

**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE GUERRERO**

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** TEE/RAP/004/2022.

**ACTORA:** SELENE SOTELO MALDONADO,  
PRESIDENTA MUNICIPAL DE  
XALPATLAHUAC, GUERRERO.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** COMISIÓN DE QUEJAS Y  
DENUNCIAS DEL INSTITUTO  
ELECTORAL Y DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
DEL ESTADO DE GUERRERO.

**MAGISTRADA  
PONENTE:** HILDA ROSA DELGADO BRITO.

**SECRETARIA  
INSTRUCTORA:** MARIBEL NÚÑEZ RENDÓN.

Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, siete de junio de dos mil veintidós<sup>1</sup>.

En sesión pública no presencial celebrada en esta fecha, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero resuelve el recurso de apelación citado al rubro, en el sentido de **revocar** el “CUARTO” punto del Acuerdo 005/CQD/11-05-2022 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, por el que se otorgaron medidas cautelares de manera oficiosa a la regidora denunciante del procedimiento especial sancionador IEPC/CCE/PES/004/2022.

**GLOSARIO**

**Actora | Recurrente:** Selene Sotelo Maldonado, Presidente Municipal de Xalpatláhuac, Guerrero.

**Autoridad responsable |  
Comisión de Quejas:** Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

---

<sup>1</sup> Todas las fechas que se señalen en la presente sentencia, corresponden al año dos mil veintidós, salvo señalamiento expreso.

- Acto impugnado:** Acuerdo 005/CQD/11-05-2022, relativo a las medidas cautelares y de protección solicitadas por la denunciante en el procedimiento especial sancionador IEPC/CCE/PES/004/2022.
- Autoridad Instructora:** Coordinación de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.
- Quejosa | Denunciante:** Carmen Pinzón Villanueva, regidora del Ayuntamiento Municipal de Xalpatláhuac, Guerrero, dentro del procedimiento especial sancionador IEPC/CCE/PES/004/2022.
- Instituto Electoral:** Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.
- Constitución federal:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución local:** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Ley Electoral:** Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.
- Ley de Medios de Impugnación:** Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.
- Sala Superior:** Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tribunal local:** Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

## ANTECEDENTES

- 1. Queja.** El dieciséis de marzo, la ciudadana Carmen Pinzón Villanueva, en su calidad de regidora del municipio de Xalpatláhuac, Guerrero, presentó queja ante el Instituto Electoral, en contra de la recurrente Selene Sotelo Maldonado, por presuntos actos de violencia política en razón de género; habiéndose registrado con el número de expediente IEPC/CCE/PES/004/2022.
- 2. Admisión.** Por acuerdo de seis de abril, la autoridad instructora admitió a trámite la queja interpuesta, ordenó emplazar a las partes, fijó fecha y hora para la audiencia de pruebas y alegatos, asimismo, ordenó tramitar por cuerda separada las medidas cautelares y de protección solicitadas por la quejosa.

3. **Acto impugnado.** Mediante acuerdo número 005/CQD/11-05-2022, de once de mayo, la autoridad responsable determinó como medida cautelar oficiosa bajo la figura de tutela preventiva, ordenar a la recurrente que instruyera a quien corresponda, para que convoque a la quejosa de manera puntual y oportuna a las sesiones de Cabildo, reuniones o eventos del Ayuntamiento que, de acuerdo a las necesidades del mismo tenga a bien llevar a cabo, con la finalidad de proteger el derecho político electoral conculcado; aprobada en el Cuarto punto del acuerdo referido.
4. **Recurso de apelación.** Inconforme con la medida cautelar decretada, el dieciséis de mayo, la recurrente interpuso el presente medio de impugnación en contra de dicha medida, al considerar que se prejuizaba respecto a la infracción denunciada.
5. **Tercero interesado.** Durante el trámite del medio de impugnación, no compareció tercero interesado alguno<sup>2</sup>. 3
6. **Recepción y turno.** El diecinueve de mayo, se recibió ante este Tribunal el expediente remitido por el Instituto Electoral, el cual, se registró con el número de expediente TEE/RAP/004/2022, mismo que fue turnado a la Ponencia de la **Magistrada Hilda Rosa Delgado Brito**, para los efectos previstos en los Capítulos VI, VII, XIII y XIV del Título Segundo de la Ley de Medios de Impugnación.
7. **Radicación.** El veinte siguiente, se radicó en Ponencia el expediente antes aludido, ordenándose el análisis de las constancias atinentes, así como a emitir el acuerdo que en derecho procediera.
8. **Requerimiento.** Por auto de veinticuatro de mayo, se requirió a la Secretaría General de este Tribunal, diversa documentación contenida en el expediente TEE/PES/004/2022, lo cual fue cumplido en tiempo y forma.

---

<sup>2</sup> Conforme a la certificación del término de cuarenta y ocho horas, de fecha dieciocho de mayo, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral, visible a foja 29 del expediente.

**9. Admisión y cierre de instrucción.** El treinta de mayo, se admitió a trámite el citado recurso y al no existir diligencia pendiente por desahogar, en su oportunidad, se declaró cerrada la instrucción y se ordenó la elaboración del proyecto de resolución.

## CONSIDERANDO

### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.**

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación<sup>3</sup>, por tratarse de un recurso de apelación que hace valer una ciudadana en contra del acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y denuncias del Instituto Electoral, que determinó una medida cautelar derivada de un procedimiento especial sancionador identificado con el número de expediente IEPC/CCE/PES/004/2022.

4

Sustenta lo anterior, la Jurisprudencia 25/2009, de rubro **“APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN AGRAVIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”**; en la cual se menciona que, el recurso de apelación es el medio de defensa idóneo para las personas físicas y morales que resientan un agravio derivado de un procedimiento administrativo sancionador, a fin de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos de los órganos electorales.

---

<sup>3</sup> En términos de lo dispuesto por los artículos 116, fracción IV, incisos b), c), apartados 5° y l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 3, 4, 5, fracciones VI y XVII, 7, 15, 19, apartado 1, fracciones II, III, IV, IX y apartado 2, 106, 108, 112, 115, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 1, 2, 3, 4, 5, fracción I, 6, 7, 39, fracción I, 40, 41, 42 y 43 de la Ley de Medios de Impugnación; 1, 2, 3, fracción I, 4, 5, 7, 8, fracción XV, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

**SEGUNDO. Perspectiva interseccional (de género e intercultural).**

Para estudiar el presente recurso, este Tribunal adoptará una perspectiva de género e intercultural, al advertirse que la actora se autoadscribe como mujer indígena, por lo que se estima necesario un análisis interseccional de la controversia, a efecto de atender ambas identidades y, en su caso, exponer los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la combinación de identidades.

En ese tenor, se ha sostenido que existe una obligación por parte de las personas juzgadoras de impartir justicia con perspectiva de género, conforme a la cual deben detectarse y eliminarse todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condición de sexo o género, considerando las situaciones de desventaja que, por dicha condición, discriminan e impiden la igualdad, visualizando su problemática y garantizando su acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria<sup>4</sup>.

5

Dicha obligación exige una actuación que remedie los potenciales efectos discriminatorios que la normativa y las prácticas institucionales pueden tener en detrimento de las mujeres, conforme a los artículos 1º y 17 de la Constitución federal; 8.1 y 25.1, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 4 inciso j) y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará); II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer.

Asimismo, ha sido criterio de la Sala Superior que si una persona o grupo de personas se identifican y autoadscriben como indígenas, tal aseveración es suficiente para reconocerles la identidad y así gozar de los derechos derivados de esa pertenencia,<sup>5</sup> además de que, la importancia de los derechos previstos

---

<sup>4</sup> Tal como lo determinó el Pleno de la SCJN en la tesis **P. XXI/2015**, de rubro: "**IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA**".

<sup>5</sup> Acorde con lo establecido en la jurisprudencia **12/2013**, de rubro: "**COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**".

en el artículo 2° de la Constitución federal para quienes forman parte de los pueblos y comunidades indígenas, presentan características diferentes del resto de la población, razón por la cual ameritan una protección especial.<sup>6</sup>

En ese contexto y con independencia de los derechos que se aducen vulnerados, la controversia se analizará bajo una perspectiva intercultural, reconociendo los límites constitucionales y convencionales de su implementación.<sup>7</sup>

En consecuencia, en caso de ser necesario, se suplirán de manera total los agravios, atendiendo el acto del que realmente se duele la parte actora, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción<sup>8</sup>.

### **TERCERO. Requisitos de procedencia**

6

El presente recurso reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Medios de Impugnación, como se explica enseguida:

- a) Forma.** La demanda se presentó por escrito, haciendo constar el nombre de la actora, quien asentó su firma autógrafa, señaló domicilio para oír y recibir notificaciones, identificó el acto impugnado, además de exponer hechos, agravios y ofrecer pruebas.

<sup>6</sup> De conformidad con el criterio contenido en la jurisprudencia **1a./J. 59/2013(10a.)**, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro: "**PERSONAS INDÍGENAS. SU PROTECCIÓN ESPECIAL A CARGO DEL ESTADO SURGE A PARTIR DE LA AUTOADSCRIPCIÓN DEL SUJETO A UNA COMUNIDAD INDÍGENA O DE LA EVALUACIÓN OFICIOSA DE LA AUTORIDAD MINISTERIAL O JUDICIAL ANTE LA SOSPECHA FUNDADA DE QUE EL INCULPADO PERTENECE A AQUÉLLA**".

<sup>7</sup> Ello pues la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas y preservar la unidad nacional, tal como se establece en las tesis **VII/2014**, de rubro: "**SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**", así como **1a. XVII/2010**, sustentada por la Primera Sala de la SCJN, bajo el rubro: "**DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL**".

<sup>8</sup> Al respecto, véase la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro: "**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**".

- b) Oportunidad.** Se cumple, al haberse presentado la demanda dentro del plazo de cuatro días que señalan los artículos 10 y 11 de la Ley de Medios de Impugnación, toda vez que el acuerdo controvertido se notificó a la actora el doce de mayo<sup>9</sup>, mientras que la demanda del recurso de apelación se presentó el dieciséis de mayo.
- c) Legitimación.** La actora está legitimada para promover el presente recurso, al haber sido parte denunciada en el procedimiento especial sancionador del que deriva el acto impugnado, como lo señala la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.
- d) Interés jurídico.** Está acreditado, en razón de que los agravios de su demanda están encaminados a controvertir el acuerdo impugnado, el cual estima le causa un perjuicio, siendo el presente medio la vía apta para que, de asistirle razón, se le restituya en los derechos que señala vulnerados.
- e) Definitividad.** Al no existir otro medio de defensa que la actora deba agotar antes de acudir a esta instancia jurisdiccional de conformidad con la normativa electoral del Estado de Guerrero, queda satisfecho el presente requisito.

#### **CUARTO. Agravios, pretensión, controversia y metodología.**

Atendiendo la perspectiva interseccional ya referida -autoadscripción como mujer indígena- la suplenia de agravios prevista en el artículo 28 de la Ley de Medios de Impugnación, será total, atendiendo a la jurisprudencia **13/2008**, de rubro "**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**".

---

<sup>9</sup> Como consta de la cédula correspondiente, visible a foja 81 del expediente.

**Resumen de agravios.**

La recurrente refiere que la autoridad responsable prejuzga sobre la existencia de la infracción denunciada, al haber adoptado mediante el acuerdo impugnado una medida cautelar de forma oficiosa, la cual constituye la cuestión de fondo que corresponde resolver exclusivamente al Tribunal local, en virtud de haber aportado los elementos de prueba que evidencian las notificaciones realizadas a la quejosa, de ahí que no había razón para imponer la medida impugnada.

Señala que en la contestación a la queja, aportó como elementos de prueba, copia certificada de los oficios de notificación a la quejosa para que asistiera a las sesiones celebradas por el Cabildo, habiendo dado respuesta al oficio número 003/2022, notificado vía whatsapp, en el sentido de que no reconoce la sede alterna ubicada en la comunidad de Cahuatache, y que en respuesta a los oficios 006, 007, 008 y 009 del 2022, manifestó que no asistiría a ningún evento al cual fuera convocada; por lo que con dichos elementos quedaba evidenciado que se convocó oportunamente a la quejosa y, por tanto, no se vulneró su derecho a desempeñar el cargo respectivo como tampoco se ejerció ningún tipo de violencia.

Además, manifiesta que, con el dictado de la medida, pone en riesgo su vida y la del personal que colabora en el ayuntamiento, ya que tienen prohibido entrar a la cabecera municipal, pues de hacerlo, serán privados de su libertad y de su vida, como es del conocimiento público y consta en los expedientes IEPC/CCE/PES/094/2021 del Instituto Electoral y TEE/PES/052/2021 de este Tribunal, así como en las direcciones de internet que señala; como es el caso de la privación de libertad del Presidente del consejo distrital electoral.

Por ello, considera 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 causen el daño y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo; lo que en la especie no acontece, al no



ponderar la autoridad responsable el daño que puede causar a la promovente con la aplicación de dicha medida, al no señalar los elementos lógico jurídicos como tampoco una debida fundamentación y motivación.

Con base en ello, refiere que la responsable omitió señalar razones o argumentos para emitir dicha medida oficiosa, pues para ello se requiere la existencia de un riesgo o peligro real que afecte los principios rectores de la materia electoral y los derechos políticos electorales de la quejosa, lo que no se encuentra bajo la apariencia del buen derecho, por no existir evidencia para ello.

Asimismo, aduce que se vulnera en su perjuicio el principio de presunción de inocencia, al ordenarse como medida oficiosa que se convoque a la quejosa de manera puntual y oportuna a las sesiones de Cabildo, reuniones o eventos, cuando de autos se tiene que sí se ha convocado y esta se ha negado a asistir; por lo que dicho actuar de la responsable expone a la promovente de manera anticipada y públicamente como autora de la conducta denunciada sin tomar en cuenta los elementos probatorios aportados para desvirtuar dichos actos, con los que se aprecia que no existe la violencia política denunciada.

9

### **Pretensión y causa de pedir.**

De lo expuesto, este Tribunal advierte que la promovente pretende se revoque el acuerdo impugnado, porque, a su juicio, la autoridad responsable prejuzga sobre los actos señalados en la queja interpuesta, omite analizar que la medida decretada es parte del análisis de fondo que debe realizar este Tribunal Electoral, por lo que se vulnera en su perjuicio el principio de presunción de inocencia al no encontrarse debidamente fundada y motivada la medida impugnada.

### **Controversia**

Consiste en verificar si la medida cautelar decretada de manera oficiosa, fue emitida conforme a derecho o, si, por el contrario, tiene razón la actora y por tanto, debe revocarse.

## **Metodología**

El estudio de los agravios se realizará de manera conjunta al encontrarse estrechamente relacionados, sin que ello cause perjuicio alguno a la promovente, en términos de lo establecido en la jurisprudencia **4/2000**, de rubro “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”.

### **QUINTO. Estudio de fondo.**

#### **I. Marco normativo.**

##### **1) Medidas cautelares en su aspecto general.**

Las medidas cautelares, surgen como instrumentos para una protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, la cual trae consigo evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales<sup>10</sup>, así como el deber de garantizar a la brevedad la protección de los derechos humanos.

La Sala Superior ha sustentado<sup>11</sup> que 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.

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

---

<sup>10</sup> Conforme a los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral.

<sup>11</sup> Véase Jurisprudencia 14/2015, cuyo rubro es: “**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**”.

- La apariencia del buen derecho (*fumus boni iuris*).
- 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 entonces 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.

11

Así también, en la contradicción de tesis 356/2012, la Suprema Corte de Justicia determinó que, por regla general, **sólo los actos futuros de inminente realización** y no los futuros e inciertos **son susceptibles de ser suspendidos**, entendiéndose por los primeros los que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente, de tal manera que pueda asegurarse que se ejecutarán en breve, y por los segundos, aquellos cuya realización es remota, en tanto que su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones.

Por su parte, el artículo 78 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral, establece que las medidas cautelares serán improcedentes cuando:

- No se precise el acto o hecho que constituya la infracción denunciada o no se identifique el daño el cual se pretende hacer cesar;
- De la investigación preliminar realizada no se deriven elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, la probable comisión de

los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar;

- Del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta; y
- Cuando ya exista pronunciamiento de la Comisión respecto de la propaganda materia de la solicitud.

Bajo la premisa expuesta, la dilación en resolver la legalidad o no de las medidas cautelares controvertidas, impide generar certeza a las partes involucradas, máxime cuando se tiene el deber de evitar la afectación de derechos políticos electorales<sup>12</sup>.

## 2) Medidas cautelares por actos de violencia política de género

Acorde con la normatividad constitucional, convencional y legal aplicables, así como los criterios jurisprudenciales de diversos órganos, la Sala Superior<sup>13</sup> ha considerado que en los casos en que se denuncia o se involucra violencia política por razón de género, las autoridades al emitir las medidas cautelares, caso por caso y de manera prudencial, deberán tomar en consideración los siguientes aspectos:

- i. **Emisión de medida cautelar.** Cualquier autoridad (administrativa o jurisdiccional) en cuanto tenga conocimiento del caso puede decretar medidas precautorias que estime conveniente para otorgar la debida protección a la víctima.
- ii. **Temporalidad.** Las medidas se pueden dictar en cualquier estado procesal del asunto, dado que lo relevante es la protección de la posible víctima.

---

<sup>12</sup> De conformidad con la jurisprudencia 48/2016, denominada "***VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES***".

<sup>13</sup> En la sentencia SUP-JE-115/2019

Así, las medidas cautelares se podrán emitir en cualquier momento, a partir de que la autoridad tenga conocimiento de los hechos presuntamente constitutivos de violación de derechos humanos.

- iii. **Vía impugnativa.** Tales medidas se pueden emitir en cualquier medio de defensa o vía impugnativa, sin importar su carácter, sean procedimientos administrativos sancionadores, juicios o recursos.

En conclusión, las medidas cautelares se deben emitir en cualquier medio en que la autoridad esté conociendo el asunto, en cualquier momento procesal en que se encuentre y en cualquier circunstancia, con independencia que, con posterioridad a su dictado, el medio de impugnación resulte improcedente o sea remitido a autoridad diversa para que conozca el fondo de la controversia.

Al respecto, el artículo 438 Bis de la Ley Electoral, dispone como medidas cautelares que podrán ser ordenadas por infracciones que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género, las siguientes:

13

- a) Realizar análisis de riesgos y un plan de seguridad;
- b) Retirar la campaña violenta contra la víctima, haciendo públicas las razones;
- c) Cuando la conducta sea reiterada por lo menos en una ocasión, suspender el uso de las prerrogativas asignadas a la persona agresora;
- d) Ordenar la suspensión del cargo partidista, de la persona agresora, y
- e) Cualquier otra requerida para la protección de la mujer víctima, o quien ella solicite.

Conforme a lo expuesto, de resultar fundada la pretensión traería como consecuencia una corrección o eliminación de las medidas impugnadas.

## II. Caso concreto.

## 1. Argumentos en el acuerdo impugnado.

En un primer apartado, la autoridad responsable determinó como improcedentes las medidas de protección y las medidas cautelares solicitadas por la quejosa del procedimiento especial sancionador IEPC/CCE/PES/004/2022, al no apreciar la existencia de un riesgo a su integridad física o su vida, precisando que sería este Tribunal el que determinaría lo conducente, derivado del análisis de fondo que al respecto se realizara.

No obstante, estableció que con motivo de la violencia política por razón de género que refirió estar padeciendo la denunciante, relacionada a que no se le convoca desde el pasado mes de noviembre del año dos mil veintiuno a ninguna sesión de cabildo, reuniones o eventos del Ayuntamiento, con fundamento en el artículo 75 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral, consideró pertinente adoptar medidas cautelares de manera oficiosa, con la finalidad de evitar que la conducta probablemente ilícita se repitiera.

14

En ese sentido, con el objeto de evitar que se continuara el presunto menoscabo en el ejercicio de los derechos político electorales de la quejosa, en tanto se resolviera el fondo del procedimiento instaurado, decretó la medida cautelar siguiente, bajo la figura de tutela preventiva:

*“1. Se ordena a la C. Selene Sotelo Maldonado, Presidenta Municipal de Xalpatláhuac, Guerrero, que instruya a quien corresponda para que convoque de manera puntual y oportuna a las sesiones de Cabildo, reuniones o eventos del Ayuntamiento que de acuerdo a las necesidades del mismo tenga a bien llevar a cabo, con la finalidad de proteger el derecho político electoral conculcado.”*

Dicha medida fue aprobada en el Punto Cuarto del Acuerdo impugnado, el cual es de la literalidad siguiente:

*“CUARTO. Se decreta la medida cautelar de forma oficiosa a favor de la ciudadana Carmen Pinzón Villanueva, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando VI del presente acuerdo”.*

## **2. Decisión.**

A juicio de este Tribunal, los motivos de disenso planteados por la actora respecto a que la autoridad responsable omitió señalar razones o argumentos para emitir la medida oficiosa, son esencialmente **fundados** y suficientes para revocar el acto impugnado, toda vez que la autoridad administrativa no analizó la procedencia de la medida con base en los criterios de apariencia del buen derecho y peligro en la demora, además de que la misma se trata de una medida de no repetición, cuya naturaleza impone un estudio de fondo que corresponde a la instancia jurisdiccional.

### ***Justificación***

En efecto, del análisis integral del acuerdo impugnado, no se advierte que la autoridad responsable haya realizado razonamiento alguno para motivar la imposición de la medida cautelar, dado que sus argumentos se limitaron a establecer que era pertinente: *“adoptar medidas cautelares de manera oficiosa, con la finalidad de evitar que la conducta probablemente ilícita se repita”* y *“con el objeto de evitar que se continúe el presunto menoscabo en el ejercicio de sus derechos político electorales de la C. Carmen Pinzón Villanueva, [...], en tanto se resuelve la materia de fondo en el presente procedimiento [...], bajo la figura de tutela preventiva”.*

Lo anterior evidencia que la Comisión de quejas pasó por alto que, para justificar su decisión, debió aplicar los estándares de estudio correspondientes a las medidas cautelares previstos en el artículo 438 Bis de la Ley Electoral, así como los criterios jurisprudenciales y demás normativa aplicable que le permitieran concluir si podían cumplir con el efecto de prevención ordenado, como es: un análisis de riesgo y un plan de seguridad como lo refiere la fracción I, del dispositivo legal mencionado; sin que ello implicara un ejercicio

de estudio complejo o reflexión profunda que la llevara a una determinación definitiva sobre el estatus jurídico de la conducta analizada y su naturaleza antijurídica, puesto que no se sustentaba en la inminencia de un acto futuro ilícito, ni en hechos indiciarios de naturaleza tal que permitieran suponer esa posibilidad.

Sobre todo, porque tratándose de la tutela preventiva, la Sala Superior<sup>14</sup> ha establecido que, dada su naturaleza como instrumento de valuación preliminar, 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, que los actos sobre los que se dictan se cometerán o continuarán cometiéndose.

Es decir, el juicio de plausibilidad debe sustentarse en indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente, que permita presumir que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo.

16

De ahí que, en el caso de las medidas cautelares, se exige ir más allá de la simple apariencia de la comisión de un ilícito y demanda la presencia de elementos de convicción concretos que respalden la hipótesis fáctica sostenida por quien reclama la tutela cautelar preventiva.

Por ello, para establecer el otorgamiento de medidas cautelares, era necesario que la autoridad responsable analizara:

- a) La probable violación a un derecho o principio, del cual se pide la tutela en el proceso, esto es, la apariencia del buen derecho o la apariencia de ilicitud de la conducta frente a determinados principios y valores constitucionales, y

---

<sup>14</sup> En el SUP-REP-62/2021.



- b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico, cuya restitución se reclama o se agrave la situación y con ello el riesgo de la lesión a los derechos, principios o valores jurídicamente protegidos

Además de que, para una adecuada ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, era indispensable realizar una valoración preliminar de los elementos probatorios que obran en el expediente, considerando los siguientes aspectos:

- 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 o se genere una afectación o puesta en riesgo mayor o injustificada;
- c) Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte;
- d) 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

Por tanto, ante la omisión de la Comisión de quejas de realizar dicho ejercicio en el acuerdo impugnado, lo llevó a decretar la medida cautelar oficiosa de manera equivocada al dar por hecho de manera implícita que los citados elementos se surtían, lo que trajo como consecuencia que pasara por alto que la medida impuesta, demanda un ejercicio complejo inherente al estudio de fondo.

En efecto, este órgano jurisdiccional considera que el acto impugnado no cumple con los parámetros necesarios para ser considerada una medida cautelar, ya que por sus características, constituye una medida de no

repetición de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74 de la Ley General de Víctimas, misma que en términos del artículo 438 Ter, inciso e) de la Ley Electoral, se ubica dentro del marco de las medidas de reparación integral por las infracciones cometidas y acreditadas en los procedimientos sancionadores por violencia política de género, que requieren de la resolución de fondo del procedimiento sancionador.

Tal afirmación se sostiene en razón de lo siguiente:

Las medidas de no repetición constituyen una figura jurídica diseñada para reparar violaciones a los derechos humanos de las víctimas que encuentra su antecedente en el concepto de “*garantías*” desarrollada a nivel internacional<sup>15</sup>; las cuales implican un ejercicio jurisdiccional que no se relaciona con la inminencia de la realización de conductas futuras, sino en el reconocimiento de un conjunto de circunstancias que posibilitan la violación de derechos.

18

Así, el artículo 74 de la Ley General de Víctimas, define a las medidas de no repetición, como aquéllas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.

En cuanto a las medidas de reparación integral, el artículo 438 Ter de la Ley Electoral, establece que en la resolución de fondo que se emita en los procedimientos sancionadores por violencia política en contra de las mujeres en razón de género, se deberán considerar, cuando menos, las siguientes:

- a) Indemnización de la víctima;
- b) Restitución inmediata en el cargo al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia;
- c) La disculpa pública;
- d) Medidas de seguridad y cualquier otra para asegurar el ejercicio del cargo, y

---

<sup>15</sup> Como lo reconoce la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la resolución 56/83 de 2001, consultable en <https://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/56>

e) Medidas de no repetición.

En ese sentido, la configuración diseñada por el legislador dota a las medidas de dos efectos<sup>16</sup>: el primero dirigido a reparar el daño individual de la víctima, evitando que se vuelvan a violentar sus derechos; el segundo, implica que las medidas tienen un alcance general, pues se dirigen a prevenir o evitar actos de la misma naturaleza.

Por tanto, la imposición de estas medidas implica un análisis complejo del caso, que evidencie la vulneración de los derechos humanos derivada del acto denunciado, el carácter de víctima del sujeto cuyos derechos fueron conculcados y el reconocimiento de circunstancias que posibilitan actos violatorios.

En el caso concreto, este análisis no se encuentra dentro de las atribuciones de la autoridad responsable, pues por su propia naturaleza, implican la definición o declaración definitiva del estatus jurídico de la conducta, el reconocimiento del sujeto como víctima y la determinación de la existencia de circunstancias perniciosas que deben ser modificadas a efecto de evitar una repetición del acto lesivo, lo que no es acorde con las medidas cautelares.

19

Lo anterior, tomando en cuenta que, del escrito de queja presentado por Carmen Pinzón Villanueva<sup>17</sup>, se advierte que dicha ciudadana adujo, entre otras cuestiones, ser víctima de violencia política en razón de género en su vertiente de obstrucción del cargo por la falta de convocatoria a las sesiones de cabildo, lo que significa que la omisión aducida, se constriñe a la litis materia de la sentencia.

Por ello, este Tribunal estima que, en el Acuerdo impugnado, la autoridad responsable fue más allá de las facultades con que cuenta para la emisión de la medida cautelar oficiosa adoptada, ya que la misma no cumple con la

---

<sup>16</sup> En términos de lo razonado en la sentencia del Recurso de Revisión SUP-REP-20/2021.

<sup>17</sup> El cual obra a fojas 118 a 140 del expediente que se resuelve.

naturaleza cautelar, al tratarse de una medida de carácter restitutorio, cuya imposición se encuentra sujeta al sentido de la resolución del asunto.

Si bien se puede presumir que la quejosa tiene el derecho de ejercer el cargo de regidora del Ayuntamiento de Xalpatláhuac, y se le debe de convocar a las reuniones de cabildo y eventos respectivos, no se satisface el elemento del temor fundado de que, ante la demora de la resolución final se presente el menoscabo del derecho materia de la decisión final, ya que el derecho de la quejosa no queda agotado instantáneamente, es decir, subsiste en el tiempo toda vez que la temporalidad de su ejercicio, lo es hasta el año de dos mil veinticuatro.

Se insiste, 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, sin que en la especie 20 acontezca tal situación ante la evidente falta de riesgo del derecho presuntamente conculcado y la inexistencia del peligro en la demora de la resolución.

De ahí que, ordenar a la autoridad abandonar la conducta omisa que se le atribuye notificando a la denunciante, resultaría en otorgarle efectos restitutorios del derecho alegado a la quejosa, lo cual, como se ha venido sosteniendo, requiere del desahogo del procedimiento especial sancionador, así como la valoración de los medios de prueba respectivos, cuya actividad es propia del fondo del asunto, y no del análisis preliminar que se realiza al emitir una medida precautoria.

Por lo expuesto, es **fundado** el agravio de la recurrente, pues en atención a las circunstancias del caso, no resultaba aplicable un análisis y aplicación de medidas cautelares por ser parte de la decisión de fondo que correspondía realizar a la instancia jurisdiccional.

En consecuencia, lo conducente es revocar el acuerdo impugnado en lo que es materia de impugnación.

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se revoca el punto CUARTO del acuerdo impugnado, así como las consideraciones que sustentan el mismo que fueron materia de controversia.

**NOTIFIQUESE,** personalmente a la actora; por oficio al Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral; y por estrados de este órgano jurisdiccional al público en general, de conformidad en los artículos 31, 32 y 33 de la Ley de Medios de Impugnación.

Así por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y el Magistrado integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, fungiendo como ponente la Magistrada Hilda Rosa Delgado Brito, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

21

**JOSÉ INÉS BETANCOURT SALGADO**  
MAGISTRADO PRESIDENTE

**ALMA DELIA EUGENIO ALCARAZ**  
MAGISTRADA

**HILDA ROSA DELGADO BRITO**  
MAGISTRADA

**EVELYN RODRÍGUEZ XINOL**  
MAGISTRADA

**ALEJANDRO PAUL HERNÁNDEZ NARANJO**  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS