



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

TRIBUNAL ELECTORAL DE VERACRUZ

**ACUERDO PLENARIO SOBRE
MEDIDAS DE PROTECCIÓN**

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

EXPEDIENTE: TEV-JDC-79/2021

**ACTORA: GRISELDA CASTILLO
ARREOLA**

**AUTORIDADES RESPONSABLES:
PRESIDENTE MUNICIPAL DEL
AYUNTAMIENTO DE IXHUATLÁN
DE MADERO, VERACRUZ Y
OTRAS**

**MAGISTRADA PONENTE:
CLAUDIA DÍAZ TABLADA**

**SECRETARIO: JOSUÉ RODOLFO
LARA BALLESTEROS**

**COLABORÓ: KARLA TÉCATL
GARCÍA**

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, nueve de marzo dos mil veintiuno.¹

ACUERDO PLENARIO sobre la procedencia de medidas de protección a favor de Griselda Castillo Arreola, actora en el presente juicio, en contra de actos que, a su decir, constituyen violencia política de género y obstaculizan el ejercicio de sus funciones como Síndica Única del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz.

¹ En adelante todas las fechas se referirán a la citada anualidad, salvo expresión en contrario.

**ACUERDO PLENARIO
TEV-JDC-79/2021**

ÍNDICE

ANTECEDENTES	2
I. Contexto.	2
II. Del trámite y sustanciación del presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.	2
CONSIDERANDOS	4
PRIMERO. Actuación colegiada	4
SEGUNDO. Estudio sobre la procedencia de medidas de protección.....	5
TERCERO. Medidas de protección.....	23
ACUERDA.....	26

ANTECEDENTES

De la demanda y demás constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

I. Contexto.

1. **Constancia de mayoría y validez.** El siete de junio de dos mil diecisiete, el Consejo Municipal de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, otorgó la constancia de mayoría y validez a favor de Griselda Castillo Arreola, como Síndica Propietaria del referido Ayuntamiento.

2. **Toma de protesta.** El uno de enero de dos mil dieciocho, la actora tomó protesta del cargo como Síndica Única del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz.

II. Del trámite y sustanciación del presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

3. **Demanda.** El veinticinco de febrero, la actora presentó demanda de "juicio para la protección de los derechos político-



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

ACUERDO PLENARIO TEV-JDC-79/2021

electorales del ciudadano”, por su propio derecho, en su carácter Sindica única, en contra del Presidente Municipal y diversos servidores públicos, todos Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, aduciendo una supuesta obstaculización del cargo por la omisión de convocarla a sesiones de cabildo, así como el impedirle conocer de los estados financieros del Ayuntamiento referido, lo que considera como actos de violencia política de género, lo que trae como consecuencia la obstaculización para el correcto desempeño de sus funciones.

4. Turno y requerimiento. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de este Tribunal Electoral, de conformidad con la normatividad vigente, ordenó integrar el expediente con la clave **TEV-JDC-79/2021**, y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 369 del Código Electoral de Veracruz².

5. Asimismo, mediante el referido acuerdo, se ordenó requerir a las responsables del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, para que dieran trámite al medio de impugnación conforme lo previsto por los artículos 366 y 367 del Código Electoral, ya que la demanda fue presentada directamente ante este órgano jurisdiccional; .

6. Radicación. El tres de marzo, la Magistrada Instructora tuvo por recibido el expediente y radicó el presente juicio ciudadano en la ponencia a su cargo.

7. Formulación de Acuerdo de medidas. Al estimarse necesario pronunciarse en torno a la procedencia de medidas de protección, la Magistrada Instructora ordenó formular el proyecto respectivo.

² En adelante también será referido como Código Electoral.

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. Actuación colegiada.

8. De acuerdo con los artículos 66, Apartado B, de la Constitución Política del Estado de Veracruz;³ y 40, fracción I, 124 y 147, fracción V, del Reglamento Interior del Tribunal Electoral de Veracruz⁴, otorgan a los Magistrados la atribución para sustanciar bajo su estricta responsabilidad y con el apoyo de las Secretarías o Secretarios de Estudio y Cuenta adscritos a su ponencia, los medios de impugnación que le sean turnados para su conocimiento, esto es, tienen la facultad para emitir acuerdos de recepción, radicación, admisión, cierre de instrucción y demás que sean necesarios para la resolución de los asuntos.

9. Lo anterior, tiene razón de ser si se toma en consideración que el objeto es lograr la prontitud procedimental, que permita cumplir con la función de impartir oportunamente la justicia electoral, en los breves plazos fijados al efecto.

10. Por ello, se concedió a las y los Magistrados, en lo individual, la atribución de llevar a cabo todas las actuaciones necesarias del procedimiento que ordinariamente se sigue en la instrucción de la generalidad de los expedientes, para ponerlos en condiciones, jurídica y materialmente, de que el órgano jurisdiccional los resuelva colegiadamente.

11. Empero, cuando se tratan de cuestiones distintas a las antes aludidas, esto es, de que lo que se provea en un expediente sea una modificación en la sustanciación del procedimiento ordinario o temas en los que se tomen decisiones

³ En adelante también será referida como Constitución Local.

⁴ En adelante Reglamento interno.



transcendentales antes y después del dictado de la sentencia, debe ser competencia del Pleno de este Tribunal y no del Magistrado Instructor, por quedar comprendidas en el ámbito general del órgano colegiado.

12. Así, la competencia para su emisión se surte a favor del Pleno de este órgano jurisdiccional, habida cuenta que se refiere a una cuestión preliminar a la resolución de un asunto, en donde si el Tribunal Electoral en Pleno corresponde resolver el fondo del asunto, también le compete pronunciarse en Pleno en torno a cuestiones accesorias, como lo es el decreto de medidas cautelares o de protección.⁵

13. Como en este caso, que se trata de determinar lo conducente respecto a proveer medidas de protección en favor de la parte actora, por lo que se estima que se debe estar a la regla y criterio de jurisprudencia que se señalan, por consiguiente, debe ser el Pleno de este Tribunal Electoral, actuando en colegiado, quien emita la determinación que en derecho corresponda.

SEGUNDO. Estudio sobre la procedencia de medidas de protección.

14. Del análisis integral de la demanda, se advierte que la actora Griselda Castillo Arreola, en su calidad de Síndica única del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, promueve el presente juicio ciudadano en contra del Presidente Municipal, Secretario, Tesorera, Contralora y Director del Departamento de

⁵ Al respecto, resulta aplicable la ratio essendi del criterio contenido en la **tesis de jurisprudencia 11/99**, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR."** Consultable en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el apartado "IUS Electoral". <http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>

ACUERDO PLENARIO TEV-JDC-79/2021

Obras, todos del referido Ayuntamiento, dado que, a decir de la actora, han obstaculizado el ejercicio de su cargo, derivado de una presunta omisión de proporcionarle la información presupuestal del Ayuntamiento, relacionada con los estados financieros, cortes de caja, cuentas bancarias, asimismo, refiere que no la dejan intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles del municipio, las cuales considera se encuentran dentro de sus atribuciones, y es necesaria para el correcto desempeño de sus funciones; además de recibir un trato discriminatorio por ser mujer y por no ser profesionista, menospreciando su capacidad para entender las cosas, así como la omisión de convocarla a sesiones de cabildo, por lo que no puede participar con voz y voto.

15. Actos que, en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales y humanos de la Síndica actora, podrían representar una violencia política en razón de género en su contra, a su decir, denigrándola como mujer sobre tales derechos.

16. Por lo cual, en el presente asunto, es necesario para este Tribunal mencionar que, para la emisión de las presentes Medidas de Protección, tiene a bien referir que éstas se dictan, toda vez que la accionante aduce diversas conductas que podrían configurar violencia política en razón de género en su contra, por parte de las autoridades que menciona.

Concesión oficiosa

17. Preliminarmente, este Tribunal hace patente que, en los casos como el de la especie, en el que se aduce la obstaculización en el ejercicio del cargo por actos y omisiones que pudieren ser constitutivos de violencia política en razón de



género, el decreto de medidas cautelares procede incluso oficiosamente, esto es, sin que medie solicitud de la parte actora, como sucede en el presente caso.

18. Lo anterior, conforme a lo apuntado por el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶, el cual establece que una de las obligaciones de toda autoridad, en el ámbito de sus competencias, es el de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

19. En tal sentido, se debe tener presente que la tutela preventiva son mecanismos de protección; y justamente, el juicio ciudadano es un instrumento de protección de derechos político-electorales.

20. De tal suerte que, las medidas de protección en sentido estricto o medidas cautelares en sentido amplio, se encuentran enmarcadas en los instrumentos de tutela preventiva, cuya fuente para las autoridades jurisdiccionales que asumen competencia para el conocimiento de determinado caso, reside precisamente en el referido artículo 1, párrafo tercero.

21. Incluso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁷, ha razonado que 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.⁸

⁶ En adelante Constitución Federal.

⁷ En adelante se referirá como Sala Superior del TEPJF.

⁸ Resultando orientador lo considerado por la Sala Superior en su Acuerdo SUP-JDC-1776/2016, y su sentencia SUP-JRC-144/2017 y acumulado.

**ACUERDO PLENARIO
TEV-JDC-79/2021**

22. Ahora bien, a partir de los planteamientos expuestos por la actora y **sin prejuzgar sobre el fondo del asunto**, el Tribunal Electoral de Veracruz considera que es procedente emitir ciertas medidas de protección en favor de la actora Griselda Castillo Arreola, en su calidad de Síndica única del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, a fin de salvaguardar provisionalmente los derechos que asegura se le están restringiendo y violentando ante eventuales actos que pudieran resultar lesivos a sus derechos humanos.

23. Lo anterior, dado que constituye una condición necesaria para la materia del litigio, en relación con el derecho de ser votada en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo como Síndica única; ello, de acuerdo con las razones que se exponen a continuación.

24. De conformidad con el artículo 1 de la Constitución Federal, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y, en su caso, prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de tales derechos.

25. Dicho dispositivo constitucional, también establece que los derechos humanos, entre los que se encuentra el derecho a no ser discriminado por el género u origen étnico, no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución contiene.

26. En sincronía, los artículos 1, 16 y 17 de dicha Constitución Federal, establecen la protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, lo cual implica la obligación de garantizar la



más amplia protección de derechos, que incluya su protección preventiva, de tal forma que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos.

27. Esto es así, porque la justicia cautelar se considera parte del Derecho a la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 17 de la Constitución Federal, en tanto que su finalidad es garantizar la ejecutividad de una resolución jurisdiccional, así como la protección efectiva de derechos fundamentales.

28. Ciertamente, la tutela preventiva se concibe como una defensa contra el 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.

29. En ese sentido, para garantizar su más amplia protección, las autoridades deben adoptar medidas que cesen actividades que causan un daño y que prevengan o eviten un comportamiento lesivo. Así, las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a derechos y principios⁹.

30. Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han adoptado la visión procesal contemporánea de las medidas cautelares, al reconocer en sus

⁹ Criterio sostenido en la Jurisprudencia 14/2015 de la Sala Superior del TEPJF de rubro: **"MEDIDAS CAUTERALES. SU TUTELA PREVENTIVA"**, consultable en el enlace siguiente:
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=14/2015&tpoBusqueda=S&sWord=14/2015>

ACUERDO PLENARIO TEV-JDC-79/2021

resoluciones que éstas tienen un doble carácter: el cautelar y el tutelar.

31. Conforme con el primero, las medidas tienen como propósito preservar una situación jurídica, así como los derechos en posible riesgo hasta en tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el sistema.

32. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo, para que de esta manera se evite que se lesionen los derechos alegados, para que se pueda cumplir con la decisión final y, en su caso, con las reparaciones correspondientes.

33. De acuerdo con el carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos.

34. Así, en concordancia con el mandato constitucional contenido en el artículo primero, los tratados internacionales, así como en los criterios asumidos por el máximo Tribunal del país, la o el juzgador debe basar sus decisiones en una plataforma con perspectiva amplia que garantice, tutele e impulse los derechos de los más desprotegidos.

35. En esas condiciones, la causa de la pretensión cautelar supone la acreditación de hechos que demuestren verosimilitud o apariencia del derecho invocado y el peligro en la demora, con base en un conocimiento periférico o superficial y aspiran a una anticipación en términos generales que autoriza a obtener una tutela provisional de los bienes o respecto de las personas involucradas en el proceso.



36. Al respecto, el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades fundamentales reconocidas en el sistema convencional.

37. Asimismo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención de Belém do Pará", dispone:

(...)

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;

(...)

- e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;

(...)

Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

(...)

**ACUERDO PLENARIO
TEV-JDC-79/2021**

38. En este sentido, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, constituye un instrumento indicativo para las entidades federativas con el propósito de ir eliminando la violencia y la discriminación que, en algunos casos, viven las mujeres en nuestro país.

39. De conformidad con su exposición de motivos, esta ley obedece a la necesidad de contar con un instrumento jurídico que contenga una real perspectiva de género y que cumpla con los estándares internacionales establecidos en los tratados en la materia.

40. Esto, en el entendido de que la citada ley, pretende establecer las condiciones jurídicas para brindar seguridad a las mujeres en México y es aplicable en todo el territorio nacional, y obligatoria para los tres órdenes de gobierno.

41. La referida ley, en el artículo 27, establece que las autoridades competentes deberán emitir órdenes de protección en cuanto conozcan hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia para las mujeres, con la finalidad de proteger el interés superior de la posible víctima:

Artículo 27. Las órdenes de protección: Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediateamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

42. Asimismo, en el artículo 4, fracción XIX, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz, se establece que:



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

ACUERDO PLENARIO TEV-JDC-79/2021

Artículo 4. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

...

XIX. Órdenes de Protección: Actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima; son medidas precautorias y cautelares;

43. Por su parte, el artículo 42 de la referida Ley, establece que:

Artículo 42. Las órdenes de protección son medidas precautorias y cautelares, de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima. A solicitud de la víctima o de cualquier persona y ante la ocurrencia de un tipo o modalidad de violencia de género, la autoridad jurisdiccional ante la que se acuda otorgará órdenes de protección.

Las órdenes de protección son personalísimas e intransferibles y podrán ser:

I. De emergencia; y

II. Preventivas.

44. A su vez, el artículo 40 de la Ley General de Víctimas, prevé que:

“...Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal o municipales de acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño...”.

45. A esto, se suma la recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer (CEDAW) hecha a México en el año 2012, en el sentido de: *“Acelerar la aplicación de las órdenes de protección en el plano estatal, garantizar que las autoridades pertinentes sean conscientes de la importancia de emitir órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos y adoptar las medidas necesarias para mantener la duración de las órdenes de protección hasta que la víctima de la violencia deje de estar expuesta al riesgo”*.

**ACUERDO PLENARIO
TEV-JDC-79/2021**

46. Al efecto, con la finalidad de fijar directrices de actuación en el ejercicio de las funciones de las autoridades jurisdiccionales, de procuración de justicia y administrativas, diversas autoridades suscribieron el **“Protocolo para la Atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género”**.¹⁰

47. En el aludido Protocolo, se estableció lo siguiente:

G. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Tribunal Electoral únicamente tiene facultades jurisdiccionales, por lo que no puede atender directamente a una víctima de violencia política, aunque sí puede resolver casos relacionados con dicha violencia. Si tiene conocimiento de uno o mientras se sustancia un proceso, una de las partes involucradas la sufre, debe informarlo a las autoridades competentes (FEPADE, INE, INMUJERES, FEVIMTRA, así como instituciones estatales y/o municipales) para que le den la atención inmediata que corresponda y, si es el caso, resolver el asunto planteado bajo los requerimientos con los que se debe atender la violencia política con elementos de género.

No obstante, las instancias jurisdiccionales electorales (incluidas, por supuesto las locales) pueden dictar órdenes de protección, conceptualizadas en el artículo 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

48. De lo transcrito, se aprecia que este Tribunal Electoral, en el ámbito de su competencia, al tener conocimiento de una situación en la que se afirman presuntos actos de violencia política en razón de género, debe adoptar las medidas necesarias a fin de contribuir a la protección de los derechos humanos y bienes jurídicos que, en este caso, puedan resultar afectados en perjuicio de la hoy actora en su calidad de Síndica única del multicitado Ayuntamiento, a efecto de que las

¹⁰ Entre ellas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Instituto Nacional Electoral; la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales; la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación; la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujeres; el Instituto Nacional de las Mujeres; y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas.



autoridades competentes den atención **inmediata y eficaz** a la vulnerabilidad identificada, en tanto se resuelve el fondo del presente asunto.

49. En ese orden de ideas, este órgano jurisdiccional estima que, de conformidad con lo previsto en los artículos 1, 16 y 17, de la Constitución Federal; 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 4, párrafo primero, incisos a), b), c) y e); 7, párrafo primero incisos a) y b) la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”; 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 40 de la Ley General de Víctimas; 4, fracción XIX y 42 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz, todas las autoridades tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos.

50. En su caso, prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de tales derechos, así como de emitir, cuando resulte necesario, de forma inmediata las medidas necesarias para la protección de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos, primordialmente en el caso de que impliquen violencia para las mujeres. Ello, con la finalidad de proteger el interés superior de las posibles víctimas, incluso, tanto de hombres como de mujeres.

51. Por tanto, de manera preventiva y a efecto de evitar una posible consumación de hechos que puedan resultar en perjuicio de la actora, este Tribunal Electoral determina que lo procedente es dictar en favor de la hoy actora, aun de manera oficiosa, ciertas **medidas de protección**.

52. Lo que encuentra justificación si tomamos en cuenta lo sostenido por la Sala Superior del TEPJF en el acuerdo plenario

**ACUERDO PLENARIO
TEV-JDC-79/2021**

SUP-JDC-1631/2020-Acuerdo 1, en donde se pronunció sobre presuntos actos de violencia de género aducidos por la promovente de ese asunto, en el sentido que, para decidir sobre la procedencia o no de una medida provisional, la o el juzgador debe atender a las manifestaciones que bajo protesta de decir verdad realice la parte quejosa en su escrito, cuando se advierta la posibilidad o peligro inminente de que se ejecuten o continúen ejecutando, en su perjuicio, los actos que se reclamen.¹¹

53. Asimismo, la Sala Superior del TEPJF precisó que por regla general dichas manifestaciones son los únicos elementos con que cuenta la autoridad para resolver sobre la concesión de una medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que la parte quejosa da por hecho que se ejecuten o pretendan ejecutar en su contra, porque para resolver sobre una medida provisional, el juzgador debe partir del supuesto, comprobado o no, de que los actos reclamados son ciertos.

54. Lo que se obtiene bajo un análisis preliminar y con los elementos indiciarios que puedan servir de sustento para proveer sobre alguna medida preventiva, precisamente, porque se basa en meras afirmaciones de la parte quejosa y no en la certeza de la existencia de sus pretensiones,¹² dado que únicamente se busca asegurar de forma provisional derechos para evitar un daño trascendente, en virtud de que, en esta etapa

¹¹ En la que incluso invocó el criterio de jurisprudencia **2a./J. 5/93** de rubro: **SUSPENSIÓN PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.** Consultable en scjn.gob.mx.

¹² Invocando la Sala Superior la tesis de jurisprudencia **P./J. 15/96** de rubro: **SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.** Consultable en scjn.gob.mx.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

ACUERDO PLENARIO TEV-JDC-79/2021

procedimental, normalmente no se cuenta con los elementos probatorios necesarios para emprender un análisis de fondo de la controversia.

55. De igual manera, se justifica el dictado de medidas de protección, en términos de lo razonado por la Sala Superior en el acuerdo plenario **SUP-JDC-791/2020-Acuerdo 1**.¹³

56. En dicho precedente, la Sala Superior determinó que las medidas cautelares o de protección, 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, incluso, que sea remitido a una autoridad diversa para que conozca el fondo de la controversia.¹⁴

57. Asimismo, estableció que las medidas cautelares de protección son instrumentos que se pueden decretar por quien juzga, **a solicitud de parte interesada o de oficio** para conservar la materia del litigio, así como para evitar un daño grave e irreparable tanto a las partes como a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un proceso.¹⁵

58. Finalmente, también precisó que con la reciente reforma legal (trece de abril de dos mil veinte) sobre la violencia política de género, se estableció que en materia de violencia contra las mujeres en razón de su género, el TEPJF, el Instituto Nacional

¹³ Donde valoró los alcances de la resolución AVGM/04/2017 de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que declaró una alerta de violencia de género contra las mujeres –en diversos municipios del Estado de Oaxaca– y que ordenó la implementación de distintas acciones gubernamentales estatales y municipales de prevención, seguridad y justicia.

¹⁴ Invocando la diversa sentencia SUP-JE-115/2019.

¹⁵ De acuerdo con el criterio de jurisprudencia **P.J.21/98** de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**. Disponible en scjn.gob.mx.

**ACUERDO PLENARIO
TEV-JDC-79/2021**

Electoral, los organismos públicos locales electorales y **los órganos jurisdiccionales electorales locales**, podrán solicitar a las autoridades competentes el otorgamiento de medidas cautelares de protección.

59. Esto es, que en cualquier asunto del que conozca un juzgador u otra autoridad electoral, en el que estén involucradas posibles afectaciones a derechos políticos de las mujeres, se deberá considerar la posibilidad de dictar medidas de protección.

60. En este caso, **sin prejuzgar sobre el fondo de lo reclamado por la actora**, respecto de las presuntas acciones y omisiones atribuidas, al Presidente Municipal, Secretario, Tesorera, Contralora y Director del Departamento de Obras Públicas, todos del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, a los cuales les atribuye diversas acciones que provocan una obstaculización en el ejercicio de su cargo como Síndica única, como presuntos actos de violencia en razón de género.

61. En específico, derivado de una presunta omisión de proporcionarle la información presupuestal del Ayuntamiento, relacionada con los estados financieros, cortes de caja, cuentas bancarias, asimismo, refiere que no la dejan intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles del municipio, las cuales considera se encuentran dentro de sus atribuciones, y es necesaria para el correcto desempeño de sus funciones; además de recibir un trato discriminatorio por ser mujer y por no ser profesionista, menospreciando su capacidad para entender las cosas, así como la omisión de convocarla a sesiones de cabildo, por lo que no puede participar con voz y voto.



62. En razón de lo anterior, las medidas de protección que se dicten tienen como propósito, además de salvaguardar la posible vulneración de los derechos político-electorales de la hoy actora, la de preservar la materia de fondo del asunto. Esto es, que la procedencia o no de las cuestiones reclamadas constituye la *litis* del juicio ciudadano en que se actúa, respecto de lo cual se determinara en la sentencia definitiva en el momento procesal oportuno.

63. Por tanto, en observancia del principio de la apariencia del buen derecho y peligro en la demora, este Tribunal Electoral considera oportuno y necesario, vincular a las autoridades que adelante se enuncian para que, en el ámbito de su respectiva competencia, adopten las medidas que conforme a derecho resultan procedentes para proteger los derechos y bienes jurídicos de la parte actora.

Análisis de riesgo.

64. Para el dictado de las medidas de protección, también se ha considerado que no es suficiente la sola mención de la existencia de violencia política en razón de género para que las autoridades jurisdiccionales dicten las medidas de protección que se les solicita.

65. Por el contrario, deben existir elementos mínimos que permitan determinar que los actos se realicen por razón de que la violencia se dirige a las mujeres por su condición de género, por lo que cuando una autoridad se encuentra ante una solicitud de órdenes de protección debe:

- I. Analizar los riesgos que corren las víctimas para poder generar un plan acorde con las necesidades de protección, lo que involucra que, de ser pertinente, se

**ACUERDO PLENARIO
TEV-JDC-79/2021**

realicen diversas diligencias. Dependiendo del caso, tomando en cuenta la situación de la actora y a partir de la urgencia intrínseca de las medidas, es la propia autoridad que recibe la solicitud quien tiene que llevar a cabo tal análisis.

- II. En caso de adoptar las medidas solicitadas, justificar su necesidad y urgencia, esto es, analizar las circunstancias que podrían derivar en un daño grave de difícil reparación a los derechos como la vida, la integridad personal y la libertad.
- III. Actuar con una debida diligencia en aras de que la autoridad facultada resuelva lo correspondiente respecto a la adopción de medidas, por lo que el dictado debe ser con prontitud y sólo por el tiempo necesario para que la autoridad facultada para ello se pronuncie.
- IV. Analizar a que autoridades estatales deben vincularse para efecto de que coadyuven con este órgano jurisdiccional, en los casos en que deba garantizarse de manera preventiva la integridad de las mujeres que dicen ser víctimas de violencia política en razón de género.
- V. Asimismo, se deberá de examinar la situación al caso concreto.

66. Como se advierte, es necesario diseñar una metodología que se haga cargo de las particularidades derivadas del ejercicio de los derechos político-electorales, y que, a su vez, permita evaluar los riesgos que corre una víctima y, a partir de ello,



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

ACUERDO PLENARIO TEV-JDC-79/2021

generar un plan de protección adecuado a fin de que las medidas adoptadas sean eficaces.

67. Desde luego, esta metodología debe hacerse cargo de la opinión de quien solicita las medidas, o como en el caso acontece, cuando la autoridad las prevea de manera oficiosa, lo que no implica trasladarle la responsabilidad de delinearlas, sino atender la problemática acorde a su situación particular.

68. En los términos relatados, este Tribunal Electoral analizara los riesgos sobre la cuestión planteada, a fin de determinar el tipo de medidas de protección que resultan procedentes a favor de la parte actora.

69. Como se advierte, la hoy actora Griselda Castillo Arreola, en su calidad de Síndica única del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, señala que los actos del Presidente Municipal, Secretario, Tesorera, Contralora y Director de Obras Públicas, todos del referido municipio, generan violencia hacia su persona ya que asegura se menoscaba el ejercicio de sus derechos político-electorales, al impedirle el correcto desempeño de sus funciones como Síndica, así como su derecho a la igualdad y no discriminación.

70. Lo que aduce viene sucediendo desde el inicio de la actual administración pública municipal, causándole una afectación directa a sus funciones como representante popular y transgrediendo sus derechos político-electorales en la vertiente de acceso y desempeño del cargo al que fue electa.

71. Ante lo cual, se debe destacar que el objeto del presente acuerdo plenario, es determinar si son procedentes las medidas de protección a efecto de que, en su caso, la hoy actora no continúe o pueda ser víctima de alguna violencia en razón de

**ACUERDO PLENARIO
TEV-JDC-79/2021**

género respecto de sus derechos político-electorales e incluso garantizarse su seguridad personal. Empero, de ninguna manera el objeto es determinar si efectivamente las autoridades señaladas como responsables, con motivo de los hechos reclamados, efectivamente han obstaculizado el ejercicio de sus funciones.

72. Puesto que de reconocer tal cuestión dentro del presente acuerdo plenario, implicaría por parte de este órgano jurisdiccional prejuzgar de manera anticipada sobre la litis del presente asunto.

73. En el caso, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto y tomando en cuenta que, la hoy actora asegura que como mujer es víctima de una situación de violencia en razón de género en su contra por parte del Presidente Municipal y diversos servidores públicos del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, el Pleno de este órgano jurisdiccional considera que ha lugar a emitir, provisionalmente, medidas de protección a su favor.

74. Lo anterior, porque a criterio del Pleno, ante los actos que refiere la parte actora en su escrito de demanda y de persistir éstos, existe el riesgo de que vulneren o continúen vulnerando los derechos político-electorales en su vertiente de ejercicio en el cargo de la hoy actora, y que aduce le son violentados de manera continua desde el inicio de sus funciones. De ahí la especial relevancia de las presentes medidas de protección.

75. Ciertamente, aun cuando en el presente asunto no se evidencia un inminente riesgo directo a los derechos como la vida, integridad personal y libertad de la actora, se estima procedente el dictado de ciertas medidas de protección, en virtud



de que, finalmente, solo buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos.

76. Ello, atendiendo a las manifestaciones de la parte quejosa, de las que potencialmente existe la posibilidad o peligro inminente de que se ejecuten o continúen ejecutando, en su perjuicio, los actos que reclama.

77. Por lo que, bajo el análisis preliminar de los elementos indiciarios que aduce la parte actora y bajo la apariencia del buen derecho, se puede concluir que la autoridad y los servidores públicos señalados en su demanda pueden continuar realizando hechos como los puestos de conocimiento ante este Tribunal, o incluso puedan realizar actos de mayor trascendencia. Lo que además resulta acorde con el estándar probatorio requerido para el otorgamiento de medidas de protección.

78. De ahí que, de no expedirse las medidas necesarias podría conllevar al riesgo de un daño de difícil reparación a los derechos humanos y político-electorales de la hoy actora.

79. Por tanto, resulta procedente expedir medidas de protección tendientes a prevenir que el Ayuntamiento responsable a través de su Presidente Municipal y demás servidores públicos (Secretario, Tesorera, Contralora y Director de Obras Públicas), se abstengan de realizar acciones que puedan representar un riesgo a la hoy actora, así como a sus derechos político-electorales y humanos. Lo que únicamente busca asegurar de forma provisional los derechos para evitar un daño trascendente, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto.

TERCERO. Medidas de protección.

80. De manera preventiva y a efecto de evitar la posible consumación de hechos y/o actos irreparables en perjuicio de la

**ACUERDO PLENARIO
TEV-JDC-79/2021**

hoy actora Griselda Castillo Arreola, en su calidad de Síndica única del multicitado Ayuntamiento, este Tribunal Electoral determina que es procedente **ordenar**:

- Al Presidente Municipal, así como al resto de los ediles del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, y al Secretario del Ayuntamiento, así como a la Tesorera, a la Contralora y Director de Obras Públicas; así como a los servidores públicos municipales bajo sus respectivos mandos, que a partir de que sean notificados del presente acuerdo y hasta que se resuelva el juicio en que se actúa, deberán **abstenerse de realizar cualquier conducta omisiva que pudiera afectar su ejercicio del cargo, así como aquellos que puedan constituir violencia política en razón de género y que además, le puedan generar una afectación física y psicológica**, así como cualquier conducta que pueda menoscabar los derechos que se deriven de su calidad de Síndica única, o que, en su caso, puedan poner en riesgo su seguridad personal. Lo anterior, con el fin de garantizar el ejercicio de sus derechos político-electorales.

81. Al efecto, el Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, en su carácter de autoridad responsable, **deberá remitir un informe** en cumplimiento al presente acuerdo plenario, dentro de los **cinco días siguientes** a la notificación del mismo. Apercibido que, de no hacerlo así, a los integrantes del cabildo (excepto la actora) se les podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas por el artículo 374 del Código Electoral para el Estado de Veracruz.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

**ACUERDO PLENARIO
TEV-JDC-79/2021**

82. Asimismo, este Tribunal Electoral considera necesario **vincular** a las siguientes autoridades del Estado de Veracruz:

- Centro de Justicia para las Mujeres del Estado de Veracruz;
- Instituto Veracruzano de las Mujeres;
- Secretaría de Seguridad Pública; y a la
- Policía Municipal de Ixhuatlán de Madero, Veracruz.

83. Ello, a efecto de que, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, y conforme a los protocolos establecidos por este órgano jurisdiccional a partir del acuerdo por el que se establecen medidas preventivas que se deben implementar para la mitigación y control de riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), dichas autoridades desplieguen, a la brevedad posible, las acciones que estimen necesarias de protección y salvaguarda de los derechos de la actora Griselda Castillo Arreola.

84. Lo anterior, con el fin de inhibir conductas que puedan lesionar los derechos humanos y el correcto ejercicio del cargo de la hoy actora como Síndica única del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, y que, en su caso, puedan poner en riesgo su integridad física y psicológica.

85. Para lo cual, en términos del artículo 373 del Código Electoral, las citadas autoridades quedan vinculadas a **informar** a este Tribunal Electoral de las determinaciones y acciones que consideren necesario adoptar.

86. En el entendido que, las presentes medidas de protección tienen como finalidad garantizar el respeto de los derechos humanos de la ciudadana accionante, así como salvaguarda el ejercicio del derecho de ser votada en su vertiente de acceso y

ACUERDO PLENARIO TEV-JDC-79/2021

desempeño del cargo de elección popular que actualmente ostenta.¹⁶

87. Finalmente, en acatamiento a lo dispuesto por los artículos 9, fracción VII, 11, fracción V y 19, fracción I, inciso m) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para la entidad, este acuerdo plenario deberá publicarse en la página de internet (<http://www.teever.gob.mx>).

88. Por lo expuesto y fundado, se

ACUERDA

PRIMERO. Se declaran **procedentes** las medidas de protección en favor de la Síndica única del Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, en términos del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se **vincula** a las autoridades señaladas en el considerando **tercero**, para los efectos que se precisan en dicho apartado.

NOTIFÍQUESE; personalmente a la parte actora en el domicilio señalado en su escrito de demanda; por **oficio** con copia certificada del presente acuerdo, al Ayuntamiento de Ixhuatlán de Madero, Veracruz, a través de cada uno de los ediles integrantes del cabildo, así como al Secretario, Tesorera, Contralora y Director de Obras Públicas, todos del referido Ayuntamiento; de la misma forma, **por oficio**, con copia certificada del presente acuerdo, a las demás autoridades señaladas en el considerando **TERCERO**; y por **estrados** a los demás interesados; así como en la página de internet de este

¹⁶ Criterio similar sostenido por la Sala Regional Xalapa en su precedente SX-JDC-92-2020; y adoptado por este Tribunal Electoral local en los expedientes TEV-JDC-577/2020 y TEV-JDC-585/2020.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

**ACUERDO PLENARIO
TEV-JDC-79/2021**

Tribunal, conforme a los artículos 387, 388 y 393 del Código Electoral; 168, 170 y 177 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral, ambos del Estado de Veracruz.

Así, por **unanimidad** de votos lo acordaron y firmaron las Magistradas y el Magistrado integrante del Tribunal Electoral de Veracruz, Claudia Díaz Tablada, en su carácter de Presidenta, a cuyo cargo estuvo la ponencia; Roberto Eduardo Sigala Aguilar y Tania Celina Vásquez Muñoz y, ante el Secretario General de Acuerdos, Jesús Pablo García Utrera, con quien actúan y da fe.

**CLAUDIA DÍAZ TABLADA
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**ROBERTO EDUARDO
SIGALA AGUILAR
MAGISTRADO**

**TANIA CELINA
VÁSQUEZ MUÑOZ
MAGISTRADA**

**JESÚS PABLO GARCÍA UTRERA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**



**TRIBUNAL
ELECTORAL
DE VERACRUZ**