



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RECURSOS DE INCONFORMIDAD:
RI-24/2022 Y RI-25/2022 ACUMULADOS

RECURRENTES:
PRESIDENTE DEL XXIV AYUNTAMIENTO
DE TECATE, BAJA CALIFORNIA Y OTRO

AUTORIDADES RESPONSABLES:
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
DEL CONSEJO GENERAL ELECTORAL
DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL
DE BAJA CALIFORNIA Y OTRA

TERCERA INTERESADA:
XXXXXXXXXX¹

MAGISTRADO PONENTE:
MAESTRO JAIME VARGAS FLORES

SECRETARIADO:
JUAN PABLO HERNANDEZ DE ANDA
BEATRIZ ELENA FONSECA BLANCARTE

COLABORÓ:
NAYELI JIMÉNEZ WINTERGERST

Mexicali, Baja California, veintinueve de junio de dos mil veintidós.

SENTENCIA que **revoca** el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal de Baja California, que declaró conceder la adopción de medidas, dentro del procedimiento especial sancionador IEEBC/UTCE/PES/06/2022, con base en los antecedentes y consideraciones que se exponen a continuación.

GLOSARIO

Acto impugnado: Punto de Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal de Baja California, relativo a la procedencia de adopción de las medidas cautelares solicitadas dentro del procedimiento especial sancionador identificado con clave IEEBC/UTCE/PES/06/2022

¹ A fin de proteger los datos personales sensibles de la quejosa acorde a lo estipulado en el artículo 3 fracciones IX y X, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, se eliminan tanto los datos sensibles que pudieran hacer a la víctima identificable, y se suprimen las calificativas que no forman parte de la litis, sustituyéndolas de la siguiente forma: **“XXXXXXXXXX”**.

RI-24/2022 Y RI-25/2022 ACUMULADOS

Actores/recurrentes/ inconformes/	Edgar Darío Benítez Ruíz y Antonio de Jesús Rosas Valenzuela, Presidente y Tesorero, respectivamente, ambos del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California
Autoridad responsable/ Comisión de Quejas:	Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
CIDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Consejo General:	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto Electoral:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
Quejosa/denunciante:	Síndica Procuradora del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California
Unidad Técnica/UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral de Baja California

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1. Denuncia². El dieciséis de mayo de dos mil veintidós³, la quejosa, presentó ante la UTCE, escrito de denuncia en contra del Presidente Municipal del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California, por supuestas conductas que, a su decir, constituyen violencia política contra las mujeres en razón de género realizadas en su contra.

1.2. Radicación de la queja⁴. El dieciséis de mayo, la Unidad Técnica acordó la radicación de la denuncia bajo el procedimiento especial sancionador identificado con la clave IEEBC/UTCE/PES/06/2022, se reservó el trámite de la admisión, emplazamiento hasta que se allegue de los elementos pertinentes

² Visible de foja 01 a 13 del anexo I del expediente RI-25/2022.

³ Las fechas señaladas corresponden al año dos mil veintidós, salvo mención en contrario.

⁴ Consultable de foja 29 a la 31 del anexo del expediente RI-25/2022.



para mejor proveer; así como el dictado de medidas cautelares en tanto se dé cumplimiento a las diligencias de investigación previas.

1.3. Admisión de la denuncia⁵. El veinticinco de mayo, la Unidad Técnica, dictó acuerdo por el que admitió a trámite la denuncia y ordenó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas para que resolviera lo conducente.

1.4. Acto impugnado⁶. El treinta de mayo, la Comisión de Quejas declaró, entre otras cosas, conceder las medidas cautelares. En consecuencia, ordenó a los actores, abstenerse de realizar acciones u omisión que tengan por objeto obstaculizar el ejercicio, así como de limitar o negar el uso de cualquier recurso o atribución inherente del cargo de la denunciante.

1.5. Medios de impugnación⁷. El nueve de junio, los recurrentes, presentaron medios de impugnación, en contra del acto impugnado.

1.6. Tercera interesada⁸. El catorce de junio, la denunciante presentó ante el Instituto Electoral escritos de tercera interesada ante la autoridad responsable.

1.7. Radicación y turno a la ponencia⁹. El dieciséis de junio, la Presidencia de este Tribunal registró y formó los expedientes bajo la clave de identificación números RI-24/2022 y RI-25/2022 y por acuerdo del Pleno del Tribunal, se acumuló este último al primero, al advertirse conexidad de y por ser el de mayor antigüedad, designando como encargado de la instrucción y substanciación del mismo, al magistrado citado al rubro.

1.8. Auto de admisión y cierre de instrucción. El veintinueve de junio, se dictó acuerdo de admisión de los presentes recursos, así como de las pruebas aportadas por las partes, las cuales se tuvieron por desahogadas por su propia y especial naturaleza; por lo que se procedió al cierre de la instrucción, quedando en estado de resolución los medios de impugnación que nos ocupa.

⁵ Visible a foja 139 del anexo I del expediente RI-25/2022.

⁶ Visible de la foja 119 a 167 del expediente principal del RI-24/2022.

⁷ Visibles ambos a foja 21 de los expedientes principales del RI-24/2022 y RI/25/2022, respectivamente.

⁸ Consultables ambos a foja 114 del expediente principales del RI-24/2022 y RI-25/2022, respectivamente.

⁹ Visibles ambos de fojas 169 a la 173 de los expediente principales del RI-24/2022 y RI/25/2022, respectivamente.

2. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos del artículo 5, Apartado E, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California; 2, fracción I, inciso b) de la Ley del Tribunal; 281, 282, 283 y 377 de la Ley Electoral, toda vez que se trata de recursos de inconformidad promovidos por servidores públicos, los cuales controvierten un acto de un órgano electoral, quienes desde su perspectiva vulneran en su perjuicio diversos preceptos constitucionales y legales.

3. CONSIDERACIÓN ESPECIAL

De conformidad con el Acuerdo General Plenario 1/2020, del Tribunal, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación derivado de la emergencia sanitaria para evitar la propagación del virus SARS-CoV2 (COVID-19), aprobado por el Pleno el trece de abril; la sesión pública para la resolución de este asunto, se lleva a cabo de manera excepcional a través de medios electrónicos.

Lo anterior, a fin de salvaguardar el derecho a la protección de la salud de los servidores públicos del Tribunal y de las personas que acuden a sus instalaciones, en atención a las múltiples recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y las autoridades sanitarias federal y estatal.

Medida preventiva que se toma, de conformidad con las facultades conferidas a las magistraturas que conforman el Pleno del Tribunal, en términos de los artículos 6, fracción XV, en relación con el 14, fracción XX, de la Ley del Tribunal; misma que se implementa hasta en tanto así lo determine este órgano jurisdiccional, a partir de las indicaciones que respecto a la contingencia establezcan las autoridades sanitarias.

4. PROCEDENCIA

Al no advertirse causal de improcedencia y cumplidos los requisitos



exigidos en los artículos 288 y 295 por la Ley Electoral, como se acordó en el auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo de los medios de impugnación.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 Planteamiento del caso

5.1.1 Acto impugnado

La Comisión de Quejas en su resolutivo primero, determinó conceder las medidas cautelares solicitadas por la denunciante dentro del procedimiento especial sancionador al considerar que la omisión denunciada podría constituir violencia política contra las mujeres en razón de género, ante la falta de entrega de recursos económicos para el desempeño de la función de la denunciante, podría estar dirigida a impedir que ejerza los actos encaminados a cumplir con su mandato popular.

Los efectos de las medidas cautelares, fueron los siguientes:

Se ordena a Edgar Darío Benítez Ruíz, en su calidad de Presidente Municipal del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California que, en un plazo no mayor a cuarenta y ocho horas, realice todas las acciones, trámites y gestiones tendentes a cumplir lo siguiente:

1. Abstenerse de realizar acciones u omisiones que de forma directa o indirecta tengan por objeto o resultado obstaculizar el ejercicio del cargo de **XXXXXXXXXX**, Síndica Procuradora del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California.
2. Abstenerse de limitar o negar el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo y dependencia que ocupa **XXXXXXXXXX**, Síndica Procuradora del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California.

RI-24/2022 Y RI-25/2022 ACUMULADOS

Se ordena a Antonio de Jesús Rosas Valenzuela, en su calidad de Tesorero Municipal del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California, lo siguiente:

1. Se abstenga de limitar o negar el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo y dependencia que ocupa **XXXXXXXXXX**, Síndica Procuradora del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California.

Para ello, la autoridad responsable, sustentó la medida cautelar concedida con base en las manifestaciones que el Presidente Municipal de Tecate, Baja California, realizó el dieciséis de enero¹⁰, al medio de comunicación "Tecate Informativo" siguientes:

"...Quiero informarles que en este momento el presupuesto 2022 de la Sindicatura Municipal se encuentra virtualmente congelado..."

"...Ese presupuesto que nosotros no podemos modificar, porque es una dependencia autónoma no lo echaron para atrás, lo sometieron, lo llevaron hasta el Congreso...paso en el Congreso..."

"...Gracias a la intervención de la Auditoría Superior del Estado encontramos una ruta legal para poder evitar una situación delicada y no tener que haber recurrido al no pago de los trabajadores. Pero en este momento el presupuesto de la Sindicatura está virtualmente congelado salvo el pago de los trabajadores que es un derecho consagrado en las leyes de responsabilidad administrativa. De ahí en fuera no pueden acceder a prácticamente al resto del presupuesto hasta que la Auditoría Superior del estado no determine al procedimiento a seguir..."

Termina la cita.

¹⁰ Las cuales quedaron asentadas en la acta circunstanciada IEEBC/SE/OE/AC45/18-05/2022 consultable a foja 90 del Anexo I del expediente RI-25/2022



Adicionalmente, la Comisión de Quejas, refirió que derivado de los requerimientos de información de la UTCE al Presidente Municipal de Tecate, Baja California y a la Auditoría Superior del Congreso del Estado, lo siguiente:

“...No pasa desapercibido que mediante oficio de contestación número OP/606/2022, firmado por Edgar Darío Benítez Ruiz, se desprende que, el Presidente Municipal se limita a inferir que **“jamás he dado alguna instrucción relativa a retención alguna”**, agregando que, de acuerdo con el Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Tecate, Baja California es la Tesorería Municipal el único órgano encargado de la recaudación, así como, las erogaciones que deba llevar a cabo la administración pública.”

[...]

“...la Unidad requirió información a la Auditoría Superior del Estado de Baja California, respecto de la existencia o no, de algún procedimiento seguido en contra de la Sindicatura Municipal que tenga como consecuencia, precisamente, la retención del presupuesto...en la cual informó que: **“no se tiene registro, ni existe documento o expediente alguno, relativo a una denuncia, investigación u observación administrativa en contra de la oficina de la Síndica Procuradora del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California, relativa al presupuesto de egresos del Ayuntamiento de Tecate, para el ejercicio fiscal 2022.”**

Termina la cita.

Aunado a lo anterior, la autoridad responsable, destacó que, **“...del análisis preliminar de las constancias que integran el expediente...en conjunto con los hechos denunciados, *no se desprende razón ni fundamento alguno para que, el presupuesto de egresos asignado a la Sindicatura Municipal, correspondiente al ejercicio fiscal del año en curso, se encuentre, en su caso, retenido.*”**

Posteriormente, destacó que en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género, debe operar la inversión de la carga de la prueba y que le correspondía a la persona demandada desvirtuar

de manera fehaciente la inexistencia de los hechos en los que se basa la infracción, sustentándolo en una sentencia de un recurso de reconsideración de Sala Superior¹¹.

En ese sentido, consideró que de un análisis preliminar la **retención o falta de entrega** del presupuesto de egresos a la Sindicatura Municipal de Tecate, Baja California, a través de la Tesorería Municipal no estaba justificada y podría tener un menoscabo del actuar en su actividad; con base en un estudio y análisis de diversas disposiciones a la normatividad aplicables a la Tesorería Municipal de Tecate, Baja California y la Auditoría Superior de Estado, entre ellas, la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado, así como del Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Tecate, Baja California.

Finalmente, señaló que el artículo 11 Ter, fracciones XIII, XIV y XVI de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que es una conducta de violencia política contra las mujeres, el limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad. En consecuencia, a juicio de la autoridad responsable la omisión denunciada pudiera constituir violencia política contra las mujeres en razón de género, y conforme a la jurisprudencia 21/2018 de Sala Superior¹² al presumir la falta de entrega de recursos económicos para el desempeño de la quejosa y al no advertir que de las constancias que obran en el expediente, el Presidente y Tesorero Municipal hubiesen aportado alguna prueba válida que justificara las acciones desplegadas por esos servidores públicos lo que pudieron generar un perjuicio directo en el ejercicio de los derechos políticos electorales de la solicitante de la medida cautelar.

Por tanto, ordenó a los ahora inconformes se abstuvieran de limitar o negar el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo y

¹¹ SUP-REC-185/2020

¹² “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO.”



dependencia que ocupa la Síndica Procuradora del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California.

5.1.2 Agravios de los inconformes

De los escritos recursales, se advierte que los inconformes se duelen de manera coincidente que la Comisión de Quejas determinó de manera ilegal conceder las medidas cautelares al considerar que vulneran diversos preceptos constitucionales y legales, haciendo valer tres agravios:

PRIMER AGRAVIO. De la improcedencia de las medidas cautelares

Que el acto impugnado, causa un agravio al violentar el principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución federal, por falta de fundamentación y motivación, al inaplicar las disposiciones normativas que rigen las reglas para la procedencia de la imposición de medidas cautelares, en particular el numeral 4 del artículo 38, y numeral I, fracción IV del artículo 39, ambos del Reglamento de Quejas.

En los supuestos de improcedencia previstos, se actualiza dentro del acuerdo que hoy se combate de ilegal, al tratarse de hechos que no fueron probados ni materializados en un acto concreto de realización cierta sancionado por las leyes electorales, y que por lo tanto la autoridad responsable no debió pasar por alto la causal de improcedencia prevista en dicho numeral.

Para conocer y determinar el acto que le arroja perjuicio a la denunciante, resulta necesario revisar los hechos denunciados que motivaron la adopción de medidas cautelares, que en resumen fue la probable retención del presupuesto de egresos de dos mil veintidós, de la Sindicatura Municipal de Tecate, sin embargo de las pruebas aportadas y de las investigaciones preliminares de la autoridad instructora, solo se puede identificar que el acto denunciado fue materializado únicamente respecto de prestaciones de carácter

RI-24/2022 Y RI-25/2022 ACUMULADOS

laboral como son las compensaciones de trabajadores de la Sindicatura Municipal de Tecate (que no son competencia material electoral), y en ningún momento quedó acreditado que la Sindica procuradora de Tecate, le fuera retenido pago alguno de su sueldo, dietas, viáticos o cualquier otra prerrogativa inherente a su cargo.

En ese sentido, consideran que de las probanzas obrantes hasta el momento del dictado de las medidas cautelares, solo quedó acreditado la falta de pago a los trabajadores de la Sindicatura Municipal de una compensación únicamente del mes de enero.

Por lo tanto, el acto que no quedó acreditado ni de forma indiciaria, la presunta retención de todo el Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento de Tecate, lo que cuadra perfectamente en un acto futuro de realización incierta, lo anterior es así dado que se trata de un acontecimiento que quizás no llegue a suceder, y menos aún con las características particulares que refiere la denunciante, sin mayor fundamentación legal o probanzas que acompañen la veracidad de su dicho.

Ha sido un criterio sostenido por los Tribunales electorales que las medidas cautelares tienen una vertiente de tutela preventiva con la finalidad de evitar la comisión de hechos que infrinjan la ley electoral, sin embargo para que la autoridad electoral adopte esa determinación, debe contar con información suficiente que arroje la posibilidad real y objetiva que las conductas denunciadas se verificaran, por lo que no es procedente dictar medidas cautelares solo con la mera probabilidad de que así sucederá en un futuro, por el contrario la autoridad debe constatar que el acto denunciado representa un peligro real en la afectación de los derechos jurídicos de la recurrente

Aunado a que el presupuesto de egresos del Ayuntamiento de Tecate, se encuentra aprobado, y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, y por ende resulta de observancia obligatoria para todas las autoridades del Municipio de Tecate, lo que genera la plena certeza de que sus contenidos incluyendo las partidas de gastos para



la Sindicatura Municipal pueden ser ejercidos durante todo el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

SEGUNDO AGRAVIO. De la violación al principio de exhaustividad

El acto electoral impugnado, violenta el principio de exhaustividad, congruencia y de valoración probatorio previsto en el artículo 1, 16, 17 de la Constitución federal, así como los artículos 18 numeral 1, 28 numerales 1 y 3 y 38 numeral 4 del Reglamento de Quejas.

Ello, dado que en el considerando noveno de acuerdo que se combate, se estableció un inciso c) que de su lectura se desprende de una falsa premisa en el sentido que existe una retención arbitraria del presupuesto de egresos aprobado para el ejercicio fiscal dos mil veintidós, que impide a la Síndica Procuradora disponer del presupuesto de egresos asignado y aprobado por el Cabildo de Tecate.

Lo anterior en virtud de que si bien la autoridad responsable previo al dictado de las medidas cautelares realizó diligencias de investigación preliminares, considerando las pruebas ofrecidas por la denunciante, tales como girar oficios a la Auditoría Superior del Estado, con la finalidad de verificar la probable existencia de un procedimiento de fiscalización que le impida a la Sindicatura Municipal tener acceso al presupuesto de egresos dos mil veintidós, en razón de las declaraciones que fueron encontradas en la red social Facebook "Tecate Informativo".

Sin embargo, la autoridad responsable fue omisa en girar oficios a la Comisión de Hacienda del Congreso del Estado en los mismos términos que lo hizo la Auditoría Superior, lo anterior derivado de las declaraciones encontradas en la página de la red social referida en el párrafo anterior y que hizo constar en el acta circunstanciada IEEBC/SE/OE/AC45/18-05-2022, en el numeral 8.1 donde se hace mención tanto a la participación de la Comisión de Hacienda del Congreso, así como al Auditoría Superior del Estado.

Lo anterior, aunado a que el Congreso del Baja California, es quien por conducto de la Comisión de Hacienda le remite la información que vía informe recibe de los sujetos fiscalizados, entre los cuales se encuentran los Ayuntamientos del Estado de Baja California, esta atribución de rendición de cuentas se encuentra prevista en el artículo 23 de la Ley de Fiscalización del Estado de Baja California.

TERCER AGRAVIO. De la violación al principio de congruencia y valoración probatoria

Por otra parte las medidas cautelares otorgadas de igual forma son violatorios del principio de congruencia y valoración probatoria, previsto en los artículos 18 numeral 1 y 28 numerales 1 y 3, del Reglamento de Quejas ya se exceden en las peticiones de la denunciada y realizan una valoración indebida de las probanzas aportadas y recabadas por la autoridad.

En ese contexto la denunciante al presentar su escrito señaló en el capítulo de hechos la falta de pago de las compensaciones al personal de la Sindicatura Municipal, y que realizó mediante el oficio ADM/004/2022, el cual fue dirigido al Titular de la Tesorería Municipal del Ayuntamiento de Tecate, anexando una relación de trabajadores de la Sindicatura que no habían recibido el pago de una compensación correspondiente al mes de enero de dos mil veintidós.

La respuesta otorgada fue realizada mediante el oficio TES/0100/2022, que si bien fue en sentido negativo tuvo una justificación legal y presupuestal, sin embargo es importante resaltar que la denunciante en ningún hecho se dolió de la falta de pago, de sueldos, dietas compensación, viáticos o cualquier otro concepto que conforme al presupuesto de egresos del dos mil veintidós le correspondiera recibir y que por su falta de acceso a dichas prerrogativas le impidiera a ella como parte del cabildo realizar el ejercicio de sus funciones, sino todo lo contrario el reclamo se dirigió hacia el personal subordinado de la Sindicatura, y no todo el personal, sino solo aquel previsto en una lista que le fue entregada al tesorero



TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

RI-24/2022 Y RI-25/2022 ACUMULADOS

municipal y que consistía en el solo reclamo de la falta de pago de compensaciones del mes de enero.

En ese contexto, la solicitud realizada, parte de una afirmación emitida por la Síndica Procuradora del Ayuntamiento de Tecate, en el sentido de si estar recibiendo recursos públicos asignados a su dependencia en el presupuesto de egresos del año fiscal de dos mil veintidós, y en ningún momento se duele que el presupuesto haya sido congelado o retenido como lo hace ver la autoridad instructora al dictar las medidas cautelares.

Es decir, el conjunto de pruebas que fueron aportadas por las partes y las obtenidas por la autoridad instructora, valoradas en su conjunto ni de forma indiciaria pueden arribar a la conclusión a que llega la responsable respecto de la existencia de un presupuesto de egresos retenido para la Sindicatura Municipal del Tecate, en el presente ejercicio fiscal, máxime que no se ha aportado prueba de un requerimiento posterior para que de nueva cuenta se solicite el pago de compensaciones de los trabajadores de la Sindicatura Municipal.

En conclusión, la deficiente investigación preliminar realizada por la Autoridad Instructora tampoco permitió indagar más allá de lo que hoy puede apreciar de las constancias plasmadas en el acuerdo combatido, las cuales contienen datos insuficientes, irrisorios y que no pueden ser determinantes para considerar la existencia del acto denunciado, por ende lo procedente es revocar las medidas cautelares impuestas ante la existencia de la supuesta retención del presupuesto de egresos dos mil veintidós, correspondiente a la Sindicatura Municipal de Tecate.

La identificación de los agravios, se desprenden de la lectura integral de las demandas, cuyo análisis se hace a la luz de la Jurisprudencia 4/99 emitida por Sala Superior, de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”**, que impone a los órganos resolutores de tales medios, el deber de

interpretarlos con el objeto de determinar de forma precisa la real pretensión de quien promueve. Así como de conformidad con lo dispuesto en la Jurisprudencia 2/98 de la Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”**.

5.2 Cuestión a dilucidar y método de estudio

De los agravios se desprende que el problema jurídico a resolver se constriñe en determinar, si el acto controvertido resulta ajustado a Derecho o, si por el contrario, de manera injustificada se concedió la medida cautelar solicitada por la denunciante dentro del procedimiento especial sancionador radicado en el expediente administrativo IEEBC/UTCE/PES/06/2022. Atendiendo a la síntesis de los agravios, lo procedente en el caso que nos ocupa es dilucidar los puntos siguientes:

- 1) Si el acto impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado;
- 2) Si la responsable realizó una adecuada investigación preliminar (principio de exhaustividad); y
- 3) Si la responsable realizó una debida valoración probatoria para tener por acreditada la retención del presupuesto de egresos a la Sindicatura Municipal de Tecate, Baja California.

Por razón de método, el análisis de los agravios se harán de manera conjunta al guardar relación entre sí, pues están encaminados definir si la autoridad responsable estableció razones suficientes para conceder la adopción de las medidas cautelares a partir de un análisis preliminar sobre la posible obstrucción en el ejercicio de su encargo y actualización de los elementos para tener por actualizado un acto de violencia política por razón de género, lo que no genera perjuicio alguno a los actores, porque lo trascendente es que se atiendan todos sus planteamientos, de conformidad con la jurisprudencia 04/2000, de la Sala Superior, con el rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.



5.3 Marco normativo

5.3.1 Parámetros sobre la garantía de una debida fundamentación y motivación

El derecho al acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 constitucional guarda relación con la garantía de una debida fundamentación y motivación. Al respecto, en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal se contempla la exigencia de que todo acto de autoridad, incluyendo las resoluciones jurisdiccionales, esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar una seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos.

Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias.¹³

En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para satisfacer este requisito debe “expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso” (fundamentación) y “deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto” (motivación).¹⁴

El deber de fundamentación y motivación también tiene sustento en el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el deber de motivación es una de las “debidas

¹³ CIDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.

¹⁴ En términos de la tesis jurisprudencial de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**. 7.^a época; Segunda Sala, Apêndice de 1995, tomo VI, p. 175, número de registro 394216.

garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso.¹⁵

Es importante tomar en consideración algunos criterios que la Corte IDH ha emitido en torno al alcance de este derecho fundamental, a saber:

- Que “el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todo argumento de las partes, sino que puede variar según la naturaleza de la decisión, y que corresponde analizar en cada caso si dicha garantía ha sido satisfecha”¹⁶;
- Que “la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos debe permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad”¹⁷;
- Que “la motivación demuestra a las partes que estas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores”¹⁸, y
- Que “en los procedimientos cuya naturaleza jurídica exija que la decisión sea emitida sin audiencia de la otra parte, la motivación y fundamentación deben demostrar que han sido ponderados todos los requisitos legales y demás elementos que justifican la concesión o la negativa de la medida”¹⁹.

5.3.2 Naturaleza de las medidas cautelares y los alcances de la tutela preventiva

¹⁵ CIDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

¹⁶ CIDH. Caso Apita Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 90.

¹⁷ CIDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

¹⁸ Ídem., párr. 148.

¹⁹ CIDH. Caso *Escher y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párr. 139.



El sistema electoral en nuestro país ha diseñado diversas herramientas de carácter procesal, tendientes a garantizar los principios y derechos que dotan de contenido el actuar institucional y personal de los actores políticos, servidores públicos y de la ciudadanía.

Para efectos de la ejecución de la herramienta cautelar, el análisis correspondiente del caso debe ajustarse a dos criterios esenciales:

- a) La apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*).
- b) El temor fundado de que, ante la demora de la resolución final, se presente el menoscabo del derecho materia de la decisión final (*periculum in mora*).

El primero (apariencia del buen derecho), apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la existencia del derecho que se pide proteger. El segundo (peligro en la demora) implica la posibilidad de que los derechos del solicitante de la medida se lesionen o frustren como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

La combinación de los elementos referidos posibilita que se dicten medidas cautelares por la autoridad facultada para ello, entendiendo que esto implica una reflexión preliminar que no agote los elementos que conforman el expediente, ni genere un estatus jurídico permanente respecto de la existencia del derecho y la calificación lesiva de la conducta.

Así, el estudio realizado del dictado de medidas cautelares atiende a una percepción medianamente inmediata, que no pasa por el tamiz de un análisis exhaustivo de los elementos que constituyen el expediente y que por tanto no puede entenderse como una conclusión permanente.

Por otra parte, la Sala Superior ha establecido que la **tutela preventiva** se concibe como una protección en contra del peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita **continúe o se repita** y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para

garantizar su más amplia protección, las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.²⁰

Es decir, consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, **sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que no se genere**. Estos mecanismos no tienen el carácter sancionatorio, porque buscan prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.²¹

Así, la tutela preventiva parte del supuesto de que existen valores, principios y derechos que requieren de una tutela específica, real y dúctil, en atención a que todo lo que está reconocido por el derecho sustantivo debe encontrar una verdadera protección que no solo obligue a cesar las actividades que causan el daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo.²²

De ahí que la tutela preventiva se dirige a que el peligro de lesión sobre un determinado valor, principio o derecho no sobrevenga, que no se lleve a cabo la actividad lesiva, o bien, que se impida la continuación o repetición de esa actividad.²³

Para la adopción de tales medidas, **la autoridad electoral debe contar con información suficiente que arroje la existencia o una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas se llevarán a cabo, y no la mera posibilidad de que así suceda**.

En ese sentido, **para que se otorgue una medida cautelar, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y en otros bienes constitucionales**.

²⁰ Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

²¹ SUP-REP-114/2019.

²² La tutela preventiva pretende reducir el riesgo de la comisión de un daño, mientras que la tutela inhibitoria previene la reiteración de un ilícito (Véase SUP-REP-20/2021).

²³ SUP-REP-251/2018.



A la par de lo anterior, la Sala Superior²⁴ estableció que, en el caso de la tutela preventiva, dada su naturaleza como instrumento de valuación preliminar y cuya finalidad es la de **evitar** o hacer cesar **los daños o ilícitos de un acto determinado**, la autoridad debe enfrentar un razonamiento predictivo sustentado en evidencias que permitan inferir, con cierto grado de “plausibilidad”²⁵, que los actos sobre los que se dictan **cometerán** o continuarán.

En otras palabras, el juicio de plausibilidad debe sustentarse en **indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente**, que permitan presumir (verdad relativa) **que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo.**

Así, el razonamiento probatorio en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva exige que la autoridad valore y tome en cuenta las circunstancias y características particulares del caso y, a partir de un juicio de plausibilidad respecto de una conducta aparentemente antijurídica y lesiva, pueda **inferir que la conducta** que por sí misma o sus condiciones de ejecución comprometen, desde una perspectiva preliminar, los principios electorales tutelados.

Lo anterior no implica pensar que deben probarse hechos futuros (cuestión imposible en la práctica probatoria), sino que, por el contrario, deberán valorarse hechos pasados que indiquen o permitan presumir con determinada plausibilidad (o indiciariamente) que pueden ocurrir de forma inminente.²⁶

En el caso de las medidas cautelares (entre ellas, la tutela preventiva) el juicio de plausibilidad relativa precisado, en principio, exige ir más allá de la simple apariencia de la comisión de un ilícito y demanda la

²⁴ Concretamente en el SUP-REP-62/2021.

²⁵ Al analizar el primero de los requisitos exigidos en general para el dictado de una medida cautelar (“apariencia de buen derecho” “verisimilitud del derecho”), la doctrina tiende a aproximar este concepto con la “apariencia”, en el que la verosimilitud se relaciona con la apariencia de que un relato sobre la realidad sea verdadero; lo que nada dice acerca de si existen elementos de convicción que permiten justificar en concreto la existencia del hecho respecto del que se pretende dictar las medidas cautelares. En cambio, el juicio de plausibilidad sí exige una constatación empírica o probatoria para otorgar la tutela preventiva.

²⁶ REVIRIEGO, JOSÉ ANTONIO, “La tutela preventiva y la acción preventiva en el derecho argentino”, Ponencia presentada al XXIII Congreso Nacional de Derecho procesal, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Procesal (AADP), Mendoza, Argentina, 2005, p. 146.

presencia de **elementos de convicción concretos que respalden la hipótesis fáctica** sostenida por quien reclama la tutela cautelar preventiva.

Con base en ese juicio, ha sido criterio de la Sala Superior,²⁷ que el estándar probatorio de las medidas cautelares es en realidad un “estándar de apreciación” o “estándar de prueba atenuado”, el cual no requiere que el hecho esté plenamente probado, pero que **sí existan indicios razonables sobre los hechos infractores que se alegan** (contrario al estándar de convicción requerido para el dictado de una resolución de fondo) y su inminente acontecimiento.

Así, en principio, este estándar está condicionado al conjunto de pruebas que pudieren haberse obtenido de manera preliminar para resolver la cuestión, considerando la premura que se requiere en su dictado; con independencia de que las pruebas que sirvieron de base para la medida cautelar se enriquezcan con los elementos adicionales que se tengan al momento de dictar una resolución de fondo.

Lo anterior se afirma en ese sentido, porque en esta fase del procedimiento, la determinación de los hechos (valorados) exige determinar si estos resultan **suficiente** para dictar las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, con la finalidad de anticipar un daño.²⁸

Se trata de un razonamiento predictivo que permite tener un enunciado fáctico (hecho) por verdadero “provisionalmente” a partir de evidencias concatenadas y la observación de que cierta irregularidad continuará o se cometerá inminentemente (**predicción**).

En ese sentido, siempre que existan elementos o cuestiones de hecho (evidencias) de los que se derive la **real posibilidad** de que se genere una lesión de derecho o violación del ordenamiento jurídico, deben **anticiparse o removearse**²⁹ las causas de un acto lesivo de inminente realización.³⁰

²⁷ Véase SUP-REP-62/2021.

²⁸ J. GIANNINI, LEONARDO, “Verosimilitud, apariencia y probabilidad. Los estándares atenuados de prueba en el ámbito de las medidas cautelares”, *Revisa Anales*, 2013, no. 43, p. 26.

²⁹ REVIRIEGO, JOSÉ ANONIO, *op. cit.*, p. 137

³⁰ *Ibidem.*, p. 139.



Si existe **un peligro, amenaza o potencialidad inminente de perjuicio**, las autoridades deben actuar preventivamente ante cualquiera de las situaciones fácticas siguientes:³¹

- i. Por la comisión de un hecho nuevo que puede surgir;
- ii. Por la existencia de un hecho presente que puede continuar o extenderse en el tiempo; o
- iii. **Por la presencia de un hecho que a pesar de haber cesado exista la posibilidad de su reiteración o repetición.**

De forma general, la Sala Superior ha establecido que **deben estar presentes elementos objetivos que permitan advertir la continuidad o repetición de la conducta cuyo daño se previene.**

De forma específica, ha entendido que el dictado de las medidas cautelares en tutela preventiva **solo procede contra aquellos de inminente realización** (o de **potencialidad inminente**) y **no contra los que resultan de realización incierta** (esto es, que quizá no lleguen a suceder o que su realización puede ser contingente o eventual).

La relevancia de determinar la característica del acto como futuro e incierto o de inminente realización brinda al juzgador los elementos necesarios para el dictado de la medida cautelar, pues le permitirá sustentar el ejercicio ponderativo del daño con mayor eficacia.

Así, se ha referido en la contradicción de tesis 356/2012 por la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación entendió que los actos de inminente realización derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente.³²

De esa forma, se puede advertir que existen **actos futuros e inciertos y de inminente realización**. En los primeros, su realización

³¹ Así, basta con justificar **que se ocasionará un daño inminente** para dictar la tutela preventiva.

³² Ese criterio, se originó de la orden verbal de retiro de un puesto comercial semifijo por parte de quien ostentaba la autoridad y, trascendentemente, de que el acto de autoridad identificado por el demandante es cierto con independencia de la eventual formalización en un procedimiento administrativo pues este último sí es eventual al depender de la voluntad de la autoridad respecto de su emisión.

está sujeta a meras eventualidades y, por ser **inciertos, son improcedentes medidas cautelares en su contra, ya que no se permite asegurar que el acto reclamado perjudica a la parte promovente o que existe una cercanía en la realización del perjuicio.**

En cambio, respecto de los segundos, prevalece la certeza (por distintas evidencias, como podría ser conductas previsibles, dada su reiteración a pesar de que exista un llamamiento a que se ajusten al orden jurídico), de que se realizarán de inmediato o cumplidas ciertas condiciones y, debido a esa plena convicción, es procedente que se dicten medidas cautelares.

Ante ello, es dable afirmar que la Sala Superior ha entendido que los actos de inminente realización son aquellos:³³

- 1) cuya existencia es indudable y solamente falta que se cumplan determinadas formalidades para que se ejecuten,³⁴
- 2) actos que puedan estimarse como reales y objetivos como **consecuencia lógica de uno ya existente**³⁵ y,
- 3) pueda **inferirse** su verificación derivado de acciones concretas dirigidas a producirlos o generarlos.

Para ello, se ha determinado que a fin de demostrar la **inminencia del acto o del daño**, la autoridad debe precisar de qué manera o forma las conductas denunciadas pueden continuar o repetirse en el futuro sobre la base de elementos objetivos³⁶ y que, en apariencia de buen derecho, con su acontecimiento se pongan en peligro los bienes jurídicos protegidos por las normas, máxime cuando está ante una conducta reiterada cuya ejecución desatiende un exhorto realizado previamente por esa misma autoridad, pues esa circunstancia

³³ Véase, SUP-REP-17/2017, SUP-REP-280/2018 y SUP-JE-13/2020, entre otros.

³⁴ Véase tesis de rubro: "ACTOS INMINENTES, CONCEPTO DE." Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro 233867, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación. Volumen 9, Primera Parte, página 13.

³⁵ Véase tesis de rubro: "ACTOS FUTUROS INMINENTES, QUÉ DEBE ENTENDERSE POR." Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XI, marzo de 1993, página 202.

³⁶ Véase, el recurso SUP-REP-156/2020.



evidencia los elementos con los que debe de contar para considerar una conducta altamente previsible.³⁷

Para lo anterior, se construye una presunción basada en hechos que provisionalmente se tienen por ciertos, a partir de la cual pueda afirmarse la posible comisión **inminente** de un daño o ilícito.³⁸ En efecto, la Sala Superior ha señalado que las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos que puedan, **por las condiciones de su materialización, poner en riesgo real y objetivo los principios rectores de todo proceso electoral al momento de actualizarse.**³⁹

En relación con la violencia política en razón de género, se debe valorar y justificar por qué la conducta en cuestión actualiza los siguientes elementos: **i)** sucede en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales o en el ejercicio de un cargo público; **ii)** es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o sus representantes, medios de comunicación y sus integrantes, un particular o un grupo de personas; **iii)** es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico; **iv)** tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y **v)** se basa en elementos de género, es decir: **a)** se dirige a una mujer por el solo hecho de serlo; **b)** tiene un impacto diferenciado en las mujeres, o **c)** les afecta desproporcionadamente.⁴⁰

De este modo, una decisión de ordenar la adopción de medidas cautelares no puede basarse solamente en que la denuncia verse sobre hechos posiblemente constitutivos de violencia política de

³⁷ Véase, SUP-JE-13/2020.

³⁸ *Mutatis mutandi*, la ejecutoria de la contradicción de tesis 356/2012 SUSCITADA ENTRE EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA. SCJN, Segunda Sala, ejecutoria de 10 de octubre de 2012.

³⁹ Conforme a lo previsto en la jurisprudencia 14/2015 de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

⁴⁰ De conformidad con la Jurisprudencia 21/2018, de rubro 21/2018, de rubro **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22.

género, a pesar de la existencia de un deber reforzado de las autoridades electorales de actuar con una debida diligencia para tutelar los derechos político-electorales de las mujeres. Como se ha señalado, para que una determinación de este tipo esté debidamente motivada, es indispensable un estudio preliminar en el que se brinden las razones suficientes por las que se justifique que la conducta denunciada se traduce en un acto violento que afecta derechos político-electorales y que está basado en elementos de género.

5.4 La medida cautelar no está debidamente fundada y motivada

Es **fundado** el agravio relativo a que el acto impugnado no está debidamente fundado y motivado, ya que la Comisión de Quejas realizó un errado análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho del cómo y por qué consideraba que los hechos denunciados *-retención arbitraria del presupuesto de egresos-* podían llegar a traducirse en actos ciertos, de inminente realización y en violencia política por razón de género en perjuicio de la denunciante.

La Comisión de Quejas hizo referencia a algunos criterios jurisprudenciales y precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de medidas cautelares, aunado a que relató los hechos materia de la denuncia y los planteamientos formulados por la denunciante. Posteriormente, estableció que era procedente dictar la medida cautelar en favor de la denunciante, en razón de que las acciones del Presidente y Tesorero Municipal de Tecate, Baja California, no permitían a la denunciante ejercer materialmente y en plenitud, las funciones que emanan de su cargo, lo cual le generaba un perjuicio directo y evitar un impacto desproporcionado en el desempeño del cargo público de la denunciante –por su género-.

En ese sentido, precisó que bajo la apariencia del buen derecho, las manifestaciones que analizó podrían tener por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos políticos electorales de la denunciante, ya que **no se proporcionaron todos los elementos necesarios para el desempeño de su cargo**. Por último, señaló que, en el presente caso, la adopción de una medida preventiva respondía al hecho de que se denunciaban diferentes manifestaciones y que de las mismas



se podían desprender elementos para que sean susceptibles de considerarse como ilícitas, por configurar violencia política por razón de género.

Para este Tribunal, el acto controvertido no cumple con los parámetros establecidos en los apartados previos de la presente sentencia, porque la autoridad responsable realizó un errado análisis sobre la supuesta retención del presupuesto de egresos de la Sindicatura Municipal de Tecate, Baja California, de las manifestaciones denunciadas y desarrollar las razones por las que estimaba que podían actualizar los distintos elementos para configurar violencia política por razón de género.

La Comisión de Quejas se limitó a establecer de forma genérica la finalidad legítima de las medidas cautelares en ese tipo de casos y solo afirmó dogmáticamente que **no se le proporcionaron a la denunciante todos los elementos necesarios para el desempeño de su cargo y las expresiones denunciadas se podían desprender elementos para considerar que conllevaban un acto de violencia política de género**, pero no explicó el cómo y por qué.

En la determinación bajo revisión no se precisan los motivos por los que –desde una perspectiva preliminar– la supuesta retención del presupuesto y las manifestaciones denunciadas afectaban un derecho político-electoral de la denunciada, o bien, por qué se basaban en elementos de género; es decir, que se dirigieran a la denunciada por el solo hecho de ser mujer o que tuviera un impacto negativo diferenciado o desproporcionado hacia las mujeres. Esto es, no se aprecia que la Comisión de Quejas haya realizado una calificación preliminar de qué forma y cuál fue el medio probatorio que retenía o retuvo arbitrariamente el presupuesto de egresos y sobre las expresiones denunciadas, a la luz de los elementos de la Jurisprudencia 21/2018.

Además, con independencia de la posible actualización de los demás elementos para la materialización de violencia política de género, preliminarmente no se advierte que las expresiones están basadas en elementos de género; es decir, que estén dirigidas a la denunciante por el solo hecho de ser mujer o que tengan un impacto diferenciado y desproporcionado ni que se pretenda degradar a la mujer, la imposición de una carga o la negación de algún derecho.

En el caso, no se advierte que los denunciados critiquen a la denunciante por el hecho de ser mujer o que las conductas que se le imputan obedecen a ese rasgo personal. Desde un enfoque preliminar, tampoco se advierte que con las expresiones se genere un impacto diferenciado o desproporcionado por el solo hecho de ser mujer.

De igual forma, como lo refieren los inconformes, no obra en autos medios probatorios suficientes que arrojen la probabilidad alta, real y objetiva de un peligro real o temor fundado en la afectación u obstrucción al ejercicio del cargo como Síndica Procuradora dentro del procedimiento especial sancionador ni la necesidad de medida cautelar, pues los hechos denunciados (entrevista sobre el virtual presupuesto congelado) data del dieciséis de enero, la queja se interpuso el dieciséis de mayo y las medidas cautelares se dictaron el treinta de mayo siguiente, sin que se desprenda que hubiera mediado ese tiempo; esto es, en más de cuatro meses y medio, ningún hecho o acto de retención de alguna partida de su presupuesto de egresos o de sus derechos políticos electorales. Si bien, solamente se advierte una solicitud de autorización⁴¹ de la denunciante dirigida al Tesorero Municipal, relativa a compensaciones de enero a una lista de personal adscrito a la Sindicatura; también lo es que, a la misma se le dio contestación⁴² de la imposibilidad de su autorización por las razones que se le expusieron.

Además, se debe destacar que, dicha solicitud de autorización de compensaciones de personal de Sindicatura Municipal no forma parte de la litis en el presente juicio, pues fue motivo de estudio y pronunciamiento por parte de la propia autoridad responsable⁴³ en el inciso b) del considerando noveno del ahora acto impugnado, en la que determinó que no procedía la medida de protección solicitada sobre ese tema.

En ese orden, la determinación de la Comisión de Quejas al declarar procedente la medida cautelar no fue apegada a Derecho, porque para establecer, si los recurrentes **“retuvieron arbitrariamente”** o limitaron el uso de recursos públicos previsto en el presupuesto de

⁴¹ Consultable a foja 14 del Anexo I del expediente principal del RI-25/2022.

⁴² Visible a foja 16 del Anexo I del expediente principal del RI-25/2022.

⁴³ Consultable al reverso de la foja 161 a la 163 del expediente principal del RI-24/2022.



egresos de la Sindica Procuradora para el ejercicio fiscal de la presente anualidad, era necesario que en el expediente obraran medios de prueba fehacientes, que permitieran demostrar que existió una retención, privación o limitación de tal presupuesto. Luego entonces, ante la ausencia de evidencia sobre la supuesta retención de recursos públicos, la autoridad indebidamente las otorgó, pues, solamente podía concederse respecto de hechos concretos de los que se advirtiera un temor fundado en cuanto a su repetición, o bien, cuya realización sea inminente; sin embargo, no es posible prohibir actos futuros de realización incierta, en virtud de que su realización no es fehaciente, ya que no se tiene la certeza de lo que ocurrirá.

Cobra aplicación a lo anterior, la tesis de jurisprudencia I.4o.A. J/11, emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, abril de 1991, página 127, con número de registro 223139, cuyo rubro:

“SUSPENSIÓN PROVISIONAL. TRATÁNDOSE DE ACTOS FUTUROS E INCIERTOS. Es verdad que no procede la suspensión contra los actos futuros de realización incierta; sin embargo, ello sólo puede ocurrir y determinarse en la audiencia incidental con vista a los informes previos y demás elementos de prueba que se ofrecen con toda oportunidad, y no en la fase procesal relativa a la suspensión provisional, en la cual sólo deben tomarse en cuenta los datos expresados por los quejosos en la demanda de garantías y las pruebas aportadas con ésta, conforme al artículo 130 de la Ley de Amparo”.

En otro orden, la autoridad responsable indebidamente determinó en la **sede cautelar** que en los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género, debe operar la inversión de la carga de la prueba y que le correspondía a la persona denunciada desvirtuar de manera fehaciente la inexistencia de los hechos en los que se basa la infracción, sustentándolo en la sentencia de un recurso de reconsideración de Sala Superior identificada bajo expediente SUP-REC-185/2020.

En primer término, invoca un precedente que no aplica al caso concreto, pues es una resolución de fondo de un procedimiento especial sancionador. En segundo término, si bien la **prueba** que aporta la posible **víctima** goza de **presunción de veracidad** sobre lo que acontece en los hechos narrados; la citada inversión solamente aplica, una vez que los denunciados sean debidamente emplazados y se les precisen las infracciones que les imputan en su contra dentro un procedimiento especial sancionador, lo que en el caso todavía no acontecía.

Por otra parte, en consideración de este Tribunal, las frases emitidas por el Presidente Municipal de Tecate, Baja California sobre el supuesto congelamiento virtual del presupuesto de egresos de la Sindicatura Municipal, solamente constituyen declaraciones sobre lo que a su consideración era el estado que guardaba y que estuvo mal diseñado o programado.

En efecto, de manera preliminar, no se advierte que se impute un hecho, sino solamente se trata de una manifestación que puede resultar inquietante o preocupante para la quejosa, pues objetiva y materialmente hasta esta etapa de instrucción del procedimiento especial sancionador, como lo refieren los inconformes, no obra ni de manera indiciaria la retención del presupuesto de egresos de la Sindicatura Municipal de Tecate, Baja California.

Esto es así, porque las frases que se transmitieron en la entrevista solamente constituyen una crítica severa al presupuesto de egresos de la Sindicatura respecto de la denominación de nuevos cargos o puestos de personal, creación de nuevas direcciones y subdirecciones de la Sindicatura, los cuales no corresponden o son compatibles con la estructura orgánica prevista en la reglamentación interna municipal vigente y aumentos salariales.

Pero, al ser un juicio de valor, no puede ser motivo para el dictado de una medida cautelar, consistente en el congelamiento virtual del presupuesto de egresos, porque solamente es una manifestación que hasta el momento no se encuentra probado en un acto formal o



material de retención de partidas presupuestales, ni el temor fundado que va a suceder.

En ese sentido, la quejosa presentó cinco ligas de internet de la página de red social Facebook del denunciado y, particularmente, de un noticiario "Tecate Informativo"⁴⁴, lo que sólo generaba indicios de que estaba virtualmente congelado su presupuesto de egresos, a partir de los cuales la autoridad investigadora realizó diversas diligencias.

Sin embargo, de la investigación preliminar no se recabaron algún medio de prueba ni siquiera con carácter indiciario, relativos a demostrar la retención, privación o limitación del mismo y, mucho menos, que esta retención se realizó para el ejercicio de sus facultades en el ejercicio de su cargo, o que se hubiese realizado por cuestiones de género.

Ello es así, puesto que de las documentales obrantes en autos, se advierte que consta la copia certificada del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós del Municipio de Tecate, Baja California, el cual merece valor probatorio pleno de conformidad con los artículos 322 y 323 de la Ley Electoral.

Además, obra en autos copia certificadas del oficio de diecinueve de mayo, suscrito por el Auditor Superior del Estado en el que informa que no se tiene registro, ni existe documento o expediente alguno, relativo a una denuncia, investigación u observación administrativa que se hubiere presentado en contra de la oficina de la Sindica Procuradora del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California; así como el escrito de veinticuatro de mayo, presentado por Edgar Darío Benítez Ruíz, en su calidad de Presidente Municipal de Tecate, Baja California, en cumplimiento a un requerimiento de la UTCE, en el que señala no haber dado instrucción relativa a la retención del presupuesto de egresos a la Sindicatura Municipal, pruebas documentales públicas, las cuales merecen valor probatorio pleno de conformidad con 322 y 323 de la Ley Electoral.

⁴⁴ Consultable a fojas 89 y 90 del Anexo I del expediente principal RI-25/2022.

De esa manera, al no haber elementos para considerar en la medida cautelar la existencia de la retención del presupuesto de egresos a la Sindicatura de Tecate, es decir, el acto denunciado, es que fue incorrecta la decisión de la Comisión de Quejas, pues en su caso, debió considerar que, como lo arguyen los recurrentes, el artículo 39, numeral 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias, dispone la improcedencia de la solicitud de medida cautelar cuando no existan elementos de prueba respecto a la existencia del acto denunciado.

Es necesario recordar que, el objetivo fundamental de la adopción de medidas cautelares radica en lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y las contenidas en las demás leyes.

Por consiguiente, si la investigación preliminar arrojó como resultado que se emitió el presupuesto a favor de Sindicatura de Tecate, y que la única solicitud de ejercicio del mismo, es el presentado en enero, analizado en líneas anteriores, y que los denunciados negaron haber realizado la retención que se les acusa, en consecuencia, no hay elementos para acreditar la existencia del acto denunciado y con ello, tampoco un acto en el cual se pueda analizar peligro en la demora; la irreparabilidad de la afectación; y la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

Ahora bien, es de destacar que tal como lo razona la responsable el artículo 64 del Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Tecate, Baja California, al señalar que el Tesorero Municipal es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales y de las erogaciones que deba hacer la administración pública municipal y las que determine el cabildo.



En ese sentido, se advierte que el hecho denunciado escapa de las atribuciones conferidas a la Presidencia del Municipio, de ahí que sea necesario acreditar aunque sea de manera indiciaria que, pese a que no es parte de sus atribuciones, la Presidencia emitió algún acto tendente a retener o limitar el ejercicio del presupuesto a la Sindicatura de Tecate.

Como se ha explicado, incluso en un caso de una denuncia por la posible actualización de la violencia política en contra de una mujer por razón de género, en el que las autoridades electorales deben actuar con una debida diligencia para tutelar los derechos político-electorales involucrados, la concesión de las medidas cautelares **no es automática en función de los hechos denunciados, sino que debe justificarse su pertinencia y necesidad.**

Por tanto, este Tribunal considera que la autoridad responsable sustentó el acto impugnado en una premisa subjetiva, dado que se trataban de actos futuros e inciertos, en consecuencia resultaba notoriamente improcedente en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas, pues se insiste, desde un análisis preliminar, no se permite asegurar que la manifestación del supuesto congelamiento virtual del presupuesto perjudica a la parte promovente, que existe una cercanía en la realización del perjuicio o una afectación real a los derechos político-electorales de la denunciante; esto es una obstrucción o retención de su presupuesto de egresos en el ejercicio de su encargo y de las manifestaciones efectivamente se desprendían elementos para considerar que pudieran implicar un acto de violencia política en contra de la denunciante por el solo hecho de que es una mujer.

Por otra parte, son **infundados e inoperantes** los agravios relativos a que el acto impugnado viola el principio de exhaustividad, toda vez que, desde su apreciación la autoridad responsable fue omisa en ordenar mayores diligencias preliminares previas al pronunciamiento de la medida cautelar, particularmente a la Comisión de Hacienda del Congreso del Estado; requerimiento de información adicional a la Auditoría Superior del Estado, por considerar deficiente la investigación preliminar, lo siguiente.

Lo **infundado** radica en que la autoridad señalada como responsable, es decir, la Comisión de Quejas no estaba obligada a realizar mayores

diligencias, pues para el pronunciamiento sobre las medidas cautelares, se requiere de acciones inmediatas conforme a al artículo 377 en relación con el diverso 368, fracción II de la Ley Electoral, al establecer que si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia -veinticuatro horas-, la Unidad Técnica valora que deben dictarse lo propondrá a la Comisión de Quejas para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente. Lo anterior es así, porque su propósito es restablecer de manera provisional y preventiva la situación presuntamente antijurídica, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad de derechos o principios constitucionales.

Ahora bien, el simple hecho de no "...girar oficios a la Comisión de Hacienda del Congreso del Estado..." o haber realizado mayores diligencias de investigación como lo refieren los ahora inconformes, al momento del pronunciamiento de las medidas cautelares, por sí mismo, implica que se haya consumado el procedimiento sancionador y que estas no puedan realizarse, pues la autoridad competente; esto es, la UTCE, puede emprender las diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos durante la substanciación del presente procedimiento especial sancionador, incluso este Tribunal puede ordenarle que lleve a cabo otras, de ser necesario. Por lo que, en todo caso, no les depara un perjuicio a los inconformes la supuesta omisión reclamada, al tratarse de un pronunciamiento sobre medidas cautelares, el cual se sustenta con base en un análisis preliminar de los hechos denunciados y de las probanzas que obran hasta ese momento en el expediente, de ahí que no les asista la razón la falta al principio de exhaustividad que les atribuyen a la autoridad responsable.

Por otra parte, resultan **inoperantes** los agravios relativos a que las diligencias preliminares realizadas por la UTCE fueron deficientes al no indagar más allá de lo que se aprecia de las constancias plasmadas en el acto impugnado, las cuales, en su apreciación contienen datos insuficientes e irrisorios.



Lo anterior es así, porque por una parte, la Unidad Técnica no es la emisora del acto impugnado ni materia en el presente juicio, al tratarse de consideraciones encaminadas exclusivamente sobre la actuación o responsabilidad administrativa de servidores públicos dentro del presente procedimiento especial sancionador, por lo que, se dejan a salvo sus derechos, para que interponga una queja o inicie el procedimiento ante la autoridad competente conforme a lo previsto en los artículos 389 y 392 de la Ley Electoral.

Con sustento en todo lo expuesto, este Tribunal considera que los planteamientos de los recurrentes reúnen los extremos necesarios para **revocar el acto impugnado, en cuanto hace al resolutivo primero**, que declaró conceder la adopción de la medida cautelar solicitada por la denunciante, dentro del procedimiento especial sancionador IEEBC/UTCE/PES/06/2022, dado que no está debidamente fundado y motivado.

No pasa inadvertido que en el escrito⁴⁵ de la tercera interesada manifestó para ejemplificar la obstrucción al ejercicio en su encargo, manifestó que la Oficial Mayor del XXIV Ayuntamiento de Tecate, Baja California, le ha impedido realizar el trámite de nombramiento del Titular de la Jefatura del Departamento de Responsabilidades de la Sindicatura; empero dichas manifestaciones son inatendibles, toda vez que no fueron materia en el acto impugnado, en función del carácter novedoso que le corresponde.

En ese sentido, resulta evidente que esta Tribunal no puede estudiar la supuesta obstrucción al ejercicio en su encargo que no fue materia de análisis por la Comisión de Quejas como sostiene la tercera interesada en su escrito.

No obstante, es importante precisar que, lo anterior no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, pues esa cuestión total será objeto de análisis en el estudio de fondo que realice este Tribunal en la resolución que resuelva el procedimiento especial sancionador en cuestión.

⁴⁵ Visible a foja 117 del expediente RI-24/2022.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación.

SEGUNDO. Glósese copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al expediente acumulado.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **MAYORÍA** de votos de las magistraturas que lo integran con voto en contra de la Magistrada Elva Regina Jiménez Castillo, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**JAIME VARGAS FLORES
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CAROLA ANDRADE RAMOS
MAGISTRADA**

**ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA**

**GERMÁN CANO BALTAZAR
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**



VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN I, INCISO G), DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN RELACIÓN CON EL 328, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; 14, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL; FORMULA LA MAGISTRADA ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO CON RELACIÓN A LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD RI-24/2022 Y ACUMULADO.

Quiero manifestar de forma muy respetuosa que me aparto de la decisión de la mayoría que determina revocar el Acuerdo de Medidas Cautelares impugnado, en atención a que considero que al caso correspondía un estudio distinto que llevara a confirmar la determinación de la Comisión de Quejas.

Lo anterior, puesto que estimo que la sentencia analiza el acuerdo de medidas cautelares desde una perspectiva, que a mi parecer es incorrecta, ya que señala en reiteradas ocasiones que los actos objeto de denuncia los constituyen manifestaciones del presidente municipal, cuando en realidad tales manifestaciones son medios de prueba tendientes a acreditar el verdadero hecho agravante, respecto al que se conceden las medidas, y que es la retención del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2022 a la Síndica Municipal.

Los motivos de disenso con la sentencia, se exponen a continuación, a través de lo que considero debió resolverse:

**I. Nuevo paradigma para juzgar casos de Violencia Política
Contra las Mujeres en Razón de Género.**

La sentencia aprobada, exige que la autoridad responsable hubiese realizado el análisis total de los elementos que establece la jurisprudencia 21/2018 de Sala Superior, al menos de forma preliminar, no obstante, y en el entendido que la conducta denunciada y en que se sustenta el acuerdo de medidas cautelares lo es la dispuesta en el artículo 11, Ter, fracciones XIII, XIV y XVI de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Baja California, es decir, de forma esencial el hecho de negar, obstaculizar o limitar el ejercicio de prerrogativas inherentes a su

cargo, que, además, encuentra su correlativo en el artículo 20 Ter, fracción XVII de la Ley General de Acceso.

En este sentido, es criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en virtud del **nuevo paradigma para juzgar con perspectiva de género** y la reforma a la Ley General de Acceso de abril de dos mil veinte, respecto a aquellas conductas que puedan actualizar Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género que se encuentran expresamente previstas en la legislación, no será necesario correr el test de elementos de la jurisprudencia 21/2018 de Sala Superior, pues **su sola actualización implica la presunción de que la conducta se cometió por razones de género, y en tal virtud se actualiza el trato diferenciado e impacto desproporcional en las mujeres.**

Lo anterior, tiene sustento en el precedente de Sala Guadalajara al resolver los juicios ciudadanos **SG-JDC-950/2021 y SG-JDC-05/2022.**⁴⁶ De ahí que no comparta que la autoridad responsable debió verificar cada uno de los elementos de la jurisprudencia, ya que con el silogismo de la conducta de la infracción denunciada bastaba para actualizar el elemento de género con impacto diferenciado y trato desproporcional, al menos de forma preliminar.

II. Debida fundamentación y motivación del acuerdo de medidas cautelares.

La sentencia aprobada por mayoría, establece que la autoridad responsable en el acuerdo de medidas cautelares, de forma dogmática, sin explicar cómo o por qué, afirmó que no se le proporcionaron los elementos necesarios a la denunciante para ejercer su cargo, y que de las expresiones denunciadas se podían desprender elementos para considerar que conllevaban un acto de Violencia Política en razón de Género. Agregando la sentencia que, no se aprecia cuál fue el medio probatorio donde constara que se había retenido el presupuesto a la luz de la jurisprudencia 21/2018.

No obstante, en primer término, se reitera que desde mi consideración no era necesario estudiar la conducta infractora de forma preliminar,

⁴⁶

Consultables

en:

<https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-0950-2021.pdf> y <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-0005-2022.pdf>



a la luz de la Jurisprudencia de Sala Superior. Por otro lado, tales argumentaciones las encuentro alejadas del contenido mismo el acto impugnado, y por ello también me aparto de las mismas, puesto que, contrario a las conclusiones de la sentencia, la autoridad responsable, tomó en consideración el caudal probatorio, circunstancias fácticas y argumentos de derecho para sustentar su determinación.

En este sentido, la Comisión de Quejas sustentó el acto impugnado en lo siguiente:

a. Caudal probatorio utilizado

La responsable, señaló que de las manifestaciones de la denunciada y el acta circunstanciada **IEEEBC/SE/OE/AC45/18-05-2022**, donde el Presidente Municipal, emite una serie de manifestaciones en las que, de propia voz, expresa que el presupuesto de la Sindicatura se encuentre virtualmente congelado y que la Auditoría Superior del Estado y la Comisión de Hacienda del Congreso, iniciaron un proceso de investigación derivado a irregularidades en la forma en que se diseñó el presupuesto de la Sindicatura, y que por tanto el presupuesto está **virtualmente congelado**.

Aunado a ello, del acto impugnado se desprende que la autoridad responsable, tomó en consideración el oficio de la Auditoría Superior del Estado, **TIT/709/2022** en el que informa que no existe un procedimiento de fiscalización en contra de la Sindicatura Municipal de Tecate, información que resulta contraria a lo expresado por el actor en sus declaraciones, por lo que, del análisis preliminar de las constancias que integran el expediente que nos ocupa en conjunto con los hechos denunciados, no se desprende razón ni fundamento alguno, para que el presupuesto de egresos de la Sindicatura se encuentre retenido.

b. Argumentos de hecho y Derecho

La autoridad responsable considera desde un análisis preliminar, que la omisión señalada al no estar justificada, podría presumirse como una obstaculización para el desempeño de las funciones inherentes a su cargo, al advertirse que se trata de una situación atípica el que dicho presupuesto, previamente aprobado, correspondiente a la

Sindicatura del Ayuntamiento, se encuentre congelado o retenido, por instrucciones de una dependencia administrativa, más bien revisora como lo es la Auditoría del Estado de Baja California y, que además, de acuerdo a su normatividad reglamentaria, no cuenta con facultades para ello.

Asimismo, la autoridad fundamentó su decisión en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Baja California, que en su artículo 11 Ter, fracciones XIII, XIV y XVII, dispone que es una conducta de violencia política contra las mujeres, el limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad.

c. Silogismo y tipicidad de la conducta

La Comisión de Quejas, señaló que en el caso lo siguiente⁴⁷:

“Se trata de la retención del presupuesto aprobado y asignado a la sindicatura, correspondiente al ejercicio fiscal 2022.

Al ser una atribución del ayuntamiento, la asignación de dicho presupuesto, a través de la tesorería municipal, se estima que la falta de entrega a la denunciante de dicho recurso, podría traer como resultado el menoscabo de su actuar en su actividad como síndica procuradora.

En este contexto, a juicio de esta autoridad electoral, desde una perspectiva preliminar la omisión denunciada podría constituir violencia política contra las mujeres en razón de género...”

Por las anteriores probanzas, argumentos y fundamentos legales, la Comisión de Quejas arribó a la conclusión que sí se desprende preliminarmente o de forma indiciaria, que existe una posible retención del presupuesto, probabilidad suficiente para que se estime en peligro un bien jurídicamente tutelado en materia electoral y por tanto proceda la aplicación de medidas cautelares de forma preventiva, ante la posible actualización de Violencia Política en razón de Género en perjuicio de la Síndica.

⁴⁷ Visible a fojas 92 y 93 del Acuerdo de Medidas Cautelares



III. Exigencia excesiva del estándar probatorio.

No obstante, lo anterior, la sentencia aprobada por mayoría, además de inadvertir que la responsable sí señaló los medios de prueba en que sustentaba su determinación, señala que no obran elementos de convicción **“que acrediten fehacientemente”** que en el caso existió una retención, privación o limitación de tal presupuesto, y por ende la sentencia estima que no existió un acto concreto y que las medidas cautelares se justifican en actos futuros de realización incierta.

Conclusión que considero excesiva tratándose de la etapa de medidas cautelares, dado que, tal como se expone en el marco teórico de la sentencia, en esta etapa procedimental el estándar de exigencia probatoria disminuye y **se parte de la presunción de veracidad de los hechos denunciados** y respecto de los cuales existe el temor fundado de que vulneren derechos tutelados. De ahí que no sea jurídicamente exigible, el requerir una prueba fehaciente que acredite la conducta denunciada, cuando la existencia y probabilidad de afectación de un derecho político electoral, debe darse en grado preliminar no fehaciente, puesto que en su caso se estaría prejuzgando sobre el fondo de la conducta.

En este sentido, cobra aplicación lo dispuesto por Sala Superior en el **SUP-REP-62/2021**⁴⁸, en el que se establece que el estándar probatorio de las medidas cautelares, es en realidad un **“estándar de apreciación”** o **“estándar de prueba atenuado”**, el “cual no requiere que el hecho esté plenamente probado, pero sí que existan indicios razonables sobre los hechos infractores que se alegan.” Contrario al estándar de convicción de la resolución de fondo y la inminente existencia del hecho denunciado.

Por lo que considero que, **al exigir un estándar probatorio fehaciente o pleno**, se vulnera en perjuicio de la denunciante, su derecho de acceso a la justicia eficaz, puesto que se corre el riesgo de que de forma preliminar la conducta infractora pueda vulnerar sus derechos político electorales, como en el caso lo es que ejerza sus funciones con todas las prerrogativas inherentes a su cargo.

⁴⁸ Consultable en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2021/REP/62/SUP_2021_REP_62-966518.pdf

Lo anterior, guarda especial relevancia, en el entendido de que, conforme al nuevo paradigma para juzgar casos de violencia política contra las mujeres en razón de género, el solo hecho de acreditar la conducta denunciada (la retención de prerrogativas) de forma fehaciente, implicaría que la infracción se da por razones de género, por lo que, en el caso específico, el dilucidar con certeza la existencia de esa retención injustificada implicaría resolver el fondo de la controversia planteada. Por lo que considero que las pruebas indiciarias aportadas, sí evidencian de forma preliminar que existe riesgo de que la conducta denunciada pueda vulnerar los derechos político electorales de la denunciante en el procedimiento especial sancionador del que emana el acuerdo de medidas cautelares.

Máxime, si se toma en cuenta, que entre los objetivos que busca la tutela preventiva de las medidas cautelares no solo se encuentra el hacer cesar una conducta infractora o que continúe, sino que también persigue el **evitar** que el acto lesivo llegue a consumarse.

IV. Indebida apreciación de la valoración probatoria y falacia de argumento circular.

Ahora bien, por cuanto hace al análisis probatorio que la sentencia realiza respecto a las manifestaciones del Presidente Municipal, debo realizar un extrañamiento, dado que se analizan desde el punto de vista de la libertad de expresión, y la sentencia les otorga la calidad de “juicios de valor”, al catalogarlas como críticas severas al presupuesto de egresos de la Sindicatura y que por ello no son sujetas a medidas cautelares, porque no se encuentran probadas.

El extrañamiento apuntado, ya que los hechos denunciados no son las manifestaciones atribuidas al Presidente Municipal, sino que estas debieron utilizarse como **pruebas indiciarias**, para acreditar de forma preliminar o con alto grado de probabilidad, que el presupuesto de egresos fue retenido o se encuentra congelado, puesto que las afirmaciones de la sentencia constituyen una falacia de argumento circular, dado que no es permisible señalar que lo dicho en tales manifestaciones no está formalmente probado, si lo que se intenta con aquellas es precisamente acreditar el hecho denunciado.

V. Reversión de la carga de la prueba en materia cautelar y perspectiva de género.



La sentencia sostiene que fue indebido que la autoridad responsable indebidamente había determinado que en sede cautelar tratándose de asuntos de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género, operaba la reversión de la carga de la prueba, porque el precedente utilizado correspondía a una sentencia de fondo (SUP-REC-185/2020) y no de medidas cautelares y porque ello solo puede actualizarse una vez que ocurra el emplazamiento y en el caso tal circunstancia no se dio.

Argumentaciones anteriores que, considero jurídicamente inadecuadas, puesto que **el juicio de valor carece de perspectiva de género**, circunstancia a la que este Tribunal está obligado en casos como el que nos compete, ya sea en resoluciones de fondo o tratándose de la revisión de medidas cautelares. Puesto que, la resolución no señala el fundamento en el que basa la afirmación respecto a que en sede cautelar no es posible trasladar la carga de la prueba a los denunciados para desvirtuar las conductas atribuidas, máxime que, aunque el emplazamiento, si bien es cierto no había ocurrido, también es cierto que se les requirió información que en cuyo caso estuvieron en posibilidad de controvertir y no se advierte del acto impugnado, ni de la sentencia aprobada que se haga manifestación respecto a la negativa de la retención del presupuesto de la Síndica, sino que las alegaciones se dirigen a cuestionar otros aspectos, pero nunca la retención atribuida.

Al respecto, debe recordarse en sede cautelar de cualquier procedimiento especial sancionador, no opera el derecho de audiencia para los denunciados, por lo que de forma preliminar no puede afirmarse tampoco que no opera la reversión de la carga de la prueba en asuntos relacionados con Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género, por tanto, aprecio que **las conclusiones emitidas carecen de perspectiva de género** y en el caso, al haber tenido la oportunidad de desvirtuar las acusaciones al rendir sus informes respectivos, los denunciados estuvieron en oportunidad de aportar aquellas probanzas que evidenciaran que el presupuesto no se encontraba congelado o retenido y no lo hicieron.

En consonancia con lo anterior, la sentencia estima que no había elementos para acreditar la existencia del acto denunciado, en virtud de tres puntos centrales⁴⁹:

- Que la investigación preliminar arrojó como resultado que se emitió el presupuesto en favor de la Sindicatura de Tecate. (Con base en la copia certificada del Presupuesto de Egresos).
- Que la única solicitud de ejercicio del mismo fue la presentada en el mes de enero.
- Que los recurrentes negaron haber realizado la retención que se les acusa.

Respecto al primer punto, he de manifestar que lo que se denuncia en el caso, no es que no se le hubiera asignado presupuesto a la Sindicatura Municipal, sino la retención del mismo; por lo que la probanza señalada, no desvirtúa la posible retención ni acredita la erogación o ejercicio del mismo. Consecuentemente, el juicio de plausibilidad, aunado al estándar atenuado de la prueba, permite reforzar la verosimilitud del dicho de la denunciante.

En el segundo punto, las conclusiones de la sentencia, se traducen de forma indirecta, en la exigencia a la denunciante para que aportara un caudal probatorio mayor a los indicios presentados, puesto que la solicitud del mes de enero, en lugar de concatenarse con el resto del caudal probatorio se minimiza y se estima prácticamente aislado, exigiendo una conducta hacia la denunciante respecto a la presentación de evidencia que demuestre que durante el transcurso de cuatro meses estuvo solicitando el ejercicio de su presupuesto y al no haberlo hecho se le resta veracidad a su dicho.

En este sentido, dada la naturaleza del caso, lo anterior la colocaría en una situación de vulnerabilidad y posible revictimización frente a las autoridades a quienes acusa, puesto que de autos, y en la sentencia se precisó que quien se encarga de la recaudación y egresos del Ayuntamiento es precisamente la Tesorería Municipal, por lo que los datos respecto a la información presupuestal municipal corresponde a esta dependencia, estando en una mejor posición para emitirla, y por ende, es jurídicamente factible que opere la reversión de la carga probatoria.

⁴⁹ Advertible a foja 30 de la sentencia.



En el tercer punto, y contrario a lo anterior, la sentencia sostiene que por el hecho de que los recurrentes negaron realizar la retención y que no existe prueba que acredite en sentido positivo la misma, no era viable tener por acreditado el hecho denunciado. Circunstancia que no comparto, puesto que lo que quedó asentado en el acto impugnado es que el Presidente Municipal negó **haber ordenado la retención**, no que ésta no se hubiera realizado. De igual forma, se reitera que en sede cautelar no se requiere prueba fehaciente de la realización de la conducta infractora, sino que de forma indiciaria quede acreditada.

Por otra parte, y vinculado al hecho que la materia presupuestal compete a la Tesorería del Ayuntamiento, la sentencia señala que, al escapar de la competencia del Presidente Municipal, debía existir de forma indiciaria una prueba que acreditara que la Presidencia emitió un acto tendente a retener o limitar el presupuesto de la Sindicatura. Argumentaciones anteriores que, de igual forma **carecen de perspectiva de género**, puesto que, una de las características de la Violencia Política contra la Mujeres en razón de Género, es que **la misma puede ocurrir de forma soterrada o casi imperceptible**, por lo que el juicio de valor debió atender a dicha circunstancia y no a la existencia de la prueba antes mencionada, dado que los actos de violencia no siempre acontecen a través de la formalidad o legalidad de un documento escrito, sino que pueden presentarse de forma disfrazada o en secrecía. Máxime, al tratarse de la sede cautelar.

VI. Vicio de incongruencia interna.

De igual forma, considero que la sentencia adolece de un vicio de incongruencia interna, puesto que por una parte sostiene que las ligas electrónicas aportadas por la denunciante del medio de comunicación “Tecate Informativo” **solo generan indicios de que estaba virtualmente congelado su presupuesto de egresos**. No obstante, en la siguiente línea discursiva señala que no obra dato de prueba que acredite, al menos de **forma indiciaria**, la retención, privación o limitación del mismo. En tal virtud, considero que la sentencia no puede afirmar la existencia de indicios de retención del presupuesto de egresos e inmediatamente negarlos, puesto que con ello se actualiza una contradicción en la resolución.

VII. Las medidas se otorgaron sobre hechos presentes.

Finalmente, respecto a que la sentencia sostiene que los actos con motivo de los cuales se otorgaron las medidas cautelares resultan hechos futuros de realización incierta, y que por ello debieron declararse improcedentes, debo exponer que tampoco lo considero así, en virtud de lo siguiente:

La determinación de medidas cautelares se da en función de **evitar** la omisión de entrega o retención de prerrogativas relacionadas con el presupuesto de la Sindicatura Municipal, que de forma preliminar se encuentra acreditado en este momento, dados los autos que obran en el expediente, por tanto, **al ser la retención un hecho presente**, ello conlleva indirectamente una obligación de hacer inmediata, que de hecho está sujeta al plazo de 48 horas, consistente en no retener o dejar de retener las prerrogativas, o no limitar u obstaculizar su pleno ejercicio en el tiempo presente, no obstante que la redacción contenga la palabra *se abstenga*, porque de facto implica la obligación de dar. Sin que exista de forma directa la orden de entregar una cantidad específica de estipendios, dado que eso será materia del fondo del asunto.

En tal sentido, considero que las medidas cautelares se fijaron sobre actos presentes, acreditados preliminarmente, y respecto de los que existe peligro en la demora y temor fundado de que vulneren derechos político electorales de la accionante. Por lo que respetuosamente no comparto el sentido del fallo y me permito emitir el presente **voto particular**.

ELVA REGINA JIMÉNEZ CASTILLO
MAGISTRADA

GERMÁN CANO BALTAZAR
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS