



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-10112/2020

ACTORA: YAZMÍN MARTÍNEZ
IRIGOYEN

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: VÍCTOR MANUEL
ROSAS LEAL Y RICARDO GARCÍA
DE LA ROSA

Ciudad de México, cuatro de febrero de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el cual se:

- **Revoca** la diversa sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz mediante la cual determinó que la autoridad administrativa electoral local debía instruir un procedimiento especial sancionador en relación con la denuncia presentada en contra de la actora.
- **Dejan sin efectos** todas las actuaciones realizadas por las autoridades electorales de Veracruz en cumplimiento al referido fallo.
- **Confirma** la resolución emitida por el Secretario Ejecutivo del Organismo Público Electoral de Veracruz, por la cual determinó que tal órgano carecía de competencia para conocer de las conductas denunciadas por no corresponder a la materia electoral.

Al estimar que, de la interpretación sistemática y funcional de la normativa aplicable, las autoridades electorales del Veracruz carecen de atribuciones para investigar y resolver sobre la denuncia presentada contra la actora por posible violencia política contra las mujeres por razón de género al no corresponder a la materia electoral.

CONTENIDO

I. ANTECEDENTES.....	3
a. Queja	3
a.1. Presentación	3
a.2. Acuerdo OPLEV	3
b. JDC local	3
b.1. Promoción	3

SUP-JDC-10112/2020

b.2. Medidas de protección.....4
 b.3. JE ante la SRX contra el dictado de medidas de protección4
 b.4. Sentencia impugnada4
 II. TRÁMITE DEL JDC.....5
 a. Promoción5
 b. Turno5
 c. Radicación.....5
 d. Reasunción de competencia.....5
 e. Admisión y cierre de instrucción5
 III. COMPETENCIA5
 IV. POSIBILIDAD DE RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL6
 V. PRESUPUESTOS PROCESALES6
 a. Forma6
 b. Oportunidad7
 c. Legitimación e interés7
 d. Definitividad.....8
 VI. PLANTEAMIENTO DEL CASO8
 a. Determinación del OPLEV8
 b. Demanda del JDC local9
 c. Sentencia reclamada.....10
 d. Pretensión y causa de pedir.....11
 e. Identificación del problema jurídico.....11
 f. Metodología12
 VII. DECISIÓN.....12
 a. Competencia de los órganos electorales para conocer de la denuncia presentada contra la actora por VPG.....12
 a.1. Motivos de inconformidad.....12
 a.2. Tesis de la decisión13
 a.3. Distribución de competencia en materia de VPG.....14
 a.4. Análisis de caso.....19
 a.5. Los órganos electorales de Veracruz carecen de atribuciones legales para sustanciar y resolver respecto de la denuncia presentada por VPG en contra de la actora22
 b. Posible revictimización de la actora25
 VIII. DETERMINACIÓN Y EFECTOS25
 IX. RESUELVE26

GLOSARIO	
Actora	Yazmín Martínez Irigoyen, síndica municipal
Ayuntamiento	Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz.
CEV	Código 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Denunciante	Yolanda Sagrero Vargas, Directora de Contabilidad del Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz
DOF	Diario Oficial de la Federación
JDC	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
JE	Juicio electoral
LGAM	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGSM	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación



GLOSARIO	
OPL	Organismos Públicos Locales Electorales
OPLEV	Organismo Público Local Electoral de Veracruz
PES	Procedimiento especial sancionador
Reforma legal	Reforma legal en materia de violencia política contra las mujeres por razón de género publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de abril de 2020
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SRX	Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TEV	Tribunal Electoral de Veracruz
VPG	Violencia política contra las mujeres en razón de género

I. ANTECEDENTES

a. Queja

a.1. Presentación

El veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, la denunciante presentó una queja ante el OPLEV, contra la actora, por considerar que ha sido víctima de maltrato, humillación, hostigamiento, acoso laboral, *mobbing* y violencia política en razón de género.

a.2. Acuerdo OPLEV

El veinticinco de septiembre siguiente, la Secretaría Ejecutiva del OPLEV determinó improcedente la queja presentada, al considerar que, si bien la denunciante ostentaba un cargo público, el mismo no fue derivado de una elección popular, de manera que no se trataba de un asunto en el que pudieran verse afectados sus derechos políticos y electorales.

b. JDC local

b.1. Promoción

A fin de controvertir la determinación administrativa, la denunciante promovió un JDC ante el TEV (TEV-JDC-585/2020). En su demanda, la actora solicitó el dictado de medidas de protección.

b.2. Medidas de protección

El ocho de octubre siguiente, el TEV determinó la procedencia de las siguientes medidas de protección:

- De manera preventiva y a fin de evitar la posible consumación de hechos y/o actos en perjuicio de la actora, vinculó a las siguientes autoridades de Veracruz:
 - Secretaría General de Gobierno.
 - Comisión Estatal de Derechos Humanos.
 - Fiscalía General del Estado.
 - Centro de Justicia para las Mujeres del Estado.
 - Instituto Veracruzano de las Mujeres.
 - Secretaría de Seguridad Pública local.
- Ordenar a la síndica del Ayuntamiento, abstenerse de realizar actos que implicasen obstaculizar a la denunciante en el ejercicio de su cargo, así como amenazas de cualquier tipo o cualquiera otra conducta dirigida a menoscabar sus funciones.

b.3. JE ante la SRX contra el dictado de medidas de protección

b.3.1. Promoción

Para controvertir la referida resolución del TEV, mediante demanda presentada el pasado catorce de octubre, la actora promovió un JE, el cual fue radicado con el número de expediente SX-JE-96/2020.

b.3.2. Determinación de la SRX

El veintinueve de octubre de dos mil veinte, la SRX emitió sentencia en el sentido de confirmar el acuerdo del TEV por considerar que las medidas de protección fueron emitidas conforme a Derecho, aunado a que tal acuerdo no adolecía de incongruencia ni revictimizaba a la actora.

b.4. Sentencia impugnada

El nueve de noviembre siguiente, el TEV emitió sentencia en el expediente TEV-JDC-585/2020, para revocar el acuerdo controvertido y ordenar a la Secretaría Ejecutiva del OPLEV que, de no advertir la actualización de alguna causa de improcedencia, se admita la queja presentada por la denunciante y le diera el curso que en Derecho correspondiera.



II. TRÁMITE DEL JDC

a. Promoción

Para impugnar la referida sentencia, la actora promovió JDC mediante demanda presentada ante el TEV el doce de noviembre.

b. Turno

Recibidas las constancias en esta Sala Superior, mediante proveído de trece de noviembre último, el magistrado presidente acordó integrar el expediente en el que se actúa y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos previstos en el artículo 19 de la LGSM.

c. Radicación

En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo.

d. Reasunción de competencia

Mediante acuerdo del pasado veinticinco de noviembre, esta Sala Superior determinó reasumir su competencia para conocer y resolver el presente JDC.

e. Admisión y cierre de instrucción

En su oportunidad, el magistrado instructor acordó admitir a trámite el JDC; así como, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declarar cerrada la instrucción.

III. COMPETENCIA

Tal como se determinó en el acuerdo de sala del veinticinco de noviembre, esta Sala Superior determinó reasumir su competencia para conocer y resolver el presente JDC al estimar la existencia de razones jurídicas relevantes para ello, puesto que se debería definir si, en general, los órganos electorales cuentan o no con competencia para resolver de aquellas denuncias relacionadas con VPG que ocupan cargos públicos que no sean de elección popular.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, CPEUM; 189, fracción I, inciso e), LOPJF; 79, 80 y 83, apartado 1, inciso a), fracción II, de la LGSM, así como el punto Tercero del Acuerdo General 3/2015 por el que esta Sala Superior ordena la remisión de asuntos de su competencia a las salas regionales para su resolución, y por tratarse de un JDC en el que se impugna la sentencia emitida por un tribunal electoral local, como lo es el TEV, y que se encuentra relacionado con el derecho de desempeño de un cargo público.

IV. POSIBILIDAD DE RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior al emitir el Acuerdo 8/2020¹, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarían realizándose por medio de videoconferencias hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del recurso de manera no presencial, tal como lo solicitó la actora en el escrito que presentó el pasado 28 de diciembre.

V. PRESUPUESTOS PROCESALES

El JDC cumple los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, 79 y 83, apartado 1, inciso a) de la LGSM, de acuerdo con lo siguiente:

a. Forma

La demanda se presentó por escrito y en ella se hace constar el nombre y firma de la actora, el domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan

¹ Aprobado el uno de octubre de este año y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.



los hechos en que basa su impugnación; los agravios que se le causan y los preceptos presuntamente violados.

b. Oportunidad

De acuerdo con las constancias que obran en autos y tomando en cuenta que el asunto no está relacionado con proceso electoral alguno, el medio de impugnación se presentó dentro del plazo legal de cuatro días previsto en el artículo 8, en relación con el diverso 7, apartado 2 de la LGSM, tal como se observa en la siguiente representación gráfica:

Noviembre 2020						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
8 Inhábil	9 TEV emite la sentencia reclamada	10	11 La actora aduce tener conocimiento de la sentencia reclamada ²	12 Inicio del plazo [día 1] Presentación de la demanda	13 [día 2]	14 Inhábil
15 Inhábil	16 [día 3]	17 [día 4] Vencimiento del plazo	18	19	20	21 Inhábil

c. Legitimación e interés

El juicio es promovido por parte legítima, dado que, la actora comparece en su calidad de ciudadana, por su propio derecho y alegando la violación a sus derechos políticos y electorales derivado de que el TEV ordenó al OPLEV instruir un PES con motivo de la denuncia presentada en su contra por la denunciante, quien desempeña un cargo público que no es de elección popular.

La actora cuenta con tal legitimación activa, en la medida que, tendría el carácter de tercera interesada en el JDC sustanciado por el TEV por tener interés en que prevaleciera el acuerdo por el cual el OPLEV declaró improcedente la queja presentada en su contra. A pesar de que la actora no hubiera comparecido en tal medio de impugnación, dado que la necesidad de ejercer su derecho de defensa surgió a partir de la emisión

² Sin que en autos conste constancia alguna que contradiga lo manifestado por la actora.

de una sentencia que resultó contraria a sus intereses³.

Se satisface el requisito de contar con interés porque la actora impugna la sentencia que, como se expuso, ordena la instauración de un PES en su contra.

d. Definitividad

Se cumple con este requisito porque al reasumir esta Sala Superior competencia para resolver el presente JDC, la sentencia del TEV, en términos de la normativa procesal aplicable, no admite medio de impugnación alguno que deba agotarse de manera previa a la presente instancia constitucional.

VI. PLANTEAMIENTO DEL CASO

El presente asunto tiene su origen en la denuncia presentada por la denunciante contra la actora por supuestos actos de VPG, derivado de hechos que narra y que, supuestamente, sucedieron en una reunión de trabajo el veintidós de septiembre de dos mil veinte.

a. Determinación del OPLEV

Mediante acuerdo del pasado veinticinco de septiembre, la Secretaría Ejecutiva del OPLEV determinó que tal órgano electoral no contaba con la competencia para conocer de los hechos denunciados al no actualizarse alguna de las hipótesis del CEV para tramitar el PES.

Al respecto, se consideró:

- La regulación sobre VPG tiene por objeto vigilar y garantizar la protección de los derechos político-electorales, así como el acceso pleno al ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo público.

³ Jurisprudencia 8/2004. LEGITIMACIÓN ACTIVA EN ULTERIOR MEDIO DE DEFENSA. LA TIENE EL TERCERO INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO DEL QUE EMANÓ EL ACTO IMPUGNADO AUNQUE NO SE HAYA APERSONADO EN ÉSTE. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 169.



- Por cuanto al derecho del ejercicio del cargo en un ambiente libre de violencia en razón de género, se extendería a todas las mujeres que participan en espacios públicos, incluyendo, candidatas electas para un cargo de elección popular o que ejercen cargos públicos de dirección y toma decisiones.
- Los hechos denunciados por la denunciante no constituían violaciones en materia político-electoral, ya que, el cargo público que ostentaba no era de elección popular o uno en cuyo ejercicio se pudieran ver afectados sus derechos político-electorales.
- Al ser la denunciante una trabajadora de confianza al servicio del Ayuntamiento, designada por el presidente municipal, el ejercicio de tal cargo deriva de una relación jurídica laboral con tal Ayuntamiento, por lo que, no se encontraría ante la presencia de derechos político-electorales, sino de una relación contractual de trabajo.
- Las manifestaciones de la denunciante, en todo caso, podrían constituir violencia laboral, más no, VPG.
- El asunto no podía tratarse como un tema de VPG, al ser la denunciante servidora pública y pertenecer a la estructura organizacional del Ayuntamiento, cuyas actividades inherentes al cargo que desempeñaba no influían en las decisiones que el referido Ayuntamiento debería tomar como órgano de elección popular.
- Cuestión distinta sería que la denunciante tuviera la intención de participar en un proceso electivo popular, ya que, ello actualizaría la VPG al existir una presunta afectación a sus derechos político-electorales, de lo cual, sí podría conocer el OPLEV.
- No obstante, al advertirse que los hechos denunciados podrían constituir responsabilidad administrativa y que todas las autoridades tienen la obligación de ejecutar acciones para prevenir o erradicar la violencia en razón de género, se ordenó dar vista al órgano interno de control del Ayuntamiento, al Congreso del Estado y al Instituto Veracruzano de las Mujeres.

b. Demanda del JDC local

A fin de controvertir el referido acuerdo, la denunciante hizo valer ante el TEV los siguientes motivos de agravios:

- Omisión de analizar con perspectiva de género el asunto, así como de

atender la Reforma legal.

- El PES es el mecanismo idóneo para investigar si se ha cometido VPG.
- De acuerdo con la Reforma legal, pueden ser víctimas de VPG las mujeres que ostentan un cargo público de elección popular o de designación en la administración pública.
- El OPLEV no tomó en cuenta que en el desempeño de su cargo tiene atribuciones de mando y toma decisiones.

c. Sentencia reclamada

El TEV declaró fundados los agravios expuestos por la denunciante, resolvió revocar el acuerdo del OPLEV y ordenarle que, en caso de no advertir la actualización de una causa de improcedencia, admitiese la denuncia de la denunciante y le diera el curso que en Derecho correspondiera, para lo cual consideró:

- La normativa electoral local dispone que el PES sería el mecanismo idóneo para analizar actos constitutivos de VPG, que puede instituirse en cualquier momento.
 - El PES es un mecanismo eficaz para combatir la VPG debido a su naturaleza sumaria.
- Debía considerarse que la tutela electoral para las mujeres que aducen VPG se actualiza cuando quien denuncia son mujeres que ostentan un cargo público de elección popular o que ocupan cargos de designación en una administración pública y tienen la naturaleza de confianza, lo cual sería sistemático con la LGAM.
- Interpretar en tal sentido la normativa aplicable, ampliaría el campo de protección por parte de las autoridades electorales en casos en los que se adujera VPG, sin que ello implicase actuar fuera de la competencia de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales.
- La ampliación de la tutela electoral se propondría para que las mujeres que ocupasen cargos de dirección y de confianza en una administración pública puedan denunciar actos constitutivos de VPG, al impedírseles el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo público que pudieran ostentar.
- La determinación del OPLEV fue incorrecta al perder de vista que el cargo de la denunciante, pese a no ser de elección popular, se trata de uno de confianza en una administración pública municipal.



- Las funciones de la denunciante sí implicarían la dirección y toma de decisiones.
- Si bien la denunciante no fue electa mediante voto popular, sino designada por el correspondiente presidente municipal, esta realizaba funciones de mando y dirección en materia de contabilidad al interior del Ayuntamiento.
- La denunciante, al ostentar un cargo público de confianza, mando y dirección, cuenta con el derecho a accionar el PES para denunciar actos que considerara constitutivos de VPG, dado que, la tutela electoral debía ampliarse.
- Los hechos denunciados sucedieron con posterioridad a la reforma electoral local, que previa la procedencia del PES para analizar casos de VPG.
- Además, los actos denunciados fueron imputados a la actora que, como síndica municipal, sí fue electa mediante voto popular, por lo que, tal motivo, también sería procedente el PES.

d. Pretensión y causa de pedir

La **pretensión** de la actora es que se revoque la sentencia que impugna del TEV y prevalezca la determinación del OPLEV de incompetencia legal para conocer de la denuncia presentada en su contra, por considerar que el asunto no correspondía a la materia electoral.

Su **causa de pedir** la hace consistir en que fue indebido que el TEV determinara que el PES es el medio idóneo para conocer de actos de VPG cuando se encuentre involucrada una mujer que ejerce un cargo público que no sea de elección popular, sino de designación, porque, en tal supuesto, los órganos electorales carecen de competencia legal, aunado a que la sentencia reclamada resulta contraria a Derecho porque se omitió juzgar con perspectiva de género, ya que con tal determinación se le revictimiza.

e. Identificación del problema jurídico

La controversia por resolver consiste en determinar si:

- Las autoridades electorales cuentan con atribuciones constitucionales y legales para conocer de aquellas denuncias por VPG en la que se

encuentren involucradas mujeres que desempeñan cargos públicos que no son de elección sino de designación en administraciones públicas.

- En su caso, el hecho de instaurar un PES contra la actora por posible VPG implica revictimizarla, derivado de que, tal actora goza de medidas de protección emitidas por la SRX, igualmente, por haber sufrido VPG por parte del Ayuntamiento.

f. Metodología

Los motivos de agravio de la actora se analizarán conforme con los siguientes temas, sin que ello le genere perjuicio alguno:⁴

- Competencia de los órganos electorales para conocer de la denuncia presentada contra la actora por VPG en perjuicio de una mujer que desempeña un empleo público de designación en una administración pública, ya que, de resultar fundado, ello sería suficiente para revocar
- Posible revictimización de la actora.

Lo anterior, porque de resultar fundados los motivos de agravios relacionados con la falta de competencia de los órganos electorales para conocer de la denuncia presentada contra la actora, ello sería suficiente para revocar la sentencia del TEV y dejar sin efectos todas aquellas actuaciones realizadas por el OPLEV y el propio TEV en cumplimiento a tal fallo.

VII. DECISIÓN

a. Competencia de los órganos electorales para conocer de la denuncia presentada contra la actora por VPG

a.1. Motivos de inconformidad

La actora aduce los siguientes:

- El TEV determinó, indebidamente, que el PES es el medio de idóneo para conocer de VPG sin considerar qué sucederá con los JDC en los que se

⁴ Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



invoquen hechos relacionados con tal VPG.

- Si el JDC es el mecanismo jurídico de defensa de los derechos político-electorales y la VPG es una afectación maximizada de esos derechos, tal JDC debe ser el medio idóneo para conocer de casos relacionados con esa VPG.
- La restitución de los derechos político-electorales no se logra a través del PES.
- Los órganos electorales carecen de competencia para conocer de asuntos de VPG cuando la víctima no sea electa mediante voto popular.
 - La sentencia del TEV afecta el artículo 16 CPEUM, ya que, con el pretexto de ampliar la tutela electoral, se validó la intromisión en las facultades de otros órganos de tutela.
 - La VPG no sólo es tutelable por la vía electoral, sino que es probable que sus efectos generen consecuencias penales, administrativas, laborales o civiles, tal como lo señala la Reforma legal.
 - Los órganos electorales sólo pueden conocer de VPG en aquellos casos en los que se puedan afectar derechos político-electorales de las mujeres, ya que, de lo contrario, en caso de acreditarse tal violencia, los derechos afectados no serían susceptibles de reparación.
 - En el caso, a la denunciante no se le afecta derecho político-electoral alguno al ocupar un cargo que no es de elección popular.
 - Indebidamente, el TEV determinó que la denunciante era trabajadora de confianza, dado que ello es una atribución que corresponden al Derecho Laboral, por lo que, carecía de competencia para realizar tal pronunciamiento.
 - Resulta ilegal que el TEV hubiera determinado las funciones de la denunciante sobre la base de lo manifestado en su denuncia, sin haberse allegado de elementos de prueba veraces, lo cual, la puso en desventaja.

a.2. Tesis de la decisión

Los planteamientos de la actora son **sustancialmente fundados** y suficientes para **revocar** la sentencia del TEV y dejar sin efectos jurídicos todos aquellos actos emitidos o realizados en cumplimiento a tal fallo.

Lo anterior, porque de la interpretación sistemática y funcional de las

normas aplicables que otorgan competencia a las autoridades electorales para investigar y sancionar la VPG, se advierte que, **no toda violencia de género, ni toda VPG** es necesariamente competencia de la materia electoral.

En ese sentido y con base en esas premisas, se estima que sólo cuando las circunstancias concretas de los hechos tengan alguna relación o vínculo directo con la competencia material de la autoridad electoral y valorando caso a caso las circunstancias concretas se podrá definir la competencia de las autoridades electorales para investigar y, en su caso, sancionar la VPG.

Por tanto, en el caso, los órganos electorales de Veracruz carecen de atribuciones legales para indagar y resolver, a través del PES, de la denuncia presentada por VPG contra la actora, dado que, tal denuncia no está relacionada con la competencia de las autoridades electorales para conocer de casos de VPG.

a.3. Distribución de competencia en materia de VPG

El trece de abril de dos mil veinte se publicó en el DOF el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la LGAM, la LGIPE, la Ley de Medios, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, la LOPJF y la LGRA, en materia de VPG.

En términos generales, la reforma legal se encargó de conceptualizar el término VPG; estableció un catálogo de conductas que podrían actualizarla; **la distribución de competencias**, atribuciones y obligaciones que cada autoridad en su respectivo ámbito debe implementar y, finalmente, de aquellas sanciones que podría conllevar el infringir la norma en los términos establecidos en la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas.

Estas reformas entraron en vigor al día siguiente y se incorporaron al marco legal mexicano como resultado de un proceso continuo y de colaboración de quienes se ocuparon de implementar los mecanismos que



hicieran efectiva la protección y reconocimiento de los derechos de las mujeres con el propósito de erradicar esta problemática social. Así, con posterioridad a la aplicación de un *Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres*, se llevó a nivel normativo la regulación de esta figura.

En lo referente a la LGAM, en el artículo 48 bis se estableció la distribución de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, se facultó al INE y a los OPLES en el ámbito de sus competencias para: a) promover una cultura de no violencia en el marco del ejercicio de derechos políticos y electorales; b) incorporar la perspectiva de género en el contenido del material que se trasmite en radio y televisión durante los procesos electorales; y c) **para sancionar conductas que constituyan VPG** .

El artículo 81, apartado 1, inciso g) de la LGSM establece que el JDC será procedente cuando se considere que se actualiza algún supuesto de VPG, en los términos establecidos en la LGAM y en la LGIPE.

Con relación a la LGIPE, en lo que interesa, en el artículo 440 se ordena la regulación local del procedimiento especial sancionador para los casos de VGP. Por otra parte, el artículo 442 se dispuso que las quejas o denuncias por VPG se sustanciarán a través del Procedimiento Especial Sancionador. Así, se facultó a la Secretaría Ejecutiva del INE por conducto de la UTCE para instaurar el procedimiento especial sancionador en los procesos electorales, cuando los hechos se relacionen con VPG.

Asimismo, el artículo 474 Bis, apartado 9 de la LGIPE dispone que las denuncias presentadas ante los OPLE, así como procedimientos iniciados de oficio, deberán ser sustanciados en lo conducente, de acuerdo al procedimiento establecido en ese mismo precepto.

En el ámbito de responsabilidades administrativas se reformó el artículo 57 de la Ley de Responsabilidades para establecer que una servidora o servidor público incurrirá en abuso de funciones, de entre otras cuestiones, cuando realice alguna de las conductas descritas en el artículo

20 ter de la LGAM.

Asimismo, en el capítulo III de la LGAM se establece la distribución de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres⁵; entre la Federación, secretarías de estado, entidades federativas y municipios; asimismo otorga a cada orden y órgano la facultad y la competencia de sancionar conductas que constituyan cualquier tipo de violencia en contra de las mujeres.

Es decir, no existe una competencia exclusiva para las autoridades electorales para atender y sancionar denuncias de VPG.

La reforma legal también incorporó una definición legal de VPG la cual se prevé en LGAM, LGIPE y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, conforme con la cual, se ejerce ese tipo de violencia cuando el ejercicio efectivo de los **derechos políticos y electorales**, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública o la toma de decisiones de una o varias mujeres.

Bajo una interpretación sistemática y funcional del contenido de las normas legales reformadas cabe concluir lo siguiente:

- Se establecen las atribuciones del INE y de los OPLE para sancionar, en **el ámbito de sus competencias**, conductas relacionadas con VPG a través del PES, el cual también se deberá regular a nivel local.
- La LGRA prevé como faltas administrativas graves de los servidores públicos las conductas de VPG previstas en el artículo 20 Ter, de la LGAM.
- El contenido la definición legal de VPG se reprodujo en las leyes generales que fueron objeto de reforma.

Si bien la Reforma legal faculta al INE y a los OPLE para conocer de

⁵ Artículo 40 en adelante.



denuncias sobre VPG a través del PES, ello no debe entenderse de manera automática que abarque cualquier acto susceptible de ser calificado presuntamente de VPG. Todo el resto de las autoridades con competencia para sancionar la violencia en contra de las mujeres pueden válidamente sancionar actos de VPG cuando sean de su exclusiva competencia.

Por tanto, es incorrecto interpretar esa normativa de manera literal y aislada, sino de forma sistemática y, por tanto, armónica con las disposiciones constitucionales y legales que rigen la competencia de las autoridades electorales.

Lo que es congruente con la obligación que tienen todas las autoridades de respetar el principio constitucional de legalidad y, en el **ámbito exclusivo de sus competencias**, garantizar a las y los gobernados el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales bajo el principio de igualdad y no discriminación, así como, particularmente, a las mujeres su participación en la vida política del país libre de toda violencia por razón de género.

Así, de una interpretación sistemática, funcional y teleológica de los artículos 1, 14, 16, 41, 116 de la CPEUM; 20 ter y 48 bis de la LGAM; 440 y 470 de la LGIPE; y 57 de la LGRA se advierte que las autoridades electorales solo tienen competencia, en principio, para conocer de aquellas conductas presuntamente constitutivas de VPG cuando éstas se relacionen directamente con la materia electoral.

Lo anterior es congruente con un sistema eficaz de distribución de competencias que garantice de manera adecuada la tutela de los derechos fundamentales, en especial, de los derechos político-electorales, así como la dignidad de las mujeres, con base en los principios de certeza y seguridad jurídica. Tal interpretación también es acorde con la obligación de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos **dentro del ámbito de sus propias competencias**.

Asimismo, se protegen los principios que rigen las elecciones libres y

SUP-JDC-10112/2020

democráticas, además de garantizar el adecuado desempeño de la función electoral, tanto en el ámbito administrativo como judicial.

Al respecto, esta Sala Superior ha sustentado que uno de los presupuestos procesales fundamentales que se deben colmar en aquellos asuntos en los que VPG es el relativo a la competencia, porque la resolución que se tome podría considerarse como ilegal y arbitraria y, por tanto, carente de efectos jurídicos.

Así, se ha considerado que no corresponden a la materia electoral aquellos casos de posible VPG en los que, aun cuando los sujetos involucrados ejercen un cargo de representación, se ubican en el ámbito del Derecho Parlamentario, de manera que, su tutela escapa a la competencia de los órganos electorales por ser actos cuyo control de su regularidad constitucional y legal incumbe a otras autoridades.⁶

Esta forma de entender la competencia de esta Sala Superior no es novedosa. En asuntos de diversa índole, ha delimitado los temas que pueden ser de su conocimiento para centrarse en aquellos casos que tengan que ver, precisamente, con la materia electoral.

No obstante, se debe definir en cada caso concreto, a partir de las circunstancias particulares, la competencia específica de las autoridades para investigar y sancionar la VPG.

Similares consideraciones se sustentaron en la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-158/2020.⁷

⁶ Sentencia emitida en el expediente SUP-REC-594/2019. En la sentencia recaída en aquel recurso, esta Sala Superior, de entre otros aspectos, confirmó la determinación de la Sala Regional Ciudad de México que a su vez confirmó el acuerdo del Tribunal Electoral del Estado de Morelos donde se declaró incompetente para analizar la controversia planteada por una diputada local relacionada con VPG por manifestaciones realizadas por un diputado local en el seno del Congreso del Estado de Morelos

⁷ Resuelto en sesión pública de 27 de enero de 2021.



a.4. Análisis de caso

En el contexto señalado, se estiman **sustancialmente fundados** los planteamientos de la actora porque de la interpretación sistemática y funcional de la normativa aplicable en materia de VPG, se advierte que las autoridades electorales del Veracruz carecen de atribuciones para conocer, investigar y resolver respecto de la denuncia presentada contra la actora por posible VPG por no corresponder a la materia electoral.

Ello porque, como se estableció, es insuficiente que con motivo de la reforma legal se faculte al INE y a los OPLE para conocer de denuncias por VPG ni que se alegue la obstaculización del desarrollo de la una función pública, sino que, es indispensable que la violencia denunciada tenga necesariamente alguna relación directa con la materia electoral.

El presente asunto tiene su origen en la queja presentada por la denunciante en contra de la actora por la presunta VPG en su perjuicio.

En un primer momento, la Secretaría Ejecutiva del OPLEV determinó su incompetencia legal para conocer de tal denuncia, derivado de que, a su juicio, los hechos denunciados no constituían violaciones en materia político-electoral, ya que, si bien la denunciante ostentaba un cargo público, el mismo no derivaba de una elección popular ni en su ejercicio se podrían ver afectados sus derechos político-electorales.

Al resolver el JDC local promovido por la denunciante, el TEV consideró que la tutela electoral para las mujeres que aducen VPG se actualizaría cuando quien denuncia son mujeres que ostentan cargos públicos de elección popular o se trate de mujeres que ocupasen cargos de designación en una administración pública y tienen la naturaleza de confianza, lo cual era sistemático con la LGAM. De forma que la normativa aplicable ampliaba el campo de protección por parte de las autoridades electorales en casos de VPG.

En el caso, el TEV estimó:

- La determinación del OPLEV fue incorrecta al perder de vista que el cargo

SUP-JDC-10112/2020

de la denunciante, pese a no ser producto de una elección popular, se trata de un puesto de confianza al interior de la administración pública municipal, de manera que, sus funciones implicaban dirección y toma de decisiones.

- La denunciante contaba con el derecho a que se instaurara un PES para que se conociera y resolviera respecto de los actos que estimó constitutivos de VPG.
- La procedencia del PES se actualizaba, en virtud de que, la denunciada ocupaba un cargo de elección popular.

El punto de controversia radica en que, de acuerdo con la actora, si bien los órganos electorales tienen competencia para conocer de aquellos asuntos relacionados con VPG, tal competencia se limita a aquellos casos en los que la víctima o denunciante ocupa un cargo público de elección popular.

Ello porque, desde su perspectiva, las atribuciones de los órganos electorales se circunscriben al ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía; derechos fundamentales que no son transgredidos cuando se ejercen cargos públicos distintos a los de elección popular.

En el referido contexto, para la adecuada resolución del presente caso, debe partirse de que, **conforme con las constancias de autos, la denunciante ocupa un cargo de dirección en el Ayuntamiento amparado por el correspondiente nombramiento.**

La denunciante, en su calidad de servidora pública, hizo del conocimiento del OPLEV conductas que, desde su perspectiva, constituían acoso y VPG en su contra. Asimismo, la denunciante vinculó tales conductas relacionadas con el desempeño de su cargo público en el Ayuntamiento al estimar que se suscitaron al ejercer las funciones que tiene encomendadas como directora de contabilidad, particularmente, en una reunión de trabajo que sostuvieron la propia denunciante y la actora, entre otras personas.

De esta manera, contrario a lo considerado por el TEV, las autoridades



electorales de Veracruz carecen de atribuciones legales para implementar un PES en materia de VPG cuando la denunciante no alegue posibles transgresiones a sus derechos político-electorales.

La denunciante hizo del conocimiento del OPLEV diversos hechos y conductas acontecidas con motivo de su desempeño como directora de contabilidad del Ayuntamiento, funciones que corresponden a la administración pública municipal, y, además, manifestó ser víctima de VPG por parte de la actora.

Sin embargo, la posible VPG, como lo señaló el OPLEV, no se relaciona con el ejercicio de alguno de los derechos político-electorales de la denunciante, o con algún otro derecho fundamental vinculado con aquellos.⁸

En todo caso, el derecho fundamental de la denunciante que podría verse afectado por las conductas denunciadas es el de poder ser nombrada en cualquier cargo o comisión pública teniendo las calidades que marca la ley en su vertiente de ejercicio de ese cargo público.

Si bien se alega en el caso, que se trata de un ejercicio de un cargo público, ese cargo no es de elección popular.⁹

Las conductas denunciadas se suscitaron al interior del Ayuntamiento y con motivo del ejercicio de funciones que corresponden a la administración pública municipal.

La denunciante se quejó ante el OPLE de conductas posiblemente constitutivas de VPG cometidas en su contra en el ámbito del ejercicio de

⁸ Jurisprudencia 36/2002, JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 40 y 41.

⁹ Véanse los asuntos: SUP-JDC-791/2020, SUP-JDC-1082/2020 y SUP-JDC-1083/2020.

sus atribuciones como directora de contabilidad del Ayuntamiento.

De esta manera, se estima que las conductas posiblemente constitutivas de VPG contra la denunciante están dirigidas a obstaculizar el desarrollo de las funciones públicas de carácter administrativas en el Ayuntamiento, **de forma que, preliminarmente, se afecta su derecho a ejercer tal cargo público para el que fue designada.**

En ese sentido, **no se comparte la conclusión del TEV de que el OPLEV era el órgano competente para investigar las conductas denunciadas a través del correspondiente PES**, dado que, si bien la denunciante desempeña un cargo público que implica toma de decisiones en el Ayuntamiento con nivel de dirección, no se le estaría afectado alguno de sus derechos político-electorales.

Para determinar si el presente asunto de VPG corresponde o no a la materia electoral debe analizarse el tipo de derechos de participación política que podrían verse afectados y que corresponden a la posible víctima y no de la persona denunciada (por lo que no es relevante que ésta ocupe un cargo de elección popular), pues a través de la figura de VPG se protege y garantiza el pleno ejercicio del derecho de las mujeres, a fin de prevenir, erradicar y sancionar las conductas que la configuran.

De manera que, en el caso, los derechos de la denunciada que podrían verse afectados con motivo de la correspondiente investigación y sanción no resultan un factor determinante para establecer a cuál autoridad le corresponde la competencia para conocer de una determinada denuncia.

Para establecer la competencia de los órganos electorales debe verificarse si los derechos de la víctima presuntamente afectados por la VPG son político-electorales o si tal violencia está vinculada un proceso electoral en específico.

a.5. Los órganos electorales de Veracruz carecen de atribuciones legales para sustanciar y resolver respecto de la denuncia presentada por VPG en contra de la actora

En el caso, los órganos electorales de Veracruz carecen de competencia



para conocer y resolver respecto de la denuncia presentada en contra de la actora por conductas posiblemente constitutivas de VPG, dado que, la denunciante ejerce un cargo público que no es de elección popular, por lo que, no se advierte una afectación a sus derechos político-electorales.

Además, se tiene en cuenta que, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 241/2020 y sus acumuladas el pasado tres de diciembre, el Tribunal Pleno de la SCJN declaró la invalidez del Decreto 580 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del CEV, así como de la Ley Orgánica Municipal de aquella entidad.¹⁰

Con motivo del referido Decreto 580, en el CEV se establecían diversas disposiciones en materia de VPG, entre ellas, la obligación del OPLEV, TEV, partidos políticos y las asociaciones políticas de implementar mecanismos para prevenir, atender, sancionar y, en su caso, erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Asimismo, conforme con la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Veracruz:

- La VPG se sancionará en los términos establecidos en las leyes de la materia, así como en la legislación electoral y de responsabilidades administrativas correspondientes [artículo 8].

¹⁰ Al respecto, se determinó que el contenido del Decreto impugnado incidía directamente en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, por lo que, conforme a los artículos 2° de la Constitución General y 6 del Convenio 169 de la OIT, las autoridades locales se encontraban obligadas a realizar una consulta de forma previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en la que participaran dichos grupos.

Como consecuencia de la declaración de invalidez, se ordenó el restablecimiento de la vigencia de las normas anteriores a las reformadas; se determinó que la consulta respectiva deberá realizarse y la nueva legislación emitirse, a más tardar, dentro de un año siguiente a la conclusión del proceso electoral de Veracruz; y que, para garantizar el principio de certeza respecto de las normas aplicables al proceso electoral próximo, la invalidez debe hacerse extensiva al diverso Decreto 594 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Electoral para dicha entidad federativa, publicado el 1 de octubre del año en curso, aun cuando no hubiera sido impugnado.

SUP-JDC-10112/2020

- Corresponde al OPLV, entre otras atribuciones:
 - Prevenir, atender, sancionar y en su caso erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género [artículo 21, fracción II].
 - Substanciar los procedimientos y remitir al TEV, de acuerdo con la normatividad aplicable, los expedientes relacionados con las conductas que constituyan VPG [artículo 21, fracción II].

El artículo 35, párrafo tercero de la Ley de Responsabilidades Administrativas de aquella entidad, tipifica como falta administrativa por parte de servidoras y servidores públicos locales (abuso de funciones) la comisión de VPG.

Por las anteriores razones, se concluye que el caso denunciado no tiene características para que se considere de la competencia de las autoridades en materia electoral.

La finalidad del sistema de competencia de las autoridades electorales es someter a control de constitucionalidad y legal las normas, actos y resoluciones que puedan vulnerar alguno de los ámbitos político-electorales. Sin embargo, cuando se advierta que los hechos inciden en otra esfera competencial, derivado del principio de distribución de poderes, se constituye una limitante en el ámbito de actuación de la autoridad.

Además, es un derecho de toda persona que sus asuntos sean tratados y juzgados por autoridades a las que las leyes les confieran atribuciones y competencias para ello.

Lo anterior, también es congruente con el adecuado sistema de distribución de competencias y funciones que en una lógica de transversalidad tiene por objeto salvaguardar o proteger a las mujeres de cualquier acto constitutivo de violencia que pudiera afectarles, al mismo tiempo que, salvaguarda los principios de legalidad y seguridad jurídica que subyacen a dicho sistema de distribución de competencias.

En consecuencia, en el caso, la materia de la denuncia presentada en contra de la actora no corresponde al ámbito electoral, de manera que, las autoridades electorales locales carecen de atribuciones para investigar y,



en su caso, sancionar las conductas denunciadas.

Lo que aquí se resuelve no prejuzga sobre los posibles actos constitutivos de VPG que alega la denunciante o su posible impacto en la esfera política o pública; ya que, solamente se trata de un pronunciamiento de esta Sala Superior en relación con falta de competencia material de las autoridades electorales locales para conocer de la denuncia presentada por VPG contra de la actora.

b. Posible revictimización de la actora

Al haberse acreditado que los órganos electorales de Veracruz carecen de competencia legal para conocer y resolver sobre la denuncia por VPG presentada por la actora, ésta ha alcanzado su pretensión de que se revoque la sentencia que reclama del TEV y se dejen sin efectos todos aquellos actos y actuaciones realizados en cumplimiento a tal ejecutoria.

Por tanto, resulta innecesario analizar los motivos de agravios tendentes a demostrar que, con la instauración de un PES en contra de la actora, se le estaría revictimizando.

VIII. DETERMINACIÓN Y EFECTOS

Al haber resultado sustancialmente fundados los motivos de agravio expuestos por la actora en relación con la falta de competencia de los órganos electorales locales para instaurar un PES para conocer y resolver respecto de la denuncia presentada por VPG, se debe:

- Revocar la sentencia reclamada del TEV.
- Dejar sin efectos todos aquellos actos y actuaciones realizadas en cumplimiento a la misma.
- Confirmar la resolución emitida por el secretario ejecutivo del OPLEV; mediante la cual determinó que tal órgano carecía de competencia para conocer de las conductas denuncias por no corresponder a la materia electoral y ordenó dar vista al órgano interno de control del Ayuntamiento de Coatzacoalcos, al Congreso del Estado y al Instituto Veracruzano de las Mujeres.
- En relación con las mediadas de protección dictadas por el TEV a favor

de la denunciante, desde una perspectiva de género, se considera que deben permanecer vigentes hasta en tanto la autoridad competente para conocer de los hechos denunciados se pronuncie al respecto.¹¹

Conforme con lo razonado, se

IX. RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia reclamada.

SEGUNDO. Se dejan sin efectos jurídicos todos los actos y actuaciones realizadas en cumplimiento a la sentencia que se reclama del Tribunal Electoral de Veracruz.

TERCERO. Se **confirma** la resolución emitida por el Secretario Ejecutivo del Organismo Público Local Electoral de Veracruz impugnada ante el Tribunal Electoral de aquella entidad.

CUARTO. Se determinar la vigencia de las medidas de protección emitidas a favor de la denunciante, hasta en tanto, la autoridad competente para conocer de su denuncia se pronuncie al respecto.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de las Magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, así como del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan votos particulares, ante el

¹¹ Ello, en el entendido de que todas las autoridades del Estado mexicano, sin excepción, en el ámbito de sus respectivas competencias, se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, particularmente la dignidad de las mujeres y su derecho humano irrenunciable a una vida libre de violencia.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-10112/2020

Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE EMITEN EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA 10112 DE 2020 (VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO EN CONTRA DE FUNCIONARIA NO ELECTA POR LA VÍA POPULAR)¹²

De manera respetuosa, formulamos este voto particular a fin de exponer las razones que nos llevan a considerar que la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer de la denuncia presentada en contra de la actora por presuntos actos constitutivos de violencia política de género (VPG).

En los siguientes apartados desarrollamos las razones que sustentan nuestra postura.

1. Contexto y antecedentes relevantes

El problema jurídico que se plantea en este juicio ciudadano se originó con la denuncia que presentó ante el Instituto local la directora de contabilidad del municipio de Coatzacoalcos, Veracruz en contra de la síndica¹³ única del mismo municipio, porque presuntamente fue víctima de violencia política de género en la reunión de trabajo que tuvieron el veintidós de septiembre de dos mil veinte.

El Instituto local determinó que no tenía competencia para iniciar un procedimiento especial sancionador, ya que no se actualizaba alguno de los supuestos previstos en el Código Electoral local. Además, consideró que lo denunciado por la directora de contabilidad debía atenderse como

¹²Con fundamento en en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboraron en la elaboración de este documento Alexandra D. Avena Koenigsberger, Rodolfo Arce Corral, José Alberto Montes de Oca Sánchez, Ubaldo Irvin León Fuentes, María Elvira Aispuro Barrantes, Edith Celeste García Ramírez, Leonardo Zúñiga Ayala, Ángel Garrido Masforrol, Marcela Talamás Salazar y Marisela López Zaldivar.

¹³ En 2019, la Sala Regional Xalapa reconoció que la hoy actora (síndica) vivió VPG por parte de integrantes del ayuntamiento y le otorgó medidas de protección.



una controversia laboral y no como un caso de violencia política por razones de género.

La decisión anterior se basó en la naturaleza de la relación contractual que la denunciante tenía con el municipio, pues su cargo lo elige directamente quien ocupa la presidencia municipal, por lo que, en su consideración, no había derechos político-electorales involucrados.

Inconforme con la decisión del Instituto local, la directora impugnó el acuerdo ante el Tribunal local, alegando que con la reforma de 2020 se reconoció que la VPG puede afectar tanto a las mujeres que ostentan un cargo de elección popular como aquellas que son designadas por la administración pública.

El Tribunal local le concedió la razón y le ordenó al Instituto local admitir su queja, salvo que se actualizara alguna causal de improcedencia.

El Tribunal local sustentó su postura en una interpretación sistemática del marco normativo en materia electoral y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En ese sentido, sostuvo que reconocer que el campo de protección por parte de las autoridades electorales en casos en los que se adujera VPG abarca tanto a las mujeres que tengan cargos de dirección, como a las de confianza en una administración pública.

Además, consideró que las acciones de VPG en contra de funcionarias no electas por la vía popular sí afectan el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo público que se les designó.

Esa es la sentencia que viene controvirtiendo la actora en este juicio, pues, en su opinión, el asunto no se relaciona con la materia electoral porque la denunciante es una mujer que ejerce un cargo que no es de elección popular. Por ello, alega que debe prevalecer el acuerdo de la autoridad administrativa local.

De ahí que, el primer problema jurídico que se debe resolver es determinar si le asiste la razón a la actora o, por el contrario, las

autoridades electorales locales son competentes para conocer las denuncias por violencia política de género en la que una de las partes involucradas sea una autoridad electa por la vía popular mientras que la otra ostente un cargo de designación en la administración pública.

Cabe precisar, que las partes involucradas en este juicio han acudido en diversas ocasiones ante esta Sala Superior y otras autoridades electorales por controversias relacionadas con VPG entre ellas y con otros miembros del Ayuntamiento de Coatzacoalcos. Sin embargo, es hasta este asunto que se requiere un pronunciamiento de esta Sala Superior sobre los alcances de la competencia de las autoridades electores.

2. Decisión mayoritaria

La mayoría de esta Sala Superior se inclinó por darle la razón a la actora y, en consecuencia, no reconocer que la autoridad de electoral administrativa de Veracruz puede conocer de las denuncias por VPG en las que quien denuncia es parte de la administración pública, es decir, no sea electa por la vía popular.

Para sustentar esto, parten de dos precedentes de la Sala Superior. El primero, el recurso de reconsideración 594/2019, para señalar que este Tribunal ha aceptado no tener competencia en determinados casos relacionados con VPG a pesar de que las partes involucradas tengan cargos de elección popular y que dicho presupuesto procesal es esencial para el conocimiento de este tipo de asuntos.

El segundo precedente en el que se sustenta la decisión es el que corresponde al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador 158/2020, pues en él se basan para fortalecer el argumento anterior y señalar que ha sido criterio de este órgano jurisdiccional reconocer que no toda la violencia de género -política o no- es necesariamente competencia de la materia electoral y que esto es conforme al sistema de distribución de competencias que se originó con la reforma de dos mil veinte en la materia.

De igual forma, sustentan que, en condiciones similares al recurso citado,



en el presente caso, aunque se alega el ejercicio de un cargo público, ese cargo no es de elección popular, por lo que no está relacionado con los derechos político-electorales.

A partir de ello, la mayoría resolvió que, en el caso, los órganos electorales de Veracruz carecen de atribuciones legales para indagar y resolver, a través del procedimiento especial sancionador de la denuncia presentada por VPG contra la actora, dado que, tal denuncia no está relacionada con la competencia de las autoridades electorales para conocer de casos de VPG.

3. Competencia de la autoridad electoral administrativa de Veracruz para conocer de denuncias por VPG

Como señalamos anteriormente, consideramos que los agravios de la actora debieron declararse infundados, ya que la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer de la denuncia presentada en contra de la actora.

Esto se sostiene conforme a los propios precedentes que sustentan la decisión de la mayoría y a las modificaciones legales que introdujo la reforma electoral en materia de VPG del año pasado.

Es decir que, desde nuestra perspectiva, el mismo marco legal y los precedentes de esta Sala Superior utilizados por la mayoría para concluir que no se actualiza la competencia de la autoridad electoral local, es lo que sirve de sustento para justificar que sí se actualiza esa competencia.

Es cierto que con la reforma aprobada del 13 de abril se introdujo el concepto de VPG y las conductas que la actualizan, para lo que además se estableció un sistema de competencias respecto de las denuncias relacionadas con ese tema. Esta medida se tomó con la finalidad de involucrar a autoridades correspondientes en la atención a esta problemática, así como de generar mecanismos a través de los cuales se vigile que quienes ejercen un cargo de elección popular se comporten de acuerdo con ciertos principios constitucionales y convencionales en materia de igualdad y no discriminación.

SUP-JDC-10112/2020

Así, se establecieron disposiciones para garantizar un recurso efectivo respecto a este tipo de faltas. Se estableció que el procedimiento especial sancionador a nivel federal sería la vía específica para denunciar, conocer, resolver y, en su caso, sancionar a las personas responsables y restituir a las víctimas en este tipo de casos y que leyes electorales locales también deberán prever esta falta en la regulación de sus procedimientos sancionadores¹⁴.

De lo anterior, se desprende la intención de sumar a las autoridades electorales locales en la atención de los casos relacionados con VPG.

Ahora bien, una vez reconocido que esas autoridades tienen competencia respecto a ese tipo de infracciones, la siguiente cuestión a dilucidar es si pueden conocer de los casos en los que una de las partes involucradas - no sólo quien aduce la violencia, como se hace en la sentencia- no es electa por la vía popular.

Respecto a este punto, consideramos que, sí son competentes con base en los objetivos de la reforma referida y en los propios los criterios emitidos por esta Sala Superior.

En efecto, el recurso de reconsideración 158/2020 se analiza de manera incompleta en la sentencia aprobada, ya que se omite el hecho de que **en esa controversia ninguna de las dos partes involucradas ejercía un cargo de elección popular** puesto que se trataba de dos personas que laboraban al interior de la delegación de Nayarit de la Secretaría del Bienestar.

Además, en el caso que originó esa sentencia tanto las conductas denunciadas como la posible afectación a los derechos no tenían relación con el ámbito electoral.

¹⁴ Se adicionó el numeral 3 al artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales.



En el asunto que ahora se analiza, si bien, la probable víctima es una funcionaria no electa por la vía popular, **la persona denunciada sí fue electa popularmente**, así, al tratarse de un sujeto regulado por la normativa electoral, es necesario que los órganos especializados en la materia conozcan de los actos denunciados y, en su caso, le atribuyan las consecuencias jurídicas pertinentes en el ámbito político electoral. Ello, independientemente de que pudieran generarse otro tipo de responsabilidades.

Ahora bien, aunque la naturaleza del cargo de las partes es relevante para dilucidar la cuestión competencial de las autoridades electorales, la mayoría parte del supuesto de revisar este punto solo para la víctima, cuando en el precedente que citan se toma en consideración la naturaleza del cargo tanto de la posible víctima como de quien es acusado de cometer la violencia.

En este sentido, en el precedente señalado se estableció:

“Es decir, en relación con los sujetos involucrados en la denuncia, ni los sujetos activos (quien comete la violencia), ni el sujeto pasivo (las víctimas) son titulares de cargos de elección popular [...]”

Así, queda de manifiesto que en el precedente se revisó la naturaleza del cargo para ambas partes, mientras que en la sentencia aprobada se omitió considerar ese elemento, resulta determinante para que esta Sala decida asumir su competencia o remitirlo a otra autoridad.

En concreto, no es suficiente solo con atender a las condiciones de las víctimas, pues se debe revisar si la parte denunciada se sujeta o no al marco normativo en materia electoral, lo cual se actualiza en el presente caso, ya que la denunciada es una sindica municipal, cargo que sí es de elección popular y, por tanto, sus acciones son susceptibles de someterse a la revisión de las autoridades electorales y a la determinación de las consecuencias jurídicas en esa materia en concreto.

Aunado a lo anterior, también se omite considerar que en el precedente citado en la sentencia, a su vez, se hace referencia a los asuntos: SUP-

SUP-JDC-10112/2020

JDC-791/2020, SUP-JDC-1082/2020 y SUP-JDC-1083/2020.

En esos juicios, esta Sala Superior determinó que la competencia para conocer de quejas interpuestas por funcionarias que no son electas por la vía popular en contra de autoridades que sí fueron electas por dicho principio corresponde a las autoridades electorales.

Si bien no hubo un pronunciamiento de fondo, sí se atendieron las consultas competenciales en la que se concluyó que una de las Salas que integran este tribunal era competente para conocer la queja de una directora de un instituto municipal para denunciar actos de violencia política en razón de género presuntamente cometida en su contra por el presidente municipal.

Cabe precisar que en esos asuntos el cargo que ocupaba la denunciante no era elegido por la vía popular, sino que era designado por el municipio.

De lo anterior, es posible concluir que la intención del precedente en el que se sustenta la decisión de la mayoría era que, **al momento de analizar cada controversia de esta naturaleza, se atiende tanto al cargo de quien denuncia como de quien es denunciado**, a fin de determinar si se actualiza o no la competencia de las autoridades electorales.

Ahora bien, como el presente caso involucra a una persona electa por la vía popular, cuya sanción, podría impactar en sus derechos político-electorales al estar sujeto a dicho marco legal, se actualiza la competencia de las autoridades electorales para conocer del asunto y, en su caso, sancionar y establecer las medidas de reparación que corresponda.

Esto, además, cobra mayor relevancia para el caso de Veracruz, ya que, la normativa electoral en esa entidad prevé una serie de sanciones a quien incurra en actos de VPG que impactan directamente en los derechos político-electorales de quien los comete.

A lo anterior se suma que, a partir de lo decidido por esta Sala Superior en el recurso de reconsideración 91/2020, existe un registro nacional y



locales que publicitan las decisiones de órganos electorales donde se haya concluido la existencia de violencia política de género.

Determinar la competencia de los órganos electorales para conocer de denuncias por VPG sin tomar en cuenta la naturaleza del cargo de la persona que es denunciada conllevaría a, por una parte, incumplir los objetivos de la reforma en materia de violencia política de género - involucrar a las autoridades electorales en la atención de este tipo de quejas y generar consecuencias electorales a este tipo de conductas- y, por otro lado, negar un recurso tanto para las víctimas como para las personas denunciadas.

En ese sentido, reconocer la competencia de las autoridades electorales frente a esta problemática habría contribuido a seguir maximizando el acceso a la justicia de las mujeres a una vida libre de violencia y al ejercicio de sus derechos político-electorales; así como a que esta Sala Superior continúe definiendo las disposiciones que surgieron a partir de la reforma aludida.

Por estos motivos, nos apartamos del criterio mayoritario y emitimos este voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-JDC-10112/2020.

En términos de los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente voto particular, a fin de exponer las razones por las cuales no comparto la decisión de la mayoría consistente en revocar la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz, en la que ordenó a la Secretaría Ejecutiva del Organismo Público Local Electoral de esa entidad federativa que, de no advertir la actualización de alguna causal de improcedencia, admitiera la queja en la que se denunciaron posibles actos de violencia política por razón de género ejercidos contra la Directora de Contabilidad del Ayuntamiento de Coatzacoalcos, Veracruz por parte de la Síndica de dicho municipio e instruyera el procedimiento especial sancionador respectivo.

Postura de la mayoría

En la sentencia se concluye que, para determinar si una denuncia por violencia política contra las mujeres en razón de género es competencia de las autoridades electorales,



deben analizarse los derechos de participación política que podrían verse afectados respecto de la posible víctima y no de la persona denunciada.

De esta manera, en la sentencia se llega a la conclusión de que las autoridades electorales del Estado de Veracruz carecían de competencia para investigar y sancionar las conductas denunciadas, dado que, si bien la denunciante desempeña un cargo público que implica toma de decisiones en el Ayuntamiento con nivel de dirección, éste no es de elección popular y, por tanto, no se le estaría afectando alguno de sus derechos político-electorales.

Por tanto, la mayoría decidió revocar la determinación del Tribunal Electoral de Veracruz y confirmar la determinación de la Secretaría Ejecutiva del Organismo Público Local de ese Estado, que desechó la queja por considerar que escapaba del ámbito electoral.

Razones del disenso

El punto a dilucidar en el presente asunto versa acerca de la procedencia de un procedimiento especial sancionador en vía electoral en un caso en que se denuncia violencia política por razón de género, en que la persona señalada como acusada es una funcionaria pública de elección popular y, por su parte, la presunta víctima no lo es.

En el caso concreto, la denunciante ocupa un cargo de

dirección en la estructura del ayuntamiento –puesto público de designación- y, la denunciada, es la persona titular de la sindicatura del municipio de Coatzacoalcos, Veracruz. El objeto de la denuncia, entre otros temas, fue la supuesta comisión de conductas que actualizaban la violencia política de género.

La naturaleza electoral

Desde mi punto de vista, el asunto es de naturaleza electoral, en atención a que involucra diversas cuestiones que actualizan la competencia formal y material de las autoridades electorales para conocerlo, lo cual se evidencia enseguida.

Es pertinente reconocer que la jurisprudencia desarrollada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido como regla general que la violencia política de género se actualiza en el debate político cuando se actualizasen los siguientes elementos: **1. Sucede en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;** 2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas; 3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico **4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres;** y 5. Se base en



elementos de género¹⁵.

En ese sentido, es claro que el proyecto se sostiene, en esencia, en la premisa consistente en que las conductas denunciadas no tienen por objeto ni resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o el ejercicio de los derechos político-electorales de la víctima porque ella no ejerce un cargo de elección popular.

Sin embargo, considero que el parámetro para determinar cuándo se está ante un caso en materia de violencia política de género que debe investigarse y sancionarse en materia electoral, **no debe ser restrictivo**.

En atención a ello, considero que las reglas fijadas por la jurisprudencia son generales, pero ello no impide su interpretación en el sentido de ampliar la protección que puede darse a través de las vías electorales a casos específicos en los que se encuentra involucrado el debido ejercicio de un derecho político-electoral por una persona titular de un cargo público de elección y el derecho de las mujeres a un ambiente libre de violencia.

Por tanto, el admitir que el presente caso es de naturaleza electoral, no vulnera el contenido del aludido criterio judicial, sino que lo extiende a una tutela más amplia. Ese

¹⁵ Jurisprudencia 21/2018, de rubro: "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO", consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22.

ensanchamiento deriva precisamente del contenido esencial de los derechos humanos involucrados, de forma que el criterio sostenido por la suscrita tiene base constitucional y convencional.

La interpretación conforme y la violencia política contra las mujeres en razón de género

Estimo que en una interpretación conforme del derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia, relacionado con el contenido de la tutela judicial efectiva y el principio de interdependencia de los derechos fundamentales, el hecho de que la persona denunciada sea titular de un cargo de elección popular y desempeñe los actos de violencia con motivo del ejercicio de sus funciones, actualiza la competencia de las autoridades electorales para investigar y sancionar, en ese ámbito, las conductas denunciadas.

Ello, porque el debido ejercicio del cargo se ha considerado objeto en materia electoral y, por tanto, los actos de violencia de género que una persona titular de un cargo de elección popular ejerza con motivo de su encargo contra otra persona en el ámbito de la función pública, debe estimarse del interés de esa rama jurídica, pues no puede dejar de ser objeto de examen el incorrecto ejercicio de atribuciones en que incurriría una funcionaria o funcionario de elección popular al aprovechar su investidura para lesionar los derechos de otras funcionarias o funcionarios, por la sola razón de que la víctima no desempeña algún cargo



derivado del voto popular.

Pensar que los actos de violencia de género que se cometen por las personas titulares de los cargos de elección popular con motivo de su encargo contra personas que no tienen esa calidad, están fuera del ámbito material de validez de las normas de la materia electoral, traería efectos nocivos al sistema especializado de justicia y a la democracia.

En primer lugar, con ese criterio se permitiría que los actos de violencia de género como los que se estudian quedaran sin la tutela judicial electoral, pues si bien podrían sancionarse mediante los procedimientos de responsabilidad relativos a otras materias, las conductas de ese tipo ejecutadas mediante el ejercicio indebido del encargo, dirigidas a funcionarias o funcionarios que no son de elección popular, no tendrían consecuencia alguna en vía electoral, lo cual no puede permitirse, puesto que ese incorrecto ejercicio de la investidura pública, implica un indebido ejercicio de derechos político-electorales por parte del sujeto activo, lo que resulta de todo el interés de la justicia electoral, por lo que debe ser investigada y sancionada en las vías de esta materia.

Piso disparejo en tutela judicial

Por otra parte, el no conocer de los asuntos de violencia política de género en casos como el que se analiza genera una situación de desigualdad y discriminación en el acceso

a la justicia electoral, porque sólo podrían ser objeto de tutela las conductas de violencia de género desarrolladas por funcionarias o funcionarios de elección popular contra quienes comparten esa característica, pero no aquellas en que las lesiones reclamadas sean similares o iguales pero cometidas contra funcionarios que han sido electos de forma popular, lo que supone un piso disparado en la tutela judicial y, por tanto, un ambiente discriminatorio en el acceso a las herramientas de justicia.

También, debe considerarse que la falta de sanción de esos actos impactaría negativamente en el desarrollo de nuestra democracia y en lograr condiciones de igualdad sustantiva para las mujeres, así como de un ambiente libre de violencia en el ejercicio de la función pública, porque permitiría otorgar certeza a dichas funcionarias y funcionarios en cuanto a que no pueden ser castigadas o castigados en la vía electoral cuando su víctima es una persona que no ejerce un cargo de elección popular, lo cual entrañaría la perpetración de ataques de las personas que cuentan con un cargo de elección popular contra las que no tienen dicha calidad jurídica.

Reforma legal en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género

En adición a lo anterior, las consideraciones esbozadas no transgreden lo expuesto en la jurisprudencia 21/2018 de rubro: "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO".



La interpretación estricta de los parámetros de dicho criterio judicial se utiliza como base para estimar que el asunto que se discute no se ubica dentro del concepto de violencia política de género, por el hecho de que la presunta víctima no ejerce un cargo de elección popular.

En cambio, desde mi perspectiva, debe efectuarse una interpretación conforme que haga extensivo el alcance de la tutela electoral a las personas que son víctimas de la violencia cometida por las y los titulares de los cargos de elección popular en el ejercicio de la función pública, con la finalidad de que puedan sancionarse las conductas cometidas por dichas personas y que incidan en el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Lo anterior, cobra relevancia porque con independencia de lo sostenido en el referido criterio, la actual definición de violencia política contenida en la Ley General de Acceso de la Mujeres a una Vida Libre de Violencia –artículo 20 bis-, introducida con motivo de la reforma legal de trece de abril de dos mil veinte, es más amplia en cuanto a las hipótesis que abarca.

De ella se desprende que se considera violencia política de género, entre otras cuestiones, todo acto u omisión, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada que tenga por resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales, o bien, el pleno ejercicio de las atribuciones a de un cargo público, labor o actividad, el libre desarrollo de

la función pública y la toma de decisiones, entre otras cosas.

Conclusión

Es decir, dicha definición abarca tanto los actos que afectan a los derechos político-electorales como al desempeño de un cargo público en lo general, **sin exigir como elemento para la configuración del concepto de violencia política el que la víctima sea titular de un cargo de elección popular.**

Por tanto, se estima que la definición legal vigente de violencia política contra las mujeres por razón de género no exige como una condicionante para su configuración el que la víctima sea una persona que ostente un cargo de elección popular, dado que la definición legal abarca la afectación a la víctima en el ejercicio de un cargo sin importar su naturaleza.

En esa lógica, considero que se debió incluso modificar la jurisprudencia 21/2018 de esta Sala Superior, para ajustarla al texto normativo de la reforma legal en materia de violencia política en razón de género y, con ello, otorgar desde el ámbito electoral una protección más amplia al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia contra actos de funcionarios de elección popular que puedan lesionarlo.

En esa lógica, también advierto la necesidad de revisar el contenido del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, con la finalidad de ajustarlo al contenido de la reforma legal en la materia y aumentar la protección



para establecer medidas más efectivas para tutelar los derechos de las mujeres en el ámbito político y público.

En síntesis, por lo que refiere al caso concreto, considero que, para la actualización de la violencia política de género, basta con que la persona denunciada sea una funcionaria o funcionario de elección popular sin que se requiera que la víctima también lo sea, porque tal situación está directamente relacionada con el debido ejercicio del cargo y ello es objeto de conocimiento de la materia electoral, razón que lleva a concluir que el presente caso debe ser conocido en las vías de la tutela electoral.

En consecuencia, considero que lo conducente era **confirmar** la sentencia impugnada.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.