscrita, a restituir o reintegrar** a la Hacienda pública Municipal, los montos por concepto de retribuciones o dietas de las que pudiera haber gozado sin un derecho asistido.*

(…)

Ahora bien, la medida cautelar que se solicita no debe entender como con efectos suspensivos, sino una institución que sirva a dictar Usted para evitar que los actos omisivos atribuidos a las autoridades responsables, sigan surtiendo sus efectos perniciosos sobre la suscrita, durante la tramitación del juicio.

*Pues como se afirmó en párrafos que anteceden, con el actuar omisivo del Presidente Municipal, se merma mi derecho político electoral a ser votada, en su vertiente de correcto ejercicio en el cargo de…, sin que obste, que mediante ulterior resolución o sentencia, se **condenará al responsable** a restituir a mi favor las compensaciones o dietas relativas a la primera quincena de septiembre de 2019, y las que se acumularán durante la secuela procesal…"*

De lo anterior, se advierte que en el caso particular, las actoras y actores solicitan la adopción de esta medida a efecto de que se les paguen sus remuneraciones correspondientes (acto reclamado), actos respectos de los cuales, aducen vulneran sus derechos político electorales de ser votados, en su vertiente de permanencia y acceso al cargo,

respectivamente, fundando su petición en la Jurisprudencia **14/2015** de la Sala Superior, cuyo rubro se lee *"**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**".*

En un primer lugar, se considera que el criterio adoptado en esa jurisprudencia no sostendría el otorgamiento de la medida cautelar solicitada, dado que se trata de un supuesto diverso; esto es, que las medidas cautelares que se deben adoptar dentro del procedimiento especial sancionador.

En segundo lugar, refieren que bajo la apariencia del buen derecho se debe otorgar la medida solicitada, al tener por acreditados que los actos reclamados son inconstitucionales, atentan sus derechos político electorales de ser votados en su vertiente de ejercicio y desempeño del cargo; sin embargo, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* -apariencia del buen derecho- unida al *periculum in mora* -temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable. Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Luego entonces, en la teoría de la apariencia del buen derecho, existe la posibilidad de adelantar los efectos de la sentencia, cuando es evidente que en relación con el fondo del asunto asiste un derecho al promovente, tal posibilidad no llega al extremo de hacer un estudio que implique profundidad en argumentos de constitucionalidad, **pues esto es propio**

de la sentencia que se emita en el juicio principal y no a través de medidas precautorias.

En el caso, no es procedente como lo refieren las actoras y actores en el sentido de que con solo "echar un vistazo" a la apariencia del buen derecho, se pueda verificar si la actuación de las autoridades responsables está apegada a la ley, o bien, si ellos son los que tienen razón en cuanto a que tildan de inconstitucional los actos que reclaman y de los cuales solicitan la medida cautelar; de ahí que no cobra aplicación la teoría en comento, precisamente porque esos actos, implican el estudio de fondo del asunto planteado.

Esto es, del análisis de los escritos de demandas se advierte que la naturaleza de la medida cautelar solicitada en cada uno de ellos, corresponde precisamente el estudio de fondo, pues los actos sobre los cuales se solicita no son de imposible reparación, ya que de obtener una sentencia favorable, las autoridades responsables estarían obligadas a resarcir el menoscabo, que en su caso hayan sufrido.

Máxime que al pedir se ordene a las autoridades responsables el pago de las remuneraciones que se le ha dejado de pagar como medida cautelar, y este Tribunal otorgara esa petición, **no se protegería la materia del asunto, dado que se estaría resolviendo el fondo del mismo**; es decir, **implicaría prejuzgar el juicio antes de su estudio**. Apoya la anterior consideración por identidad de razón la Jurisprudencia **VI.2o. J/12**[2], de rubro y texto siguientes:

> ***"SUSPENSION, EFECTOS DE LA.*** *Los efectos de la suspensión consisten en mantener las cosas en el estado que guardaban al decretarla, y no en el de restituirlas al que tenían antes de existir el acto reclamado. Lo que sólo es efecto de la sentencia que concede el amparo en cuanto al fondo."*

[2] *Jurisprudencia 204894, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 368, Tomo I, junio de 1995, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

Esto es, como se dijo anteriormente, al resolverse sobre una medida cautelar solicitada, no se puede abordar cuestiones propias del fondo del asunto.

No pasa por alto que las actoras y actores, refieren que en caso de otorgarles la medida cautelar solicitada y no obtener sentencia favorable, este Tribunal los obligaría a devolver las remuneraciones que en su caso se hubieran pagado con motivo del otorgamiento de la misma; sin embargo, se precisa que las medidas cautelares no pueden tener efectos restitutorios de manera general, como lo refieren.

Además, es oportuno señalar que en caso de otorgar la medida cautelar solicitada, se llevaría al extremo de dejar sin materia el juicio.

Así, por las consideraciones expuestas **no procede otorgar** la medida cautelar solicitada, **por ser improcedente**.

TET TRIBUNAL ELECTORAL DE TLAXCALA

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

A C U E R D A

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes **TET-JDC-88/2019, TET-JDC-89/2019, TET-JDC-90/2019, TET-JDC-91/2019, TET-JDC-92/2019, TET-JDC-93/2019, TET-JDC-94/2019, TET-JDC-95/2019, y TET-JDC-96/2019 al TET-JDC-87/2019,** en términos del considerando tercero del presente acuerdo.

SEGUNDO. Se **decreta improcedente**, la medida cautelar solicitada por las razones expuestas en el considerando cuarto de este Acuerdo.

Con fundamento en los artículos 59, 61, 62, párrafo primero, 64, 65 y 69 de la Ley de Medios, ***notifíquese personalmente*** a quienes impugnan como se desprende de actuaciones; mediante ***oficio***, a las autoridades

responsables; y a todo aquel que tenga interés mediante ***cédula*** que se fije en los estrados de este órgano jurisdiccional. Cúmplase.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral de Tlaxcala, por **unanimidad** de votos de los magistrados que lo integran, ante el Secretario de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MGDO. LUIS MANUEL MUÑOZ CUAHUTLE

PRESIDENTE

MGDO. JOSÉ LUMBRERAS GARCÍA	**MGDO. MIGUEL NAVA XOCHITIOTZI**
PRIMERA PONENCIA	**SEGUNDA PONENCIA**

LIC. LINO NOE MONTIEL SOSA

SECRETARIO DE ACUERDOS