



TRIBUNAL DE JUSTICIA
ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DEL CIUDADANO¹:**

JC-25/2024

RECURRENTE:

**DATO PERSONAL PROTEGIDO
(LGPDPPO)²**

TERCERO INTERESADO:

NINGUNO

AUTORIDAD RESPONSABLE:

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE
BAJA CALIFORNIA

MAGISTRADO EN FUNCIONES:³

GERMÁN CANO BALTAZAR

SECRETARIADO DE ESTUDIO Y CUENTA:

ROSA NAYELI JIMÉNEZ WINTERGERST
ADRIANA MARGARITA CASTILLO GARCÍA

COLABORÓ:

EIRA DELHI DÍAZ GASTÉLUM

Mexicali, Baja California, a veintidós de abril de dos mil veinticuatro.

Sentencia por la que el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, **revoca** el Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General Electoral del Instituto Estatal de Baja California, en la parte que resolvió, **negar** la medida respecto a la suspensión del cargo partidista de Guadalupe Gutiérrez Fregoso, como Dirigente Estatal del Partido Revolucionario Institucional, dentro el procedimiento especial sancionador **IEEBC/UTCE/PES/ DATO PERSONAL PROTEGIDO (LGPDPPO)/2024**, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

¹ De conformidad con el artículo 288 Bis de la Ley Electoral.

² En términos del Lineamiento para la elaboración de versiones públicas aprobado por el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracciones X, y XXX, 4, 6 de la Ley General para la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 3, fracción XXI, 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como, 4, fracciones VIII y IX, 16 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California; 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

³ El veintisiete de julio de dos mil veintitrés, el Pleno de este Tribunal designó al Maestro Germán Cano Baltazar como Magistrado en funciones, en términos del artículo 35, de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

GLOSARIO

Acto Impugnado:	Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California, mediante el cual resuelve la solicitud de medidas cautelares, por la probable comisión de Violencia Política en Razón de Género y actos anticipados de campaña dentro del expediente IEEBC/UTCE/PES/ DATO PERSONAL PROTEGIDO (LGPDPPSO) /2024
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California
CQyD/autoridad responsable:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral de Baja California
Denunciada:	Guadalupe Gutiérrez Fregoso
IEEBC:	Instituto Estatal Electoral de Baja California
Juicio de la Ciudadanía:	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
Ley del Tribunal:	Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Baja California
PRIBC:	Partido Revolucionario Institucional de Baja California
Recurrente:	DATO PERSONAL PROTEGIDO (LGPDPPSO)
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
VPRG:	Violencia Política en Razón de Género

1. CUESTIÓN PREVIA

- (1) **1.1 Denuncia y solicitud de medidas cautelares.** El catorce de febrero, se tuvo por recibida ante la UTCE, la denuncia interpuesta por la recurrente, en contra de Guadalupe Gutiérrez Fregoso y del PRIBC, por conductas que presuntamente constituyen VPRG y actos anticipados de campaña, solicitando el otorgamiento de las medidas cautelares conducentes, denuncia que se radicó bajo el número de expediente IEEBC/UTCE/PES/ **DATO PERSONAL PROTEGIDO (LGPDPPSO)**/2024.
- (2) **1.2 Medidas de protección.** El catorce de febrero, al resolver sobre las **medidas de protección solicitadas** por la denunciante, la UTCE, determinó que de los hechos denunciados se advertía un riesgo bajo y que la aplicación de una medida de protección no era procedente.
- (3) **1.3 Acuerdo de escisión.** El veinte de febrero, la UTCE, acordó escindir el procedimiento respecto de las dos infracciones denunciadas y, determinó que únicamente tenía competencia para conocer de la VPRG. Por tanto, se **remitió la denuncia por actos anticipados de campaña a la UTCE del INE.**

- (4) **1.4 Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.**⁴ El veinte de febrero, Julio César Díaz Meza, compareciendo en nombre de **DATO PERSONAL PROTEGIDO (LGPDPPO)**, presentó escrito ante la Oficialía de Partes del IEEBC, a fin de controvertir el acuerdo dictado por la UTCE, referido en el antecedente **1.2**; el que se registró con número de expediente **JC-21/2024**.
- (5) **1.5 Sentencia de este Tribunal.** El siete de marzo, este Tribunal dictó sentencia en el **JC-21/2024**, ordenando que se revocara el acuerdo de la UTCE, en el que se pronunció sobre las **medidas de protección**. Asimismo, **dejó sin efectos jurídicos todos los actos administrativos** que dieron origen a ese acuerdo, y, además se ordenó a la UTCE, que **se declarara incompetente** y que remitiera las constancias al INE para que resolviera lo relativo a la denuncia de mérito.
- (6) **1.6 Acuerdo de incompetencia.** El doce de marzo, en cumplimiento a lo ordenado, la UTCE, se declaró incompetente para conocer de la denuncia por VPRG y remitió la queja a la UTCE del INE para que se pronunciara conforme a derecho.
- (7) **1.7. Consulta competencial.** El veinte de marzo, la UTCE del INE dirigió un escrito a Sala Superior, en el que le solicita que defina quién es la autoridad competente para conocer sobre los hechos denunciados en materia de VPRG.
- (8) **1.8 Resolución de Sala Superior.** El nueve de abril, Sala Superior dictó acuerdo en el expediente **SUP-AG-59/2024**, en el cual consideró que la competencia para conocer de la queja a la que se refiere este asunto - **VPRG**- recae en las autoridades locales, por lo que, en ese tenor, **este Tribunal es competente para resolver el presente juicio**.

2. ANTECEDENTES

- (9) **2.1 Acto impugnado**⁵. El veintidós de febrero, la CQyD, aprobó el acuerdo IEEBC/CQyD/A007/2024, que resolvió la solicitud de **medidas cautelares** formuladas por la recurrente en contra de la denunciada y del PRIBC, por la probable comisión de hechos que podrían constituir VPRG.

⁴ Consultable de foja 3 a la 25, del expediente principal.

⁵ Visible de fojas 67 a 91 del expediente principal.

- (10) **2.2 Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.**⁶ El tres de marzo, Julio César Díaz Meza, compareciendo en nombre de **DATO PERSONAL PROTEGIDO (LGPDPPO)**, presentó escrito ante la Oficialía de Partes del IEEBC, a fin de controvertir el acuerdo dictado por la UTCE, referido en el antecedente **3.1**
- (11) **2.3 Remisión del expediente**⁷. El cuatro de marzo, la autoridad responsable remitió las constancias que integran el expediente de mérito, adjuntando el original del escrito de impugnación, así como el informe circunstanciado, ambos con sus respectivos anexos.
- (12) **2.4 Registro y turno.**⁸ El siete de marzo, con las constancias remitidas, se registró el expediente como juicio para la protección de los derechos político-electoral de la ciudadanía, bajo la clave de identificación **JC-25/2024**, designando como encargado de la instrucción y sustanciación del mismo, al Magistrado citado al rubro, para proceder con la sustanciación según lo dispuesto por el artículo 327, de la Ley Electoral.
- (13) **2.5 Auto de admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, se dictó acuerdo de admisión del presente asunto, 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 el recurso de inconformidad que nos ocupa.

3. COMPETENCIA

- (14) El Tribunal tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente juicio de la ciudadanía, toda vez que se combate un acto emitido por un órgano electoral local, que no tiene el carácter de irrevocable y tampoco procede otro recurso, en el que se alega una violación a los principios de exhaustividad y al de legalidad, en su vertiente de falta de fundamentación y motivación.

⁶ Consultable de foja 3 a la 25, del expediente principal.

⁷ Visible a foja 2 del expediente principal.

⁸ Consultable a foja 94, del expediente principal.

- (15) Lo anterior, conforme a lo dispuesto por los artículos 5, apartado E, y 68 de la Constitución local; 281 y 282, fracción IV, 288 BIS, fracción III, inciso c) de la Ley Electoral; 2, fracción I, inciso c), de la Ley del Tribunal.

4. PROCEDENCIA DEL ESCRITO DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN

- (16) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, presentado por Julio César Díaz Meza, en representación de **DATO PERSONAL PROTEGIDO (LGPDPPO)**, reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 281, 282, 283, 288 Bis y 295, de la Ley Electoral, debido a lo siguiente:

- a) **Forma.** Este requisito se actualiza, toda vez que el recurso fue presentado por escrito, haciendo constar su nombre, firma autógrafa, señalar domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones, y precisar las personas autorizadas para dichos efectos. Advirtiéndose la relatoría de hechos, los agravios que considera pertinentes, así como el ofrecimiento de pruebas respectivas.
- b) **Oportunidad.** El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, fue promovido dentro del plazo de cinco días referidos en el artículo 295, de la Ley Electoral; advirtiéndose que por dicho de la ahora recurrente, fue notificado el veintisiete de febrero, sin que la autoridad responsable se oponga dentro del informe circunstanciado, teniéndose así, por convalidado el día de notificación, además de que aludido medio de impugnación, objeto de la presente sentencia, de ahí que sea indudable su presentación oportuna.
- c) **Legitimación e interés jurídico.** La aquí recurrente, cuenta con interés jurídico para la interposición **del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano**, toda vez que, se trata de la **DATO PERSONAL PROTEGIDO (LGPDPPO)**, que fue denunciante dentro del Procedimiento Especial Sancionador identificado como IEEBC/UTCE/PES/**DATO PERSONAL PROTEGIDO (LGPDPPO)**/2024, en el cual se emitió el Acuerdo que resolvió la solicitud de medidas cautelares relacionadas con el presente juicio.

d) Definitividad. Se satisface el requisito, en virtud de que en la legislación aplicable no existe algún medio de impugnación que deba ser desahogado antes de acudir a esta instancia jurisdiccional.

5. PROCEDENCIA

- (17) Al no haber hecho valer las partes causales de improcedencia, así como tampoco advertirse de forma oficiosa por este Tribunal, toda vez que la demanda reúne los requisitos, de forma y oportunidad exigidos en los artículos 288 y 295 de la Ley Electoral, como se acordó en el auto de admisión, resulta procedente entrar al estudio de fondo del medio de impugnación.

6. ESTUDIO DEL CASO

6.1 Planteamiento del caso

- (18) Del contenido del acuerdo controvertido se desprende que la autoridad responsable determinó, por un parte, **conceder** las medidas cautelares solicitadas en los términos contenidos en el propio acuerdo, y por otra, **negar** la mencionada medida, entre otros actos, **respecto a la suspensión del cargo partidista que detenta la denunciada**, quien se desempeña como Dirigente Estatal del PRIBC, lo que acordó en los siguientes términos:

❖ **“ACUERDOS”**

*PRIMERO. Es **procedente** el dictado de medidas cautelares en términos del considerando **quinto** apartado **A**, para los efectos del considerando **sexto** del presente acuerdo.*

*SEGUNDO. Es **improcedente** el dictado de medidas cautelares en términos del considerando **quinto**, apartado **B**.*

TERCERO...

[...]”

- (19) En contra de tal determinación la recurrente se duele, en términos generales, de que la autoridad responsable, no fundó ni motivó su determinación y además no fue exhaustiva en el análisis de lo peticionado.

6.1.2 Agravios planteados por la recurrente

- (20) Refiere la recurrente, que se vulneraron los principios legalidad y seguridad jurídica, contenidos en la Constitución federal, así como los de exhaustividad y congruencia, al privar de efectos jurídicos a una disposición concreta y consistente en una consecuencia directa, establecida por el artículo 377 Bis, fracción IV, de la Ley Electoral, conducta omisiva que implica una evidente denegación de justicia
- (21) Agrega, que Sala Superior, ha señalado que la sentencia que en su momento se dicte es, por si misma, una medida de reparación, sin embargo dependiendo de las particularidades del caso, esa medida puede resultar suficiente como acto de reconocimiento de la afectación de la persona, sin que se excluya la posibilidad de adoptar otras medidas adicionales, lo que en todo caso implica a las medidas implementadas previo al dictado de la resolución definitiva, como en el presente caso, se trata de ordenar la suspensión del cargo partidista que ostenta la denunciada Guadalupe Gutiérrez Fregoso.
- (22) Sostiene, que la sentencia que en su momento se dicte, no resulta la única para garantizar la no repetición de la infracción cometida, ya que se trata de un problema de origen, en virtud de que el desconocimiento es de los infractores de la norma, y más grave aún, que quien ocasiona la transgresión es dirigente estatal de un partido político nacional en el Estado, privando la CQyD, de efectos jurídicos a lo dispuesto por el artículo 377, bis fracción IV, de la Ley Electoral y el numeral 27, de la Ley de Víctimas, que decreta lo que la reparación integral debe comprender.
- (23) Que de conformidad con el artículo 16, de la Constitución federal, los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de vigilar que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, mientras que el diverso 17 tutela el derecho fundamental a tener un acceso efectivo a la administración de justicia, debiendo precisarse que para su debido acatamiento dicho acceso debe ser efectivo en la medida en que el justiciable pueda obtener una restitución cuya tutela haya solicitado, dentro de los plazos establecidos en la ley de la materia.
- (24) Señala, que el derecho de acceso a la justicia implica para los órganos electorales del Estado, la ineludible obligación de garantizar la efectividad de las medidas cautelares previstas en la Ley Electoral, lo que en la especie implica que no se condicione o niegue su procedencia por formulismos

carentes de razonabilidad, es decir, el derecho de acceso a la justicia también conlleva la necesidad de que los instrumentos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos, tengan la capacidad real para lograr la protección de tales derechos humanos.

- (25) Agrega, que la autoridad responsable pretende basar la determinación de negar la suspensión del cargo partidista a la denunciada, con manifestaciones erróneas al desconocer y desnaturalizar la visión contemporánea de las medidas cautelares desarrollada por Sala Superior, nuevo reenfoque que replantea a dichas figuras procesales a fin de generar su más amplia y efectiva tutela, es decir, el derecho a la tutela efectiva y el debido proceso que es considerado como eje rector de esta reformulación.
- (26) Menciona, que la medida cautelar se dirige a la prevención de los daños, es decir, se busca que quien potencialmente pueda causar un daño se abstenga de realizar una conducta que a la postre pueda resultar ilícita o que dicha persona adopte algún tipo de precaución que disipe el riesgo de que el daño se produzca.
- (27) Afirma, que la CQyD, soslaya que en la medida cautelar en tutela preventiva se protegen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, real y dúctil, pues todo lo que está reconocido por el derecho sustancial debe encontrar una verdadera protección y garantía, a través de la cual no solo se obligue a cesar las actividades que causen un daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo.
- (28) La adopción de la medida cautelar solicitada, al ser de carácter provisional no tiene o produce un daño irreparable a la función que desempeña la denunciada de dirigente partidista al poder ser restituida, y, por el contrario, la medida sí logra inhibir la perpetración de más hechos como los denunciados, y se estaría protegiendo con carácter tutelar y preventivo ante el posible riesgo a la afectación de un derecho que asiste a la denunciante, desde la óptica de la apariencia del buen derecho, ello ante el inminente riesgo que representa el actuar de la denunciada, al haber proferido las manifestaciones denunciadas en una rueda de prensa en la que se dedicó en gran parte a ejercer VPRG, en contra de la recurrente, y cuya valoración contextual omite la autoridad responsable, al soslayar que las mismas no se dirigen a un aspecto o condición determinada de la recurrente, sino a

una discriminación y estereotipación permanente, lo cual le afecta directamente en su dignidad.

- (29) Precisa, que al no haber aplicado la autoridad responsable una ponderación entre los valores en colisión y no expresar porque uno prevalece sobre otro y las razones para ello, incurre en falta de motivación, ya que del artículo 377 BIS, fracción IV, de la Ley Electoral, no se advierte que la intención del legislador haya sido la de condicionar su aplicación al cumplimiento de un estándar probatorio o adicional al de las demás medidas previstas en el mismo, o de que sea optativo o discrecional, sino que de su redacción se establece de manera contundente la intención del legislador de manera clara y precisa.
- (30) En aplicación de los principios contenidos en el artículo 17, de la Constitución federal, no está permitido a los “órganos de gobierno”, el entorpecer el acceso a las medidas cautelares a través de obstáculos que deriven en una evidente denegación de justicia, por lo que es indudable que el derecho en comento no solo tiene el alcance de su implementación, sino que además debe operar sin formalidades excesivas o carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente persigue el legislador con su emisión.
- (31) Considera, que en ese sentido la obligación de los órganos de aplicar la legislación que regula a los procedimientos administrativos otorgando efectividad, de ninguna manera implica desconocer la norma que regula los supuestos legales, ni el alcance de los mismos, pues estos están encaminados a proteger y preservar otros derechos o intereses constitucional y legalmente previstos, guardando la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida por el sistema normativo.
- (32) Que la autoridad responsable, no expuso las razones objetivas por las cuales no da cumplimiento a lo establecido en el precepto legal cuestionado, dado que al existir una norma expresa, estaba en aptitud jurídica de realizar puntualmente el pronunciamiento respectivo sobre los hechos descritos, a fin de atender, de manera completa la controversia planteada
- (33) La autoridad responsable en ningún momento tomó en cuenta el grado de impacto causado en los derechos políticos de la recurrente por estar ejerciendo su cargo, como consta en el expediente en el que la denunciada

utilizó lenguaje plagado de estereotipos y prejuicios con la finalidad de transgredir la dignidad de la recurrente, al existir de manera palmaria agresiones que constituyen evidentemente VPRG, con un impacto y divulgación no valorada ni de manera preliminar por la autoridad responsable, incurriendo en deficiencia en el cumplimiento a su deber como garante de la constitucionalidad y legalidad, e incumpliendo la función pública electoral que le encomienda la Ley Electoral.

- (34) Que la autoridad responsable omitió valorar la calidad de la denunciada como Dirigente Estatal del PRIBC y a la vez candidata, la exposición mediática constante ante la ciudadanía, así como el grado reforzado que debe tener en cuanto al deber de cuidado, de ahí que haya incumplido con su obligación de fundar y motivar exhaustivamente su acto, pues debía tomar en consideración todos aquellos aspectos que objetivamente aporten datos para sentar las bases que permitan conocer el eventual nivel de afectación que produce la conducta denunciada, así como las características especiales y condiciones externas en torno al nivel de alcance y circulación que tienen las manifestaciones emitidas por la denunciada en su calidad de “persona pública”, pues cuenta con seguidores, representa con voz y voto a una fracción del electorado en el Estado y tiene máxima exposición en medios de comunicación social.
- (35) La CQyD también omite considerar **la evidente intencionalidad** ya que, de haberlo hecho, estaría en aptitud de establecer la necesidad de la implementación de la suspensión del cargo partidista, siendo omisa en considerar y valorar un elemento imprescindible en los casos de VPRG, que es la intención deliberada, lo que pone de manifiesto la incongruencia e inconsistencia del acto reclamado, razón suficiente para ser revocado.
- (36) Finalmente, la recurrente sostiene que el acto reclamado resulta incongruente y falto de exhaustividad, toda vez que la autoridad responsable no tomó en cuenta el tipo de violencia cometido (destacadamente simbólica), ni el grado de impacto causado en sus derechos políticos en ejercicio de su cargo, al afectar diferenciadamente su imagen como mujer al afirmar que no tiene capacidades para desempeñar sus labores y minimizar y denostar su labor pública de forma permanente como se desprende de las expresiones denunciadas.

- (37) Que con base en tal parámetro objetivo, se evidencia que el acto impugnado no crea un ánimo de inhibición que genere un impacto bastante para que la denunciada se abstenga de realizar comentarios estereotipados en contra de las mujeres, sino que por el contrario alienta a la denunciada ante la omisión de la UTCE que le permite continuar impunemente, desconociendo la autoridad responsable que tratándose de casos en los que se denuncia VPRG, la finalidad de las autoridades no es solo la inhibición, sino la total erradicación de expresiones que critiquen la participación pública y política de las mujeres con base en estereotipos de género, como aconteció en la especie.

6.1.3 Método de estudio

- (38) Ahora bien, como se advierte de los reseñados motivos de disenso, la inconforme pretende demostrar lo ilegalmente determinado por la autoridad responsable, por lo cual, se analizarán sus inconformidades en el orden que las manifiesta, quedando de la siguiente manera:
- ❖ Vulneración al principio de legalidad ante la falta de fundamentación y motivación.
 - ❖ Falta de exhaustividad en el estudio y análisis que justifique la negativa de decretar como medida cautelar la separación de la denunciante del cargo partidista que detenta.
- (39) Por lo que, en el caso, la identificación de los motivos de agravio se hace a la luz de la Jurisprudencia **04/99** 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 DE LOS RECURRENTES”⁹**, que impone a los órganos jurisdiccionales en materia electoral, el deber de interpretar los escritos de demanda con el objeto de determinar la verdadera intención de quienes promueven.
- (40) En el entendido que esta forma de identificar y atender las causas de disenso no causa afectación al promovente, pues atentos al contenido de la

⁹ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17. Todas las tesis y jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se citan en la presente sentencia, son consultables en la página de internet <https://www.te.gob.mx/>.

jurisprudencia **4/2000 de rubro: “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**, la obligación de este Tribunal consiste en dar respuesta a todos los planteamientos del promovente, independientemente del orden o forma (conjunta o separada) que se elija para ello.

6.1.4 Cuestión a dilucidar

- (41) Conforme a los planteamientos vertidos por la recurrente, la cuestión a dilucidar se centra en identificar si lo resuelto por la autoridad responsable al determinar, la improcedencia de la suspensión del cargo partidista que detenta la denunciada se encuentra o no debidamente fundado y motivado.

6.2 Marco Normativo

6.2.1 Parámetros sobre la garantía de una debida fundamentación y motivación.

- (42) De la fundamentación y motivación. El artículo 16, de la Constitución federal, indica que los tribunales deben vigilar que toda resolución emitida por una autoridad competente esté debidamente fundada y motivada.
- (43) Esto implica precisar las normas aplicables al caso concreto, e invocar las circunstancias especiales, razones o causas inmediatas que se consideraran en su emisión, para que exista claridad de las razones aducidas y congruencia en la decisión.
- (44) 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.¹⁰
- (45) En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la SCJN, 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)**.¹¹

¹⁰ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.

¹¹ En términos de la tesis jurisprudencial de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**. 7.ª época; Segunda Sala de la Suprema Corte, Apêndice de 1995, tomo VI, p. 175, número de registro 394216.

- (46) 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 garantías*” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso.¹²
- (47) Es importante tomar en consideración algunos criterios que la Corte Interamericana de Derechos Humanos 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”¹³;
 - 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”¹⁴;
 - 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”¹⁵, 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 se han ponderado todos los requisitos legales y demás elementos que justifican la concesión o la negativa de la medida”¹⁶.

¹² Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

¹³ Corte IDH. Caso Apitz 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.

¹⁴ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

¹⁵ Idem., párr. 148.

¹⁶ Corte IDH. 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.

6.2.2 Naturaleza de las medidas cautelares

- (48) Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para **conservar la materia del litigio**, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.
- (49) Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.
- (50) Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.
- (51) Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.
- (52) Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:
- a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
 - 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 (*periculum in mora*).
- (53) La medida cautelar **adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente**, a raíz de una afectación producida -que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
- (54) Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* – apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado

de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final—.

- (55) Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y sería sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.
- (56) Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.
- (57) Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos **obliga indefectiblemente** a que la autoridad responsable **realice una evaluación preliminar** del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.¹⁷
- (58) Con base en ese juicio, ha sido criterio de Sala Superior,¹⁸ 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.
- (59) 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.
- (60) Lo anterior se afirma en ese sentido, porque en esta fase del procedimiento, la determinación de los hechos (valorados) exige determinar si estos

¹⁷ Criterio sostenido por Sala Superior en el SUP-REP-241/2015 y acumulado.

¹⁸ Véase SUP-REP-62/2021.

resultan **suficientes** para dictar las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, con la finalidad de anticipar un daño.¹⁹

- (61) 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**).
- (62) 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 removerse**²⁰ las causas de un acto lesivo de inminente realización.²¹

6.2.3 Medidas cautelares en casos de VPRG

- (63) Las medidas cautelares en casos VPRG requieren de una valoración preliminar con respecto a si se actualizan los elementos de esta conducta, en particular, examinar por qué se presenta una generalización para atribuir cierta característica o carga a una mujer simplemente por pertenecer a ese género; el tipo de estereotipo involucrado y el contexto en el que se despliega; así como las implicaciones específicas del empleo del estereotipo, como la degradación de la mujer, la imposición de una carga o la negación de algún derecho.
- (64) Además, si la conducta denunciada son expresiones en el contexto del debate político de un proceso electoral, habrá que examinar si la adopción de una medida cautelar implicaría una restricción al derecho a la libertad de expresión y del derecho al acceso a la información de la ciudadanía en general.
- (65) De tal modo que 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,

¹⁹ J. GIANNINI, LEONARDO, “Verosimilitud, apariencia y probabilidad. Los estándares atenuados de prueba en el ámbito de las medidas cautelares”, *Revista Anales*, 2013, no. 43, p. 26.

²⁰ REVIRIEGO, JOSÉ ANTONIO, op. cit., p. 137

²¹ *Ibidem.*, p. 139.

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. Elementos que se encuentran previstos en la Jurisprudencia 21/2018.²²

- (66) 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 VPRG, 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.
- (67) Si no hay elementos claros y suficientes para tener certeza sobre la actualización de un daño grave e irreparable de los derechos político-electorales de una persona o de los principios rectores de la materia electoral, debe privilegiarse la libre circulación de las expresiones, tomando en cuenta que se resolverá en definitiva en la resolución de fondo en la que se podrán adoptar las medidas para una reparación integralmente –en la mayor medida posible– de los bienes jurídicos afectados.

7. CONTEXTO

Síntesis de la parte conducente del Acuerdo de medidas cautelares [acto impugnado].

- (68) La autoridad responsable, al emitir el acuerdo controvertido, en la parte conducente relativa a la improcedencia de la suspensión del cargo partidista que la denunciada detenta, expresó las siguientes consideraciones:

²² 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.”

- La finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores de la materia electoral y prevenir riesgos que lo pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o valores o principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales que hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida cautelar.
- En atención a la naturaleza de las medidas precautorias se considera que se requiere una acción ejecutiva, inmediata y eficaz que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente con el fin de determinar en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.
- Esta clase de providencias deben estar debidamente fundadas y motivadas, ello en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido, puede afectarse a cualquiera de las personas que intervienen en el conflicto.
- La autoridad debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como la razonabilidad y proporcionalidad.
- La imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados solo procede respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.
- Del análisis de los hechos denunciados y desde la perspectiva preliminar no se advierte la probabilidad de que pueda producirse algún daño o lesión irreparable en contra de la quejosa en caso de que la denunciada continuara en el cargo de presidenta del Comité Directivo Estatal del PRIBC.
- Aun cuando en sede cautelar se reconoce la existencia de elementos que pudieran constituir VPRG, sin embargo no existen indicios que

podieran inferir que la denunciada realizara expresiones y/o actos que pudieran constituir algún tipo de violencia en contra de la denunciante, o que en su caso, derivado del cargo que ostenta la denunciada, se encuentre en peligro o riesgo, la persona y/o algún derecho sustantivo de la quejosa, por lo que la medida cautelar no resulta ser idónea, razonable ni proporcional.

8. PRONUNCIAMIENTO DE FONDO

- (69) Derivado de los planteamientos de la denunciante y del método de estudio especificado, se arriba a la conclusión que los mismos son sustancialmente **fundados** en la parte que refiere que la autoridad responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación al negar la medida cautelar respecto a la suspensión del cargo partidista que detenta la denunciada conforme a lo siguiente:
- (70) En principio debe señalarse que, como se reseñó en párrafos precedentes, la CQyD, sustenta el sentido de su determinación de manera toral en el argumento de que *“del análisis de los hechos denunciados y desde la perspectiva preliminar no se advierte probabilidad de que pueda producirse algún daño o lesión irreparable en contra de la quejosa en caso de que Guadalupe Gutiérrez Fregoso continuara con el cargo de presidenta del Comité Directo Estatal del PRI en Baja California”*.
- (71) Posterior a tal señalamiento expresó que *“...si bien es cierto, esta autoridad reconoce, en sede cautelar la existencia de elementos que pudieran constituir VPMRG en contra de la quejosa, también lo es que, no existen indicios que pudieran inferir que la denunciada realizará expresiones y o actos que pudieran constituir algún tipo de violencia en contra de la denunciante o que, en su caso, derivado del cargo que ostenta la denunciada, se encuentre en peligro o riesgo, la persona y/o algún derecho sustantivo, de la quejosa”*.
- (72) Para finalmente concluir que la medida cautelar solicitada por la actora **“no resulta ser idónea, razonable, ni proporcional”**
- (73) Conclusión a la que arribó, después de expresar de manera breve una serie de razones generales relacionadas con la finalidad de la medida cautelar

dentro de un Procedimiento Sancionador Electoral, (párrafos 144 a 149 del acuerdo impugnado).

- (74) Así, como lo sostiene la recurrente, la CQyD, no acató a cabalidad la exigencia constitucional relativa a la debida fundamentación y motivación que debe revestir todo acto de autoridad.
- (75) Ello, tomando en consideración que, como ya se señaló, el artículo 16 de la Constitución federal, obliga a las autoridades a fundar y motivar sus determinaciones, esto es, expresar las normas que sustentan su actuación, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permiten tomar las medidas que se buscan adoptar, estableciendo su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto.
- (76) Entonces, la **fundamentación y motivación** consiste en la obligación que tiene todo ente público de expresar los preceptos jurídicos aplicables al asunto motivo del acto y las razones o argumentos de su actuar.
- (77) Siendo los requisitos necesarios, que exigen que un **acto de autoridad** cuente con un sustento legal, y tal sustento legal, se ajuste a las circunstancias del caso concreto.
- (78) En ese orden de ideas, un **acto** administrativo se considera debidamente **fundado y motivado**, cuando en el mismo se expresan las razones particulares, causas inmediatas o circunstancias especiales por las que emite ese acto en cierto sentido; además de que se deben manifestar los preceptos legales en que se apoya su decisión, siendo tal exigencia el mayor contrapeso que existe en el sistema jurídico mexicano, ya que permite, **primero**, tener la **certeza** de que las autoridades únicamente pueden hacer lo que la ley les permite; y, **segundo**, defender y exigir la protección al derecho humano de legalidad ante cualquier acto de autoridad.
- (79) Así, como lo alega la recurrente, este Tribunal estima que el acuerdo impugnado no cumple con tales extremos, habida cuenta que como ya fue precisado, la autoridad responsable es **omisa** en establecer de manera suficiente los fundamentos y razones de por qué determinó que la medida cautelar **“no resulta ser idónea, razonable, ni proporcional”**, ni tampoco

se evidencia que para arribar a tal conclusión hubiere tomado en consideración lo dispuesto por el artículo 377 Bis de la Ley Electoral²³, numeral que establece las medidas cautelares que podrán ser ordenadas por infracciones que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género, contemplando la fracción IV, con tal carácter **“ordenar la suspensión del cargo partidista, de la persona agresora”**.

- (80) Y aun cuando menciona que para determinar si procede o no conceder la medida cautelar en comento se “debe realizar diversas ´ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad”; es **omisa** en acatar tales extremos, toda vez que, se insiste, al abordar el análisis respectivo, se limita a emitir brevemente las razones con las que pretende sustentar su fallo.
- (81) Por ello, este Tribunal coincide con lo alegado por la recurrente en el sentido de que el Acuerdo controvertido, no se encuentra debidamente fundado y motivado, por lo que lo conducente es **revocar** dicho acto en la parte que fue materia de análisis; ello para los efectos que se precisan más adelante.
- (82) Es importante destacar que, lo anterior no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, pues esa cuestión toral será objeto de análisis en el estudio de fondo que realice la autoridad competente en la resolución que resuelva el procedimiento especial sancionador en cuestión, ni tampoco conmina a la autoridad responsable a resolver en determinado sentido, sino que la pretensión es que la determinación cumpla con la exigencia constitucional de la debida fundamentación y motivación
- (83) En virtud del sentido de este fallo, es innecesario analizar el resto de los agravios que expone la recurrente, pues ya alcanzó su pretensión.

²³ **Artículo 377 BIS.-** Las medidas cautelares que podrán ser ordenadas por infracciones que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género, son las siguientes:
I. Realizar análisis de riesgos y un plan de seguridad;
II. Retirar la campaña violenta contra la víctima, haciendo públicas las razones;
III. Cuando la conducta sea reiterada por lo menos en una ocasión, suspender el uso de las prerrogativas asignadas a la persona agresora;
IV. Ordenar la suspensión del cargo partidista, de la persona agresora, y
V. Cualquier otra requerida para la protección de la mujer víctima, o quien ella solicite.

9. EFECTOS DE LA SENTENCIA

- (84) Al resultar **fundado** el agravio relativo a la falta de fundamentación y motivación, lo procedente es **revocar** la parte conducente del acuerdo impugnado, para el efecto de que la CQyD, emita una nueva determinación, en la que de manera debidamente fundada y motivada resuelva a la **brevedad** lo que en derecho proceda respecto a la medida cautelar solicitada, relativa a la suspensión del cargo partidista que detenta la denunciada.
- (85) Realizado lo anterior, dentro de las veinticuatro horas siguientes, la CQyD deberá informar a este Tribunal el cumplimiento dado a la sentencia y remitir las constancias que lo acrediten.

10. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

- (86) En términos del Lineamiento para la elaboración de versiones públicas aprobado por el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral de Baja California, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracciones IX, y XXX, 4, 6 de la Ley General para la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 3, fracción XXI, 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como, 4, fracción VIII y 16 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para el Estado de Baja California; 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.
- (87) Por ello, **se instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal que proceda conforme a sus atribuciones para la elaboración de la Sentencia Pública.
- (88) Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE:

PRIMERO. Se **revoca** el acto impugnado, conforme a lo razonado en la presente sentencia.

SEGUNDO. Se instruye a la Secretaria General de Acuerdos de este Tribunal que proceda conforme a sus atribuciones para la elaboración de la Sentencia Pública.

NOTIFÍQUESE

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, por **unanimidad** de votos de las magistraturas que lo integran, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe. **RÚBRICAS.**

LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, CERTIFICA QUE EL PRESENTE AUTO ES LA REPRODUCCIÓN FIEL Y EXACTA DEL QUE SE ENCUENTRA EN EL EXPEDIENTE CORRESPONDIENTE.

VERSION PUBLICA DIGITAL