



**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO
(Y PERSONAS CIUDADANAS)**

EXPEDIENTE: SCM-JDC-256/2022

PARTE ACTORA:
MARGARITA MARTÍNEZ PÉREZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE PUEBLA

MAGISTRADA:
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIO:
DANIEL ÁVILA SANTANA

Ciudad de México, a 8 (ocho) de septiembre de 2022 (dos mil veintidós)¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública **confirma** el acuerdo plenario emitido por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el juicio TEEP-JDC-088/2022.

G L O S A R I O

Acuerdo 20	Acuerdo emitido en el expediente SE/PES/MMP/020/2022 por la encargada de despacho de la Dirección jurídica del Instituto Electoral del Estado de Puebla
Acuerdo Plenario	Acuerdo plenario emitido el 3 (tres) de junio por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el juicio TEEP-JDC-088/2022 en que se escindió la demanda de la parte actora respecto a los actos de violencia política contra las mujeres por razón de género para enviarla al Instituto Electoral del Estado de Puebla

¹ En adelante, las fechas corresponderán a 2022 (dos mil veintidós), salvo precisión en contrario.

Ayuntamiento	Ayuntamiento de Xayacatlán de Bravo, Puebla
Código Local	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
IEE o Instituto Local	Instituto Electoral del Estado de Puebla
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas)
Jurisprudencia 12/2021	Jurisprudencia 12/2021 de la Sala Superior de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES UNA VÍA INDEPENDIENTE O SIMULTÁNEA AL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO ²
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PES	Procedimiento especial sancionador
Tribunal Local	Tribunal Electoral del Estado de Puebla
VPMRG	Violencia política contra las mujeres en razón de género

A N T E C E D E N T E S

1. Instancia local. El 26 (veintiséis) de mayo la parte actora presentó demanda ante la oficialía de partes del Tribunal Local con la cual se formó el expediente TEEP-JDC-088/2022.

2. Acuerdo Plenario. El 3 (tres) de junio el Tribunal Local emitió el Acuerdo Plenario por el cual escindió la demanda de la parte actora respecto a supuestos actos de VPMRG en su contra, y remitió al IEE la parte escindida para que se pronunciara sobre dicho planteamiento, así como el otorgamiento de las medidas cautelares respectivas.

² Consultable en Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 14, número 26, 2021 (dos mil veintiuno), páginas 41 y 42.



3. Juicio de la Ciudadanía. Inconforme con dicha determinación, el 9 (nueve) de junio, la parte actora presentó ante la oficialía de partes del Tribunal Local demanda de Juicio de la Ciudadanía.

4. Instrucción. El 16 (dieciséis) de junio, se recibió el medio de impugnación en la Sala Regional y se integró el expediente con número de clave SCM-JDC-256/2022, el cual fue turnado a la ponencia a cargo de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas quien lo recibió y en su oportunidad admitió la demanda y cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer este Juicio de la Ciudadanía, al ser promovido por una ciudadana que controvierte el Acuerdo Plenario del Tribunal Local y señala que indebidamente escindió la demanda presentada en contra de actos de VPMRG que atribuye al Ayuntamiento; supuesto de competencia de esta Sala Regional y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción, lo anterior, con fundamento en:

- **Constitución:** artículos 41 párrafo tercero base VI y 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 166-III.b) y 176.
- **Ley de Medios:** artículos 3.2.c), 79.1 y 80.1.f).
- **Acuerdo INE/CG329/2017**, que establece el ámbito territorial de cada circunscripción plurinominal y su ciudad cabecera.

SEGUNDA. Perspectiva de género

El análisis de este caso debe hacerse con perspectiva de género debido a que la controversia planteada por la parte actora se encuentra relacionada con una demanda que se planteó ante el Tribunal Local en la cual denunció actos que, en su concepto, son constitutivos de VPMRG.

De igual forma, es de advertir que los planteamientos que formula ante esta instancia se dirigen a señalar que el Tribunal Local de manera indebida escindió su demanda de manera indebida y envió al Instituto Local lo correspondiente a los actos denunciados como VPMRG.

En ese sentido, el análisis del presente juicio deberá efectuarse a la luz de la metodología de perspectiva de género, el cual sirve como mecanismo para estudiar las construcciones culturales y sociales entendidas como propias para hombres y mujeres.

Con relación a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Protocolo para para Juzgar con Perspectiva de Género³, señalando que en cuanto a la administración de justicia, la perspectiva de género es una herramienta indispensable para lograr que las resoluciones funjan como mecanismo primordial para acabar con la desigualdad entre hombres y mujeres, eliminar la violencia contra las mujeres y niñas, proscribir cualquier forma de discriminación basada en el género y erradicar los estereotipos, prejuicios, prácticas y roles de género que limitan el ejercicio pleno de los derechos de las personas.

Juzgar con esta perspectiva implica reconocer la situación de desventaja particular en la cual históricamente se han

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2020 (dos mil veinte). Protocolo para juzgar con perspectiva de género. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Descargable en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/para-juzgar-con-perspectiva-de-genero>.



encontrado las mujeres⁴ -aunque no necesariamente está presente en todos los casos-, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente existe en torno a la posición y rol que debieran asumir, como una cuestión inevitable e implícita a su sexo⁵.

Esto permite identificar la existencia de distinciones indebidas, exclusiones o restricciones basadas en el género que impidan el goce pleno de los derechos de las personas.

TERCERA. Requisitos de procedencia

Este Juicio de la Ciudadanía reúne los requisitos para estudiar la controversia, establecidos en los artículos 7, 8, 9.1 y 13.1.b), 79 y 80 de la Ley de Medios.

a) Forma. La parte actora presentó su demanda por escrito ante la autoridad responsable, identificó la resolución que controvierte, y expuso los hechos y agravios correspondientes.

b) Oportunidad. La demanda es oportuna pues la resolución impugnada fue emitida el 3 (tres) de junio y notificada en la misma fecha⁶ por lo que el plazo para la presentación de la

⁴ La perspectiva de género, como método analítico, debe aplicarse en todos los casos que involucren relaciones asimétricas, prejuicios y patrones estereotípicos, independientemente del género de las personas involucradas, con la finalidad de detectar y eliminar las barreras y los obstáculos que discriminan a las personas por su pertenencia al grupo de “mujeres” u “hombres”; lo que fue establecido en la tesis 1a. LXXIX/2015 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIENTEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS** (consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 15, febrero de 2015 [dos mil quince], página 1397).

⁵ De acuerdo con la tesis aislada 1a. XXVII/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN** (consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 40, marzo de 2017 [dos mil diecisiete], tomo I, página 443).

⁶ Según cédula de notificación enviada por el Tribunal Local, el acuerdo plenario fue notificado a la parte actora por correo electrónico en la fecha de su emisión.

demanda transcurrió del 6 (seis) al 9 (nueve) de junio⁷ y si la demanda se presentó en el último día del plazo, la oportunidad es evidente.

c) Legitimación e interés jurídico. La parte actora los tiene ya que se trata de una persona que controvierte el Acuerdo Plenario emitido por el Tribunal Local el cual considera vulnera su derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución.

d) Definitividad. Este requisito está satisfecho, pues la norma electoral no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado antes de acudir a esta instancia para controvertir la resolución impugnada.

CUARTA. Estudio de la controversia

4.1. Demanda primigenia

La parte actora acudió al Tribunal Local y en su demanda hizo una relatoría de hechos de los cuales destacan los siguientes:

- El 17 (diecisiete) de junio de 2021 (dos mil veintiuno) el IEE le otorgó la constancia de asignación de regiduría.
- El 21 (veintiuno) de octubre de 2021 (dos mil veintiuno) se incorporó al Ayuntamiento en su calidad de regidora.
- Desde que comenzó su gestión como regidora no cuenta con un lugar fijo como oficina y ha sido objeto de discriminación por ser mujer y pertenecer a un partido político diferente al que gobierna el Ayuntamiento, además de que existe un abuso laboral en su contra al desempeñar diversas actividades en horarios de 12 (doce) horas diarias.
- En la reunión del cabildo de 8 (ocho) de mayo, se levantó un acta en que se señalaba la aceptación de la regidora de que

⁷ Sin contar el 4 (cuatro) y 5 (cinco) de junio por ser sábado y domingos, pues la controversia no se encuentra relacionada con un proceso electoral.



sacaba información del Ayuntamiento y se le amenazó de que, si tomaba fotografías, firmaría su renuncia. La parte actora afirma que se negó a firmar el acta.

- Como regidora ha recibido una percepción menor, sospecha que es por ser mujer y pertenecer a un partido político diverso al que gobierna.

A partir de los hechos relatados, consideró que los mismos constituían VPMRG lo que ha tenido como consecuencia el menoscabo en el goce y del cargo público lo cual tiene además un impacto financiero pues sospecha que como regidora, le pagan menos por el hecho de ser mujer y pertenecer a un partido político diverso.

Por lo anterior, solicitó al Tribunal Local la adopción de medidas cautelares con el fin de garantizar su seguridad y evitar la obstaculización del procedimiento correspondiente ante la posible destitución o despido injustificado. Asimismo, señaló que teme por cualquier tipo de actuación catalogada como delito en contra de su persona, vida o familia.

4.2. Acuerdo Plenario

En el Acuerdo Plenario, el Tribunal Local consideró que era necesario escindir la cuestión relacionada por la presunta existencia de VPMRG pues el artículo 416 del Código Local refiere que la vía para atenderla es el procedimiento especial sancionador.

Lo anterior en el entendido de que los agravios no relacionados con ese tema serían analizados en el Juicio de la Ciudadanía local. Así, el Tribunal Local explicó que la parte actora planteaba 5 (cinco) cuestiones en la controversia que sometió a su

consideración en aquella instancia:

1. La omisión de pago y la desproporcionalidad de las remuneraciones inherentes al cargo que desempeñaba;
2. El pago desproporcional de remuneraciones del cargo;
3. La omisión de proporcionarle un espacio para desempeñar su cargo;
4. La negativa de expedirle una credencial que le acredite como regidora; y
5. No ser convocada a sesiones de cabildo.

Además, considerando que la parte actora denunciaba que la citadas omisiones y actos implicaban violencia política por razón de género en su contra concluyó que en el Juicio de la Ciudadanía local debía conocer únicamente lo relacionado con la supuesta afectación del patrimonio de la parte actora en su función de regidora, y las demás cuestiones, al estar relacionadas con la posible comisión de VPMRG debían ser estudiadas en la vía del PES.

Con relación a las medidas cautelares solicitadas el Tribunal Local consideró que no estaba en condiciones de emitir las medidas de protección pues de la lectura integral de la demanda no advertía que estuviera en peligro, la vida, o la integridad física de la recurrente.

Además, refirió que las medidas solicitadas se referían a hechos futuros e inciertos que no se habían materializado o al menos no existía prueba fehaciente que evidenciara la premura y urgente determinación.

En consecuencia, envió al Instituto Local copia certificada de la demanda para que determinara lo que en derecho



correspondiera mediante la vía del procedimiento especial sancionador si es que en su caso hubiera lugar al otorgamiento de medidas cautelares.

Por otra parte, respecto al señalamiento relacionado con la posible destitución o despido injustificado y que teme por cualquier tipo de actuación catalogada como delito en contra de su persona, vida o familia, el Tribunal Local dio vista a la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado.

4.3. Síntesis de agravios

En primer término, la parte actora considera que el Tribunal Local al escindir su demanda lo hizo sin percatarse de que debía conocerla en la vía que la promovió -Juicio de la Ciudadanía local-.

Considera que el Tribunal Local se basó en una norma que regula y hace excesiva la tramitación respecto a las medidas de protección a las mujeres que sufren VPMRG.

Refiere que la responsable no hizo un análisis integral de la demanda y menos del ataque que sufrió e imputó a las personas denunciadas.

En su concepto, lo anterior transgrede los principios de legalidad y exhaustividad lo que la deja en estado de indefensión y dilata cualquier prevención para poder repeler la agresión o las amenazas de vulneración a sus derechos fundamentales.

Considera que si bien el PES es fundamental para proteger el estado democrático, el Instituto Local y todas sus áreas no lo

llevan a cabo a cabo conforme a la ley pues, señala, todas las denuncias relacionadas con el proceso electoral 2020-2021 siguen sin resolverse lo que le genera el temor fundado de que el procedimiento no se realice en los tiempos señalados en el Código Local.

Agrega que de la Jurisprudencia 12/2021 se desprende que el Tribunal Local tiene facultades para resolver este tipo de asuntos y es incongruente que el procedimiento escindido sea analizado por una autoridad distinta de tal modo que deja al arbitrio del EE la adopción de las medidas cautelares solicitadas y la forma en que se dicten las mismas.

También señala una falta de exhaustividad en la resolución impugnada pues el Tribunal Local no atendió la solicitud de medidas cautelares aun y cuando hay un derecho que en su concepto requiere protección y es urgente.

4.4. Respuesta de la Sala Regional

Esta Sala Regional da respuesta a los agravios de la parte actora a partir de dos premisas en las que se basan sus agravios:

- 1- La determinación del Tribunal Local de escindir su demanda para que los hechos que afirmó eran VPMRG en su contra fueran conocidos en un PES en vez de en el Juicio de la Ciudadanía local que promovió;
- 2- La omisión del Tribunal Local de emitir las medidas cautelares solicitadas.

En ese contexto, en un primer momento se analizará si, como lo señala la parte actora, el Tribunal Local escindió de manera incorrecta su demanda y posteriormente, si la responsable debió declarar las medidas cautelares que solicitó.



4.4.1. ¿Actúo correctamente el Tribunal Local al escindir la demanda de la parte actora y determinar que los hechos posiblemente constitutivos de VPMRG debían conocerse en la vía del PES?

En esencia, la parte actora refiere que el Tribunal Local de manera incorrecta escindió su demanda en vez de determinar en el Juicio de la Ciudadanía que promovió si se había cometido VPMRG en su contra.

El agravio de la parte actora es infundado atento a las siguientes consideraciones.

a. Marco jurídico aplicable

El 13 (trece) de abril de 2020 (dos mil veinte) se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma en materia de paridad y VPMRG que configuró un nuevo diseño institucional para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres y la prevención, sanción y reparación de tal irregularidad.

El referido decreto modificó 8 (ocho) ordenamientos⁸; con diversos alcances que a continuación se destacan respecto a lo que al caso interesa; en específico, en cuanto a la vertiente que implica la investigación de los hechos denunciados como VPMRG y la imposición de sanciones.

Debe destacarse que en dicho decreto se

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de

⁸ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; Ley Electoral; Ley de Medios; Ley General de Partidos Políticos; Ley General en Materia de Delitos Electorales; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Violencia

Esta ley define la VPMRG como toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo⁹.

Por otro lado, se estableció que entre otros sujetos que pueden cometer VPMRG están las personas precandidatas, personas candidatas, quienes representan a los partidos políticos y particulares.

Además, se otorgaron atribuciones al Instituto Nacional Electoral y a los organismos públicos locales para promover la cultura de la no violencia y sancionar la VPMRG.

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Esta ley fue modificada en múltiples disposiciones; sin embargo, en este asunto resulta importante destacar el rubro del derecho administrativo sancionador en relación con la VPMRG.

Con la referida reforma se dispuso expresamente que las infracciones relacionadas con la referida violencia se deberán conocer vía procedimiento especial sancionador¹⁰.

⁹ Artículo 20 Bis párrafo primero.

¹⁰ Artículo 470 párrafo 2.



Además, regula un catálogo de medidas cautelares¹¹ que podrán ser procedentes en caso de VPMRG, entre otras, a partir de las siguientes actuaciones:

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

Además, se vinculó a los congresos para que, en el ámbito local, regularan los procedimientos especiales sancionadores en materia de la citada violencia¹².

Asimismo, estableció que las denuncias presentadas ante los organismos públicos locales y los procedimientos que inicien de oficio deben sustanciarse -en lo conducente- como se hace en el ámbito federal (sustancia la autoridad administrativa y resuelve un órgano jurisdiccional, se dan vistas cuando deba sancionarse en materia administrativa, plazos breves para su solución, establece derechos para quien denuncia y también para la persona denunciada)¹³.

- Ley de Medios

En esta ley se adicionó una hipótesis de procedibilidad del Juicio de la Ciudadanía competencia de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para interponer un medio de

¹¹ Artículo 463 Bis.

¹² Artículo 440 párrafo 3.

¹³ Artículos 440 párrafo 3 y 474 Bis párrafo 9.

impugnación específico en los casos de VPMRG¹⁴.

- Régimen sancionador electoral

La base del régimen sancionador electoral en el ámbito local que da sustento a la existencia de los procedimientos administrativos sancionadores se encuentra en el artículo 116-IV incisos j) y o) de la Constitución a través del cual se faculta a los congresos de los estados a regular, entre otros aspectos, lo relativo a las faltas administrativas en materia electoral.

El artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las directrices que las leyes electorales locales deberán considerar al regular los procedimientos sancionadores, conforme a las cuales se contempla que en los estados deberán reglamentarse cuestiones como la clasificación de los procedimientos en ordinarios y especiales; sujetos y conductas sancionables; reglas de inicio, tramitación y órganos competentes; reglas para el tratamiento de quejas frívolas; y regular el procedimiento especial sancionador para los casos de VPMRG. Entre otras cuestiones, establece lo siguiente:

Artículo 440. Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:

(...)

3. Deberán regular el procedimiento especial sancionador para los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Esto con independencia del párrafo 9 del artículo 474 Bis de la referida ley, que dispone que *“Las denuncias presentadas ante los Organismos Públicos Locales Electorales (...) deberán ser sustanciados en lo conducente, de acuerdo al procedimiento establecido en este artículo.”*

¹⁴ Artículo 80.1.h).



Asimismo, se estableció un procedimiento que deberá seguirse cuando se denuncie la posible comisión de conductas que configuren VPMRG conforme a lo siguiente:

Artículo 474 Bis

1. En los procedimientos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, ordenará en forma sucesiva iniciar el procedimiento, así como resolver sobre las medidas cautelares y de protección que fueren necesarias. Cuando las medidas de protección sean competencia de otra autoridad, la Secretaría Ejecutiva dará vista de inmediato para que proceda a otorgarlas conforme a sus facultades y competencias.
2. (...).
3. (...).
4. La denuncia deberá contener lo siguiente:
(...)
5. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción; tal resolución deberá ser confirmada por escrito y se informará a la Sala Especializada del Tribunal Electoral, para su conocimiento.
6. (...)
7. Cuando la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva admita la denuncia, emplazará a las partes, para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará a la persona denunciada de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.
8. (...)
9. Las denuncias presentadas ante los Organismos Públicos Locales Electorales, así como procedimientos iniciados de oficio, deberán ser sustanciados en lo conducente, de acuerdo al procedimiento establecido en este artículo.

- Ámbito local

En el caso del estado de Puebla, el Código Local fue reformado el 29 (veintinueve) de julio de 2020 (dos mil veinte)¹⁵ señalando entre otras razones para dichas modificaciones la necesidad de adaptar dicha norma en relación con las reformas referidas en

¹⁵ Decreto consultable en la siguiente liga https://www.ieepuebla.org.mx/2020/normatividad/T_5_29072020_C.pdf [consultada el 1° (primero) de septiembre] que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios y la jurisprudencia XX.2o.J/24 de Tribunales Colegiados de Circuito de rubro **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009 (dos mil nueve), página 2479 y registro 168124.

los párrafos anteriores.

Una de dichas modificaciones fue incluir el Juicio de la Ciudadanía¹⁶, el cual es procedente para impugnar transgresiones a los derechos de votar y ser votada o votado en las elecciones populares -lo que incluye el acceso al cargo-, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Por otra parte, el mismo Código Local se reformó a efecto de regular el PES y las medidas cautelares para el caso de VPMRG¹⁷.

Lo anterior pone en evidencia que en la instancia local existe tanto el juicio con el que se puede atender la transgresión de derechos político -electorales como el PES; sin embargo, a diferencia de lo que ocurre a nivel federal en que la reforma de abril de 2020 (dos mil veinte) amplió los casos en que procede el Juicio de la Ciudadanía -competencia de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- incluyendo aquellos casos en que se considerara que se actualiza algún supuesto de VPMRG en los términos establecidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la reforma que el Congreso del Estado de Puebla hizo al Código Local en que incluyó el Juicio de la Ciudadanía competencia del Tribunal Local no incluyó tales casos como aquellos que podrían ser conocidos por el Tribunal Local en esa

¹⁶ Artículos 348-II, 353 Bis y 354 -entre otros-.

¹⁷ Capítulo I Bis De las medidas cautelares y de reparación integral en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género artículos 401 Bis y 401 Ter, último párrafo del 410 y 416 mediante decreto de 29 (veintinueve) de julio de 2020 (dos mil veinte).



vía.

En efecto, según el artículo 353 Bis del Código Local, el Juicio de la Ciudadanía competencia del Tribunal Local:

... es el medio de impugnación a través del cual se combaten violaciones a los derechos de votar y ser votada o votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, mismo que podrá ser ejercitado por el ciudadano por sí mismo y en forma individual, o por medio de sus representantes legales cuando:

- I. Existan violaciones a los derechos político-electorales de ser votada o votado cuando, sea negado indebidamente el registro como candidata o candidato a un cargo de elección popular local habiendo sido propuesto por un partido político;
- II. Habiéndose asociado con otras ciudadanas o ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos del Estado, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político local o agrupación política local. La demanda deber presentarse por medio de quien ostente la representación legítima;
- III. Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el primer párrafo del presente artículo.
- IV. Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales.
De igual forma, en tratándose de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades partidistas durante los procesos internos de elección de dirigentes y selección de candidatas o candidatos a puestos de elección popular.
- V. En contra de sanciones impuestas por algún órgano del instituto o de un partido político, siempre y cuando implique violación a un derecho político-electoral;
- VI. Se vulnere el derecho a la información o el derecho de petición en materia político-electoral; y
- VII. En contra de los actos y resoluciones que violenten el derecho para integrar las autoridades electorales del Estado.

b. Estudio del caso concreto

De acuerdo con los antecedentes y el marco jurídico referido, debe analizarse si como lo señaló el Tribunal Local, los actos que denunció la parte actora afirmando que constituían VPMRG cometida en su contra los tenía que sustanciar el IEE en un PES o, el Tribunal Local contaba con la facultad para resolver lo

correspondiente mediante Juicio de la Ciudadanía local.

Para esta Sala Regional el agravio es **infundado** ya que el Tribunal Local escindió la demanda de manera correcta pues envió la parte que corresponde a hechos de VPMRG para ser conocidos a través del PES en términos de la normativa local que -a diferencia de la federal de la que deriva la Jurisprudencia 12/2021- no prevé al Juicio de la Ciudadanía local como una vía apta para conocer casos de VPMRG los cuales deben ser conocidos -según el Código Local- a través del PES que se sustancia por el IEE y es resuelto por el Tribunal Local.

En ese sentido debe destacarse que la definición de los medios de impugnación locales constituye una materia propia de la regulación estatal, a partir de la libertad configurativa de la que gozan las entidades federativas¹⁸, pues no existe alguna disposición en la Constitución en la que expresamente se regulen los asuntos que serán competencia específica de los tribunales locales.

Por tanto, la facultad de legislar regular los medios de impugnación y los supuestos de procedencia incide en el ámbito de las atribuciones constitucionales y legales del Congreso del Estado de Puebla.

De este modo, la legislatura local en Puebla instituyó el Juicio de la Ciudadanía local señalando los supuestos en que este sería procedente entre los que no incluyó la posible vulneración de derechos por la comisión de VPMRG; determinación que forma parte de la libertad configurativa del Congreso del Estado de Puebla por lo que debe privilegiarse tal decisión.

¹⁸ Ver artículo 116 fracción cuarta de la Constitución.



Ahora bien, la parte actora expresó en su demanda en la instancia local actos y conductas que considera vulneran sus derechos político-electorales tales como:

- Que desde que comenzó su gestión como regidora no cuenta con un lugar fijo como oficina y ha sido objeto de discriminación por ser mujer y pertenecer a un partido político diferente al que gobierna el Ayuntamiento, además de que existe un abuso laboral en su contra al desempeñar diversas actividades en horarios de 12 (doce) horas diarias;
- La existencia de señalamientos de que sacaba información del Ayuntamiento;
- La amenaza de hacerle firmar su renuncia, y;
- Recibir una percepción menor por ser mujer y pertenecer a un partido político diverso al que gobierna el Ayuntamiento.

Para demostrar la supuesta VPMRG de que afirma es víctima, la parte actora ofreció como pruebas documentales relacionadas con su nombramiento como regidora, actas y videos de las sesiones de cabildo y nóminas que debían requerirse al Ayuntamiento, además de la presuncional y la instrumental de actuaciones.

En ese sentido, esta Sala Regional coincide con el Tribunal Local en el sentido de que era necesario analizar esos actos a través del PES en términos de lo establecido en el Código Local que señala como la única vía para el conocimiento de las denuncias por VPRMG el PES sin facultar al Tribunal Local a conocerlos como Juicios de la Ciudadanía local.

Dicho diseño legislativo del estado de Puebla que definió la vía para conocer estos casos en la materia electoral fue producto de

la reforma realizada en julio de 2020 (dos mil veinte) que derivó de la aprobada previamente a nivel federal en abril de ese mismo año y en el decreto en que se publicó se señaló expresamente que la reforma se hacía para armonizar las normas locales con la reforma realizada previamente a nivel federal y a fin de contar con un marco normativo que regulara y estableciera las herramientas de actuación que permitan combatir y erradicar la VPMRG en Puebla.

Así, en el caso era necesario -como atinadamente resolvió el Tribunal Local- que con su denuncia se iniciara un PES que fuera instruido en un primer momento por el IEE para allegarse de mayores elementos a fin de determinar si los hechos denunciados estaban acreditados o no y en su caso, las circunstancias en que estos sucedieron.

En ese contexto, se advierte que el Código Local en su Título Cuarto, Capítulo Tercero establece el procedimiento sancionador y se señala en su artículo 410 que la Secretaría Ejecutiva del IEE, instruirá el procedimiento en cualquier momento, cuando se presenten denuncias, o de oficio, por hechos relacionados con VPMRG.

En efecto, el Código Local en el apartado respectivo, establece plazos y términos específicos para el desarrollo del PES que por naturaleza debe ser sumarísimo y expedito.

El Código Local establece que la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del IEE podrá admitir o desechar la denuncia respectiva en un plazo no mayor de 24 (veinticuatro) horas; la audiencia de pruebas y alegatos ocurrirá dentro de las 48 (cuarenta y ocho) horas siguientes a la admisión de la denuncia y en el mismo plazo



se resolverá sobre las medidas cautelares correspondientes (artículo 413 del Código Local).

Celebrada la audiencia, de manera inmediata la persona secretaria ejecutiva del IEE enviará el expediente al Tribunal Local con el respectivo informe circunstanciado (artículo 415 del Código Local).

Atento a lo anterior se advierte que contrario a lo referido por la parte actora, en el estado de Puebla el PES es el medio idóneo para atender la denuncia por actos de VPMRG que planteó ante el Tribunal Local, el cual debe ser sustanciado en un plazo breve como dispone el Código Local.

Por su parte, los actos que analizará el Tribunal Local en el Juicio de la Ciudadanía local -de manera independiente al PES- serán los relativos a que supuestamente se han vulnerado los derechos político electorales de la parte actora en su calidad de regidora -sin que necesariamente dicha vulneración implique la comisión de VPMRG, cuestión que se definirá en el PES-.

Por lo anterior se concluye que, el Tribunal Local escindió de manera correcta la demanda de la parte actora en términos de lo establecido en el Código Local.

Ahora bien, la parte actora señala que tal determinación es contraria a lo establecido en la Jurisprudencia 12/2021. Dicha jurisprudencia emanó de una contradicción de criterios entre el sostenido por la Sala Regional Toluca de este tribunal en diversos juicios -entre otros- el ST-JDC-201/2020 en que era aplicable el Código Electoral del Estado de México que, derivado de las reformas federales de abril de 2020 (dos mil veinte) fue

modificada e incluyó -al igual que a nivel federal- como uno de los casos de procedencia del Juicio de la Ciudadanía en dicho estado, aquellos asuntos en que se considerara que se actualizaba algún supuesto de VPMRG¹⁹.

Esto no sucede en el estado de Puebla pues como se explicó, con posterioridad a dicha reforma federal de abril de 2020 (dos mil veinte), el Congreso del Estado de Puebla -a diferencia de lo que hizo el del Estado de México- no incluyó como uno de los casos de procedencia de los Juicios de la Ciudadanía aquellos en que se adujera la comisión de VPMRG los cuales decidió -en ejercicio de su libertad configurativa- que debían ser conocidos todos ellos a través del PES.

Atento a lo expuesto y considerando de manera especial el marco jurídico específico del estado de Puebla, la actuación del Tribunal Local fue correcta pues resultaba necesario escindir la demanda de la parte actora en la instancia primigenia para atender los planteamientos respecto a conductas que señaló como causantes de VPMRG en un PES.

La conclusión anterior no es contraria al criterio sostenido por este tribunal en el sentido de que las normas relativas a los

¹⁹ En la sentencia de la referida contradicción de criterios [SUP-CDC-6/2021] se citan varios precedentes de la Sala Superior siendo relevante para este caso que en ninguno de ellos era materia de definición lo correcto o no de las legislaciones locales respecto a contemplar el Juicio de la Ciudadanía como una vía para conocer los casos en que se alegara la comisión de VPMRG y si a pesar de no estar contemplada de manera expresa tal procedencia, debía declararse por parte de los tribunales. En efecto, en el recurso **SUP-REC-77/2021** la Sala Superior revisó la sentencia emitida por una sala regional en un juicio electoral en que confirmó una resolución de un PES en que se había determinado que no existió VPMRG sin que estuviera controvertido si la vía en que se había instruido tal procedimiento de manera inicial fue correcta o no. En el juicio **SUP-JDC-646/2021** la Sala Superior determinó la instancia competente para conocer una denuncia por la -aducida- comisión de VPMRG en que resolvió que debía conocerse en la vía de un PES local -en la legislación local correspondiente se establecía esta posibilidad-. En el juicio **SUP-JDC-299/2021** se revisó la sentencia emitida por un tribunal local al resolver un PES en que se determinó la inexistencia de VPMRG.



derechos humanos se deben interpretar favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, lo que conlleva al deber de adecuar las normas y prácticas internas a efecto de garantizar tales derechos²⁰, pues en el caso, existe una vía prevista por la legislatura local para atender las denuncias por actos constitutivos de VPMRG en la materia electoral.

En ese contexto, contrario a lo señalado por la parte actora al afirmar que existió una incorrecta interpretación de la Jurisprudencia 12/2021, tal aseveración es infundada pues de conformidad con el Código Local la vía para conocer y en su caso sancionar, reparar y atender los actos posiblemente constitutivos de VPMRG es el PES. En ese sentido no era necesario que el Tribunal Local hiciera una ponderación respecto de cuáles actos de los denunciados por la parte actora debían ser de su conocimiento a la luz de la referida jurisprudencia que surgió de casos en que la legislación contempla la posibilidad de conocer las denuncias o demandas por VPMRG en dos vías distintas, lo que no sucede en Puebla al existir una disposición que señala de manera clara la vía específica.

En ese sentido se reitera que si bien a nivel federal el Juicio de la Ciudadanía es procedente entre otros casos por actos que actualicen VPMRG, en el estado de Puebla la vía para atender la denuncia por dichas conductas es el PES, cuestión que no limita los derechos de las personas denunciadas al existir una vía en la cual serán atendidas dichas denuncias de conformidad con la libertad configurativa a que se ha referido en párrafos previos.

²⁰ Que dio origen a la jurisprudencia 14/2014 de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDÓNEO** consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 15, 2014 (dos mil catorce), páginas 46, 47 y 48.

Ahora bien, con relación a lo señalado por la parte actora en el sentido de que el Tribunal Local no analizó integralmente su demanda y menos el ataque sufrido por parte de las personas denunciadas, su agravio es **infundado** pues la escisión de su demanda, fue precisamente con la pretensión de atender de manera completa la denuncia respecto de los hechos calificados como VPMRG ya que en el estado de Puebla -como se ha explicado ampliamente- se prevé únicamente al PES como la vía para conocer los casos en que se aduzca la comisión de VPRMG.

En ese sentido, con independencia de si se admite o no la denuncia, lo trascendente es que, a partir del Acuerdo Plenario, los hechos denunciados como VPMRG son objeto de análisis en un PES, por lo que es incorrecto el planteamiento de la parte actora en el sentido de que la escisión decretada en el Acuerdo Plenario la deja en estado de indefensión, pues el IEE lleva a cabo las actuaciones correspondientes y de resultar procedente la denuncia, el Tribunal Local emitirá la resolución correspondiente.

4.4.2. Omisión del Tribunal Local de emitir las medidas cautelares solicitadas

El agravio de la parte actora es **fundado** pero **inoperante** pues efectivamente el Tribunal Local debió realizar un pronunciamiento respecto de las medidas cautelares solicitadas por la parte actora.

En el Acuerdo Plenario el Tribunal Local consideró que no estaba en condiciones de emitir las medidas de protección pues no advertía que estuviera en peligro, la vida, o la integridad física de la recurrente además de que las medidas solicitadas se referían



a hechos futuros e inciertos por lo que envió al IEE copia certificada de la demanda para que determinara lo que en derecho correspondiera mediante la vía del PES si es que en su caso hubiera lugar al otorgamiento de medidas cautelares.

Si bien es cierto, el Tribunal Local escindió la demanda y consideró que los actos constitutivos de VPMRG se debían sustanciar en un PES y refirió que el IEE debía realizar el pronunciamiento respecto de las medidas cautelares, pasó por alto que con base en los ordenamientos internacionales²¹, los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, para lo cual deben garantizar, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a ser elegibles²².

Asimismo, se ha condenado todas las formas de violencia contra las mujeres y se ha asumido el compromiso de adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar esa violencia, así como a hacerlo con la debida diligencia²³.

En el ámbito nacional, se ha reconocido la implementación de actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima. **Esas medidas se otorgan por la autoridad competente, inmediatamente al tener conocimiento de hechos que pudieran constituir**

²¹ Conforme con la Opinión consultiva 18, párrafos 1 y 7 de la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Artículo 4.j) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículos II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y artículo 7.a de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

²² Artículo 7.a de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

²³ Artículo 7.b de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres²⁴.

Por ello, cuando una autoridad tenga conocimiento de hechos de peligro en la integridad y vida de una víctima, se deben adoptar medidas necesarias para evitar alguna lesión o daño²⁵.

A partir de lo anterior, esta Sala Regional considera que el Tribunal Local debió realizar el pronunciamiento respecto de si eran necesarias las medidas para la protección de los derechos que la parte actora señalaba se habían vulnerado²⁶.

Lo anterior, pues las medidas cautelares equivalen a una protección del derecho a la tutela judicial efectiva cuya función es prevenir la posible afectación irreparable a uno o más derechos y vigilar que se cumplan las obligaciones y prohibiciones que establece la ley mientras se emite la resolución de fondo.

En efecto, el objeto de las medidas cautelares -con independencia del estudio de la controversia en el fondo que se haga al resolver el asunto- es salvaguardar de manera provisional derechos que pudieran estar en riesgo y que, por ende, requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que **las autoridades deben adoptar las medidas necesarias para cesar las actividades que causan el daño**, y prevenir o evitar el comportamiento lesivo.

De esta forma lo ha considerado la Sala Superior en la jurisprudencia 14/2015 de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU**

²⁴ Artículo 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

²⁵ Artículo 40 de la Ley General de Víctimas.

²⁶ Sin que ello implicara necesariamente que debía haberlas otorgado.



TUTELA PREVENTIVA²⁷ conforme a la cual la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original.

En el caso, toda vez que la parte actora solicitó medidas cautelares, el Tribunal Local debió realizar un pronunciamiento respecto de si ordenaba o no la **implementación de las mismas** y no dejarlo al arbitrio del IEE.

Además, considerando que la parte actora denunciaba la comisión de VPMRG en su contra, dicho pronunciamiento debió haber sido emitido en un plazo breve a la recepción de la demanda, lo que no hizo el Tribunal Local por lo que se le **conmina** para que en aquellas ocasiones en que reciba demandas en que se señale que una persona es víctima de VPMRG y solicite la emisión de medidas cautelares, emita el pronunciamiento respectivo a la brevedad posible.

Ahora bien, lo inoperante del agravio radica en el hecho de que el 14 (catorce) de junio, el Instituto Local emitió resolución respecto de la adopción de medidas cautelares y de protección con motivo de la denuncia presentada por la parte actora.

En la resolución referida, el IEE ordenó medidas cautelares para permitir a la denunciante acceder y ejercer su cargo como regidora y negó la adopción de las mismas respecto del pago de las remuneraciones y respecto de los actos denunciados en el sentido de que no se le facilitaron los elementos materiales, económicos y humanos para desarrollar su cargo.

²⁷ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 28, 29 y 30.

En ese sentido, al existir un pronunciamiento respecto de las medidas cautelares, a ningún fin práctico llevaría ordenar la emisión de estas al Tribunal Local.

Por lo expuesto y ante lo infundado e inoperante de los agravios, lo procedente es confirmar el Acuerdo Plenario.

Por lo expuesto, esta Sala Regional,

RESUELVE

ÚNICO. Confirmar el Acuerdo Plenario.

Notificar por **correo electrónico** al Tribunal Local y al IEE y por estrados a la parte actora y las demás personas interesadas. Infórmese vía correo electrónico a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 3/2015.

De ser el caso, devuélvase la documentación que corresponda y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge como magistrado en funciones, con el voto en contra del magistrado José Luis Ceballos Daza quien emite un voto particular ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.



VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA²⁸, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA IDENTIFICADO CON LA CLAVE SCM-JDC-256/2022²⁹.

Me permito expresar las consideraciones por las cuales disiento del criterio adoptado por la mayoría, en el que se determina confirmar la decisión tomada por el Tribunal local, en el sentido de escindir la impugnación para enviar al Instituto Estatal lo relacionado con la violencia política contra las mujeres por razón de género y de ese modo, trasladarle la responsabilidad a la autoridad electoral administrativa respecto al pronunciamiento sobre las medidas cautelares solicitadas por la promovente, así como para reencauzar otro segmento de la impugnación a la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado.

1. Perspectiva de género y visión integral de la impugnación por parte del tribunal local.

Desde mi punto de vista, de acuerdo al contexto del asunto, así como de las condiciones de atención prioritaria en las que se encuentra la actora, al conjuntarse diversos elementos susceptibles de una protección reforzada, como son el hecho de que es una mujer de sesenta y tres años que padece una enfermedad crónica, **el Tribunal local debió de analizar el asunto desde una perspectiva de género así como de carácter interseccional.**

En casos como el que se analiza, de acuerdo con la orientación que ha trazado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben

²⁸ De conformidad con los artículos 174, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²⁹ Secretario: Omar Enrique Alberto Hinojosa Ochoa

detectarse y eliminarse todas las barreras y obstáculos que discriminan a las personas por condiciones de sexo, género, edad o salud, considerando las situaciones de desventaja que, por dichas condiciones, generan un trato diferenciado e impiden la igualdad, visualizando su problemática y garantizando su acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria³⁰.

En el caso, la actora controvertió, en esencia, que el cuerpo edilicio y el presidente municipal del Ayuntamiento de Xayacatlán de Bravo, Puebla, ejercían actos y omisiones que se traducían en una violación a sus derechos político-electorales de ser votada, en la vertiente de acceso y desempeño del cargo de regidora que ostenta, y que, a su vez, dichos actos se traducían en violencia política de género en su contra.

Para justificar lo anterior, la promovente indicó en su demanda, entre otros hechos que:

- No se le cubrían la totalidad de sus **dietas** aunado a que se le pagaba una cantidad menor que a la de sus pares.
- El Presidente municipal y el resto del cabildo la habían **acosado, discriminado, abusado e ignorado** por ser mujer y por haber accedido al cargo de regidora por la vía de representación proporcional, postulada por el Partido Revolucionario Institucional, mientras que la mayoría del cabildo fue postulada por el partido Nueva Alianza.
- La habían explotado laboralmente y recibía constantes e injustificadas amenazas de despido.

³⁰ Ello, de conformidad con lo establecido en la tesis 1a. LXXIX/2015 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIENTEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS**; consultable en: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 15, febrero de 2015 [dos mil quince], página 1397.



- Que, a pesar de ostentar la regiduría de igualdad de género, le asignaban **funciones** que no correspondían a su cargo, como barrer; fumigar árboles; acarrear cartones de cerveza a la cancha municipal; limpiar y pintar la misma, entre otras.
- No se le había asignado un **lugar u oficina** para **desempeñar sus funciones**.
- Que frecuentemente **omitían llamarla a las sesiones de cabildo**.
- Le asignaron la **función** de vender boletos de un baile municipal, amenazándola con que, si no los vendía todos, los tendría que pagar.
- Le hacían firmar **las actas de sesión** sin que se le permitiera discutir los puntos de acuerdo.
- Le era revisado **su teléfono celular** bajo el argumento de que filtraba información, fotografías y videos que propiciaban burlas contra el presidente municipal.
- Que, mediante humillaciones, **la quisieron obligar a renunciar** si no pedía disculpas al Presidente municipal, amenazándola de iniciar una carpeta de investigación en su contra.
- Que **no se le había expedido su credencial** que la acreditaba con el cargo que ostentaba.
- Que, derivado de su edad y condición de salud, las constantes presiones y abusos le generaban un importante menoscabo.

De conformidad con ese reclamo integral, en su escrito impugnativo estatal, la enjuiciante, **ante el temor de que la destituyeran o despidieran injustificadamente, o, inclusive, que se cometiera un delito en su persona, vida o familia**, solicitó además al Tribunal local el dictado de **medidas cautelares y de protección**.

Un enfoque con integralidad de todo el planteamiento de la enjuiciante, podía ilustrar al Tribunal que entre las alternativas con las que contaba, estaba por supuesto visualizar la controversia de manera integrada, e incluso, que la medida cautelar solicitada estaba sustentada en un temor generado por el proceder sistemático del que se dolía.

Realizar esa interpretación integral era un aspecto obligado en el deber que le correspondía al tribunal para profesar una efectiva perspectiva de género, en la que debe favorecerse la mayor protección de derechos de las mujeres, cuando se esté en supuestos en que se aduzca vulneración a los derechos políticos en los términos que lo planteaba la actora.

De ahí que en mi punto de vista, el enfoque fragmentado que utilizó el tribunal derivó en una determinación que diseccionó los hechos en que la actora pretendía sostener su reclamo lo que es ajeno a una visión tuteladora de derechos, lo cual incluso trascendió en una perspectiva inexacta en cuanto a la diversa petición de que se le otorgaran medidas cautelares.

Incluso, me parece que la vista o escisión a la fiscalía, se basó exclusivamente en la alusión que hizo la actora a que el proceder en su contra podía constituir *abuso de autoridad*, pero en realidad lo que debió realizar era un enfoque global de los hechos materia de impugnación y a partir de ello asumir una posición consecuente.

2. Interpretación de la jurisprudencia 12/2021

Con independencia de lo anterior, si el tribunal consideró que era absolutamente necesario escindir o fragmentar la impugnación, entonces debía haber seguido la guía que ha formulado la Sala



Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia 12/2021.

Así, desde mi punto de vista, considero que **las consideraciones vertidas por autoridad responsable para escindir la demanda no fueron las correctas.**

Al respecto, es de señalar que la escisión ordenada por el tribunal fue para que el Instituto local, por la vía del procedimiento especial sancionador conociera sobre **I) la procedencia, y/o al otorgamiento de medidas cautelares que solicitó, y II) la investigación de las conductas denunciadas como violencia política contra las mujeres por razón de género; mientras que la autoridad responsable, por la vía del juicio de la ciudadanía, conociera únicamente lo relacionado con la supuesta afectación de su patrimonio en su función de regidora.**

En realidad, lo que debió ponderar era que de acuerdo a la demanda formulada, podía desprenderse una doble intención de la parte actora en el ejercicio de su demanda, misma que se advierte del siguiente señalamiento:

“(…)

Lo que constituye violencia política de género en mi contra y si de tal conducta se debe responsabilizar a los entes enunciados, miembros del cabildo de Xayacatlan de Bravo. Este tipo de asuntos, por su complejidad e importancia, deben juzgarse con perspectiva de género, por lo tanto, los hechos planteados deben analizarse con una metodología tal que permita, en términos de la Constitución Federal y los Tratados Internacionales signados por el Estado Mexicano, el cumplimiento de protocolos y leyes que en materia de violencia de género se han venido diseñando, su correcto estudio y apreciación. Lo anterior, además, en respuesta a la obligación que tienen todas las autoridades de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a los derechos político-electorales de las mujeres, tal y como lo previene la Jurisprudencia 48/2016.

(…)

El derecho que le asiste a la suscrita, comprende no sólo el de ocupar el cargo para el cual resultó electa, sino también el derecho a permanecer en él y a desempeñar las funciones que me corresponden, así como

ejercer los derechos inherentes, lo anterior tiene sustento en el contenido de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

En ese sentido el presente asunto debe considerarse como una falta grave, en razón de existir una afectación, por medios indirectos, al derecho a ejercer el cargo, pues se trata de un derecho que, aunque accesorio, es inherente al mismo, que además se configura como una garantía institucional para el desempeño efectivo e independiente de la representación, por lo que un acto de esa naturaleza, que no se encuentre debidamente justificado, y no derive de un procedimiento seguido ante la autoridad competente, constituye una violación al derecho a ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo por los efectos que produce en el mismo. [sic]"

Así, es posible afirmar que de conformidad con la referida jurisprudencia así como los precedentes emitidos por esta Sala Regional en los juicios de la ciudadanía identificados con las claves **SCM-JDC-35/2021** y **SCM-JDC-1612/2021**, y ante la doble pretensión evidenciada en la demanda -tanto de defensa de los derechos políticos como de sanción-; lo correcto habría sido que la escisión fuera para que el Tribunal local remitiera copia certificada de escrito impugnativo de la actora al Instituto local para que iniciara un procedimiento especial sancionador, pero a su vez, que determinara que **conocería por la vía del juicio de la ciudadanía la totalidad de las cuestiones litigiosas que acusó, y no solamente las relacionadas con la supuesta afectación de su patrimonio** en su función de regidora. Lo anterior, ya que todos los hechos que controvertió pueden **vulnerar sus derechos político-electorales**, específicamente los de ser votada, en la vertiente de **acceso y desempeño del cargo** de regidora que ostenta.

Ello, ya que, de conformidad a lo establecido en la jurisprudencia 12/2021, los órganos jurisdiccionales, por la vía del juicio de la ciudadanía, **se encuentran obligados a analizar los actos y omisiones que se les reclamen ante sus respectivas instancias como violentadores de sus derechos político-electorales, debiendo acotar su actuación a verificar la posible afectación a esos derechos de restituirlos y**



repararlos. Lo anterior pudiendo acontecer de manera **independiente o simultánea** a la revisión que se debe realizar mediante la vía del procedimiento especial sancionador.

Por todo lo anterior, considero que es inexacto que el conocimiento de los órganos jurisdiccionales se reduzca a aspectos de carácter exclusivamente patrimonial, y que el resto de los componentes constitutivos de la vulneración de derechos políticos acontecidos en el marco de una posible violencia política de género se fragmente y sea conocido exclusivamente por el Instituto.

Incluso, lo anterior, se desprende de la jurisprudencia antes aludida, de la que es posible advertir que, aun aceptando que el procedimiento sancionador es una vía idónea para instrumentar la violencia política de género, esto no es excluyente de la posibilidad de que los tribunales jurisdiccionales conserven para su análisis el estudio de los actos dirigidos a la defensa de los derechos político-electorales, lo cual puede efectuarse inclusive de manera simultánea a la instauración del procedimiento sancionador.

En realidad, la forma de disección que adoptó el Tribunal local, al no haber seguido esos parámetros, se tradujo en una descomposición fáctica que puede incidir en la valoración final y, en consecuencia, no permitir o al menos volver sumamente difícil la actualización o demostración de una forma de violencia, lo cual por supuesto, es contrario a los propósitos o fines que se buscan con una genuina perspectiva de género.

3. Interpretación de la legislación local en la decisión mayoritaria de esta Sala Regional.

Ahora bien, me permito manifestar también, de manera muy respetuosa que no comparto las consideraciones que se expresaron en la sentencia aprobada por la mayoría, relacionadas con la libertad configurativa, y a partir de las cuales se llega a la conclusión que el legislador electoral en el Estado de Puebla puso de manifiesto su intención de que el juicio de la ciudadanía estuviera desprovisto de la posibilidad de examinar aspectos que se vincularan con violencia política de género.

En ese sentido, considero que a pesar de que el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en efecto, no incluye de manera semántica que el juicio de la ciudadanía resulta procedente para conocer actos y omisiones vinculados con violencia política contra las mujeres por razón de género, lo cierto es que la interpretación correcta de esa disposición normativa no debe ser en el sentido de que el juicio de la ciudadanía está vedado de toda posibilidad de analizar actos de violaciones a derechos político-electorales, los cuales debe reconocerse, en algunos casos pueden configurar integralmente violencia política de género.

No debemos olvidar que las jurisprudencias 12/2021 y 13/2021³¹, dimanaron de un estudio en contradicción de criterios, en los que analizando disposiciones de carácter general y competencias de autoridades electorales, la Sala Superior arribó a la conclusión de que el juicio de la ciudadanía es un medio de impugnación por el cual, por un lado, procede para convertir la violación de derechos político-electorales enmarcadas en un contexto de violencia política contra de las mujeres en razón de género, y por otro, es la vía idónea para que se controvertan resoluciones dictadas en los procedimientos especiales sancionadores en donde se determine

³¹ Consultable en Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 14, Número 26, 2021, páginas 43 y 44.



la existencia o inexistencia de la señalada violencia; asimismo, determinó que la instrucción y sustanciación de un juicio ciudadano puede desarrollarse de manera simultánea al procedimiento sancionador cuyo conocimiento corresponde a los Institutos electorales administrativos.

Es decir, dichos criterios están diseñados mediante una visión general y por tanto resultan criterios útiles para ilustrar cómo debe operar el sistema integral de defensa de derechos político-electorales y de violencia política de género en el plano nacional.

Ahora bien, las razones por las que no comparto el análisis aprobado por la mayoría radica en que el párrafo primero, fracción III, del artículo 353 BIS³², de la mencionada normativa, prevé que el juicio de la ciudadanía, competencia del Tribunal responsable, será procedente para conocer de actos o resoluciones de autoridades que violen cualquier derecho político-electoral.

Por tanto, en virtud de que **la actora adujo en su demanda local la violación a sus derechos político-electorales**, específicamente los de ser votada, en la vertiente de acceso y desempeño del cargo de regidora que ostenta, es que, inequívocamente, el juicio de la ciudadanía resultaba ser la vía

³² **Artículo 353 Bis.** El juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía; es el medio de impugnación a través del cual se combaten violaciones a los derechos de votar y ser votada o votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, mismo que podrá ser ejercitado por el ciudadano por sí mismo y en forma individual, o por medio de sus representantes legales cuando:

I.- Existan violaciones a los derechos político-electorales de ser votada o votado cuando, sea negado indebidamente el registro como candidata o candidato a un cargo de elección popular local habiendo sido propuesto por un partido político;

II.- Habiéndose asociado con otras ciudadanas o ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos del Estado, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político local o agrupación política local. La demanda deber presentarse por medio de quien ostente la representación legítima;

III.- Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el primer párrafo del presente artículo.

(...)

idónea para que su impugnación fuera sustanciada y resuelta, con independencia de si los hechos aducidos también pudieran generar o participar de la configuración de violencia política de género.

Ahora bien, tal cuestión no implica que se supere o se deje de observar lo establecido en el título cuarto³³ del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, relativo al régimen sancionador electoral, -específicamente lo contenido en el artículo 410, el cual establece que el procedimiento especial sancionador que instruye el Secretario Ejecutivo del Instituto local es procedente para atender denuncias por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género-.

Lo anterior ya que el procedimiento especial sancionador es una vía que, de manera independiente o simultánea a la del juicio de la ciudadanía, puede servir para el conocimiento de quejas en donde, de oficio o a petición de parte, se acusen, entre diversas violaciones a la normativa, las que se relacionen con violencia política en razón de género.

Sin embargo, el hecho de que existan ambas vías -la del juicio de la ciudadanía y la del procedimiento especial sancionador- para conocer sobre aspectos vinculados con violencia política contra las mujeres por razón de género, no implica que se distorsione la repartición de competencias entre las autoridades electorales administrativas y judiciales, puesto que ambas vías, si bien pueden atender hechos u omisiones idénticos que se acusen por los justiciables, lo cierto es que tienen objetivos o finalidades distintas.

³³ Se precisa que en el Decreto publicado el veintidós de agosto de dos mil quince, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, se determinó que el título intitulado “DEL RÉGIMEN SANCIONADOR ELECTORAL” sería el cuarto, sin embargo, se advierte que tal cuestión es un error, puesto que debió nombrarse como título quinto, ya que el cuarto corresponde al “De los medios de impugnación y nulidades”.



Ello, ya que la vía del procedimiento especial sancionador tiene como finalidades:

- A. Determinar si se acredita la existencia de la violencia política contra las mujeres por razón de género que se aduzca
- B. En caso de que se acredite la violencia indicada, declarar el grado de responsabilidad de los sujetos imputados y sancionarlos, y
- C. Ordenar medidas para reparar la violencia política en razón de género³⁴.

Por su parte, la vía del juicio de la ciudadanía tiene por objeto lo siguiente:

- A. La verificación de la posible afectación a derechos político-electorales.
- B. En caso de que se considere que ese actualiza dicha afectación, emita una resolución en la que se restituyan y/o reparen esos derechos.

En ese tenor, en el caso analizado, considero que la Sala Regional debió modificar las consideraciones de la resolución impugnada y rechazar la interpretación que el Tribunal local realizó al estimar que solamente analizaría, por la vía del juicio de la ciudadanía, los agravios de la actora relacionados con la supuesta *afectación de su patrimonio*, en tanto que esa forma de escisión no encuentra fundamento alguno.

³⁴ Al respecto, en el artículo 401 Ter, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla se establecen como medidas de reparación, de manera enunciativa más no limitativa, la Indemnización de la víctima; la restitución inmediata en el cargo al que se obligó a renunciar por motivos de violencia; la disculpa pública; y las medidas de no repetición de violencia política en razón de género.

Por el contrario, debió estimar que la actora presentó una demanda de juicio de la ciudadanía de su competencia, y por tanto, se encontraba obligado a que la decisión que tomara partiera del estudio integral de y omisiones que controvertió³⁵ y, acorde a los argumentos y medios de prueba presentados, determinar si el cabildo y el presidente Municipal del Ayuntamiento habían vulnerado sus derechos político-electorales, específicamente los de ser votada, en la vertiente de acceso y desempeño del cargo de regidora que ostenta.

Finalmente, es pertinente decir que asumir la idea de que, bajo una libertad de configuración legislativa, las entidades federativas puedan vedar la posibilidad de que el juicio de la ciudadanía sea la vía idónea para analizar vulneración a los derechos político-electorales de las personas como componente de una eventual violencia política de género, implicaría desnaturalizar los alcances que deben corresponder a ese medio impugnativo, el cual sigue y debe seguir siendo la herramienta fundamental para la defensa de los derechos político-electorales, por lo que estimo que más bien debe prevalecer la guía y orientación que ha trazado la Sala Superior en los precedentes multicitados.

4. Medidas cautelares

En vista de lo anterior, y dada la forma en que considero que se debió atender la impugnación local, tengo el convencimiento de que en la instancia original, la autoridad jurisdiccional contaba con todas las atribuciones para pronunciarse respecto de las medidas cautelares solicitadas y no desvirtuar su petición a partir de su

³⁵ Pago incompleto de dietas; ejercicio de actividades que no son acorde a sus funciones; otorgarle espacios y recursos materiales para llevar a cabo sus funciones, omitir llamarla a las sesiones; hacerla firmar actas sin que se discutan los puntos de acuerdo; exigirle el cumplimiento de conductas que no son parte de sus funciones, bajo la amenaza de despedirla; someterla a ambientes que no son dignos al atentar contra su salud; hacerla participe de las decisiones que se toman al interior del Ayuntamiento por los medios pactados para ello.



carácter genérico, o bien por hacer alusión a hechos futuros e inciertos.

En ese sentido, a mi juicio, es el tribunal jurisdiccional es el que debió proceder a efectuar un pronunciamiento y a manifestar una tutela judicial efectiva respecto de las medidas cautelares solicitadas. Lo anterior, acorde a los parámetros establecidos en diversos ordenamientos internacionales³⁶, en los que se establece que los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, para lo cual deben garantizar, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a ser elegibles.³⁷

Lo anterior, además, porque cuando una autoridad tiene conocimiento de hechos de peligro en la integridad y vida de una víctima, se deben adoptar medidas necesarias para evitar alguna lesión o daño, más allá de que los actos objeto de análisis sean de su competencia o no.³⁸

A su vez, cuando un tribunal electoral tiene conocimiento que una de las partes involucradas sufre algún tipo de violencia, debe informarlo a las autoridades competentes (así como instituciones estatales y/o municipales) para que le den la atención inmediata que corresponda, así como dictar órdenes de protección³⁹; de ahí que tampoco pueda compartir que en la resolución aprobada por la mayoría de mis pares, el agravio de la actora se calificara como

³⁶ Opinión consultiva 18, Ver párrafo 1 y 7 de la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Artículo 4, inciso j) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículos II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y artículo 7.a de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

³⁷ Artículo 7.a de la Convención de Belém do Pará.

³⁸ Artículo 40 de la Ley General de Víctimas.

³⁹ Artículo 7 del Reglamento Interno, artículo 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres.

fundado pero inoperante, puesto que, como lo he señalado, considero que debió revocarse la determinación del Tribunal local para el efecto de que se le ordenara proceder en los términos indicados.

En ese tenor, considero que resultó equivocado y contrario a un juzgamiento con perspectiva de género e interseccional, que el Tribunal responsable determinara difractar la impugnación de la promovente, en este caso, a dos autoridades más (Instituto local y Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia de Género Contra las Mujeres en el Estado de Puebla), y que además determinara que no estaba en condiciones legales para emitir las medidas solicitadas por la actora.

Estimo que en esta clase de asuntos, los órganos jurisdiccionales debemos privilegiar, en la medida de lo posible, su análisis manera integrada porque es la forma como puede asegurarse una revisión eficaz y completa de los derechos trastocados; o en su defecto, si se opta por una determinación de escisión, deberán seguirse los parámetros trazados por la jurisprudencia de la Sala Superior en los términos que se han explicado anteriormente.

Por lo hasta aquí expuesto y fundado es que formulo el presente **voto particular**.

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el acuerdo general 3/2020 de la Sala Superior, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.