

Síntesis del Juicio de la Ciudadanía SUP-JDC-241/2023

PROBLEMA JURÍDICO:

Determinar si el Instituto Electoral de Morelos tiene la obligación de emitir un reglamento que exclusivamente se especialice en la atención de las quejas y denuncias en materia de VPG.

HECHOS

1. El once de abril de dos mil veintitrés, las actoras presentaron un escrito al Instituto local a fin de solicitar la instalación de mesas de trabajo para la elaboración conjunta de un Reglamento de Quejas y Denuncias en materia de Violencia Política en Contra de las Mujeres y su pronta publicación.

2. Inconforme con la supuesta negativa de expedir el reglamento previo al inicio del próximo proceso electoral, el veintiocho de abril, las actoras presentaron un juicio local de la ciudadanía.

3. En su oportunidad, el Tribunal local declaró infundados e inoperantes los agravios planteados, al considerar que no existe una obligación para que el IMPEPAC emita ese reglamento. Ahora, las actoras impugnan esa resolución ante la Sala Superior.

Agravios

- Indebido acceso a la justicia
- Indebida suplencia de la queja y falta de exhaustividad
- Incongruencia de la sentencia y los resolutivos.

Razonamientos:

No existe una obligación que exija a los institutos locales a emitir un reglamento especializado en materia de VPG.

La obligación que tienen las entidades federativas en esta materia implica contar con mecanismos, vías y recursos efectivos para activar la jurisdicción estatal en casos de VPG. En el caso de Morelos estos mecanismos están previstos en la legislación, sin que exista evidencia de que son insuficientes e ineficaces para atender este tipo de controversias.

RESUELVE

Se confirma la resolución impugnada.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: SUP-JDC-241/2023

PARTE ACTORA: PERLA ROCÍO
PEDROZA VÉLEZ Y OTRAS MUJERES¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DE MORELOS

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

SECRETARIA: ALEXANDRA D. AVENA
KOENIGSBERGER

COLABORARON: EDITH CELESTE
GARCÍA RAMÍREZ Y JUAN JESÚS
GÓNGORA MAAS

Ciudad de México, a dieciséis de agosto de dos mil veintitrés²

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que se **confirma** la resolución del Tribunal Electoral de Morelos en la que determinó que no les asistía la razón a las actoras en cuanto a que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana debía emitir un Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género para el Estado de Morelos.

La decisión se sustenta, principalmente, en que el Instituto no ha incumplido con alguna obligación al no tener un reglamento especializado, ya que

¹ Arcadia Irma Salinas, Itzel Nambo Álvarez, Angélica Ernestina Sánchez Santiago, Susana Isabel Herrera Rodríguez, María Guadalupe Peñaloza Piedra, Karina Vara Rodríguez, Alba Estrella Pedroza Vélez; Ixol Preciado Bahena, Andrea Acebedo García, Margarita Cárdenas Nava, Rosa Eugenia Linares Moran y Carmen Genis Sánchez.

² A partir de este apartado, las fechas se refieren al año 2023, salvo que se precise otro año.

cuenta con distintos instrumentos jurídicos para atender las quejas y denuncias vinculadas con violencia política de género.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	3
2. ANTECEDENTES	4
3. TRÁMITE	5
4. COMPETENCIA	6
5. REQUISITOS DE PROCEDENCIA	6
6. ESTUDIO DE FONDO	7
6.1. Planteamiento del caso	7
6.1.1. Resolución impugnada	8
6.1.2. Planteamientos de la parte actora	9
6.1.3. Identificación del problema jurídico	11
6.2. Consideraciones de la Sala Superior	11
6.2.1. Obligaciones del Estado Mexicano a fin de prevenir, erradicar y sancionar la violencia política en contra de las mujeres	12
6.2.2. No hay ausencia de mecanismos y recursos en la legislación morelense (primer supuesto)	13
7. RESOLUTIVO	24

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Instituto local:	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
Juicio de la ciudadanía:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales



Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
VPG:	Violencia política de género en contra de las mujeres

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) La parte actora solicitó al Consejo del Instituto local coadyuvar en la emisión del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres. Derivado de esa solicitud, el Consejo las invitó a una sesión en la que se habló de los distintos instrumentos en la materia con los que contaban para el desarrollo de sus funciones, pero esto no derivó en la emisión del reglamento solicitado.
- (2) Al no alcanzar su pretensión, la parte actora acudió ante las instancias jurisdiccionales para impugnar la negativa del Instituto local de emitir el reglamento. En su oportunidad, el Tribunal local conoció de la impugnación de la parte actora y concluyó que sus agravios eran inoperantes e infundados, pero señaló que el Instituto local tenía atribuciones para expedir el reglamento, si así lo consideraba necesario.
- (3) Esta sentencia del Tribunal local es la que ahora se impugna ante la Sala Superior. Las actoras argumentan que el Instituto local tiene la obligación de atender y prevenir la VPG, que los mecanismos actuales no son suficientes para presentar sus quejas y denuncias, que no se

está haciendo nada por atender este tipo de casos, que la sentencia impugnada es incongruente y no es exhaustiva.

2. ANTECEDENTES

- (4) **2.1. Solicitud al IMPEPAC.** El once de abril de dos mil veintitrés³ la parte actora presentó un escrito al Instituto local a fin de solicitar la instalación de mesas de trabajo para la elaboración conjunta del Reglamento y, su pronta publicación al considerar el inicio del proceso electoral local que, según su legislación, inicia en la primera semana del mes de septiembre previo a la elección⁴.
- (5) **2.2. Respuesta del Instituto local (Oficio IMPEPAC/SE/VAMA/823/2023).** El dieciocho siguiente, el secretario ejecutivo del Instituto local extendió una invitación a la parte actora a una reunión de trabajo, a realizarse el veinticuatro de abril, con la participación, entre otras personas, de excandidatas, exfuncionarias; las y los consejeras electorales estatales y funcionariado del Instituto local involucrado en las tareas referidas.⁵
- (6) **2.3. Juicio de la ciudadanía.** Inconforme con la supuesta negativa de expedir el reglamento previo al inicio del próximo proceso electoral, el veintiocho de abril, la parte actora interpuso (en salto de instancia) un juicio de la ciudadanía ante la Sala Regional Ciudad de México.

³ Todas las fechas corresponden a dos mil veintitrés, salvo mención en contrario.

⁴ Artículo 160 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

⁵ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=nD1hp-osnII> (liga electrónica referida en la página 15 de la demanda).



- (7) **2.4. Consulta competencial.** El diez de mayo, la Sala Regional Ciudad de México emitió un acuerdo plenario a fin de realizar una consulta competencial a esta Sala Superior.
- (8) **2.5. Reencauzamiento al Tribunal local (SUP-JDC-195/2023).** El diecisiete siguiente, este órgano jurisdiccional determinó reencauzar el juicio de la ciudadanía al Tribunal local.
- (9) **2.6. Sentencia controvertida (TEEM/JDC/32/2023-1).** Tras diversas diligencias, el dieciséis de junio, el Tribunal local declaró infundados e inoperantes los agravios hechos valer por las actoras.
- (10) **2.7. Juicio federal.** Inconforme con la determinación anterior, el veintidós siguiente, la parte actora presentó demanda de juicio de la ciudadanía dirigido a la Sala Regional Ciudad de México.
- (11) **2.8. Consulta competencial.** El veintinueve siguiente, la Sala Regional Ciudad de México integró el cuaderno de antecedentes respectivo⁶ y determinó consultar a esta Sala Superior sobre la competencia para conocer y resolver el presente asunto.

3. TRÁMITE

- (12) **3.1. Turno.** El magistrado presidente acordó integrar el expediente SUP-JDC-241/2023 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quién radicó el expediente.
- (13) **3.2. Acuerdo de competencia.** El once de julio esta Sala Superior determinó su competencia para conocer de la demanda.

⁶ Cuaderno de antecedentes 168/2023.

- (14) **3.3. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la magistrada instructora admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción, quedando los expedientes en estado de dictar sentencia.
- (15) **3.4. Engrose.** El dieciséis de agosto, el proyecto de resolución propuesto se rechazó por mayoría. En consecuencia, la elaboración del engrose respectivo correspondió al magistrado presidente Reyes Rodríguez Mondragón.

4. COMPETENCIA

- (16) Esta Sala Superior tiene competencia para conocer el presente asunto, ya que la controversia se relaciona con la supuesta negativa de un instituto electoral local de expedir una norma reglamentaria sobre quejas y denuncias en materia de VPG en una entidad federativa.
- (17) Lo anterior, de conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución general; así como 166, fracción III, inciso c), y 169, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; 79, apartado 1, 80 apartado 1 inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

5. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

- (18) El juicio de la ciudadanía cumple con los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios,⁷ tal como se explica enseguida.
- (19) **5.1. Forma.** La demanda se presentó ante la autoridad responsable; en esta constan los nombres y las firmas autógrafas de la parte actora; el domicilio para oír y recibir notificaciones; la identificación de la

⁷ Conforme a lo previsto en los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1, y 13, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



resolución impugnada y la autoridad responsable; los hechos en los que se sustenta la impugnación; y los agravios que, en su concepto, le causa la resolución controvertida.

- (20) **5.2. Oportunidad.** El medio de impugnación se presentó dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley de Medios, ya que la resolución impugnada se emitió el viernes dieciséis de junio y el mismo día fue notificada por correo electrónico a la parte actora⁸. Por tanto, si la demanda fue presentada el veintidós siguiente es evidente su oportunidad⁹, ya que el plazo transcurrió del diecinueve al veintidós de junio.
- (21) **5.3. Legitimación e interés jurídico.** Se satisfacen estos requisitos, porque la parte actora fue quien impugnó la negativa del Instituto local de emitir el reglamento solicitado, lo cual dio origen a la resolución del Tribunal local que ahora se impugna.
- (22) **5.4. Definitividad.** Se satisface el requisito, ya que no existe otro medio ordinario de impugnación que deba agotarse previamente para controvertir la resolución del Tribunal local.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

- (23) La controversia tiene su origen en la solicitud de la parte actora al Instituto local de coadyuvar en la emisión de un reglamento de quejas y denuncias en materia de VPG, antes del inicio del proceso electoral. Sin embargo, ante la falta de expedir el referido reglamento, la parte actora

⁸ Visible en la foja 282 del Accesorio Único.

⁹ De conformidad con el artículo 8 de la Ley de Medios.

impugnó esa decisión y, en su momento, se determinó reencauzar su demanda al Tribunal local.

(24) Por su parte, el Tribunal local tampoco ordenó la emisión del reglamento solicitado, por lo cual, la parte actora ahora controvierte esa resolución.

6.1.1. Resolución impugnada

(25) El Tribunal local determinó, principalmente, que los agravios de las actoras eran infundados e inoperantes, porque, además de ser genéricos:

- La negativa de expedir el reglamento no les impedía el ejercicio de ningún cargo público.
- Tampoco existe un agravio a su derecho a ser votadas, aunado a que en la entidad no ha iniciado el proceso electoral.
- Conforme a lo previsto en la legislación local y en la Jurisprudencia 12/2021 de esta Sala Superior, se establecen el juicio de la ciudadanía y el procedimiento especial sancionador como las vías para la atender los casos relacionados con VPG.
- Además, conforme al artículo 1°. del Código local es aplicable la normativa federal, por lo que, el artículo 442.2 último párrafo de la LEGIPE, que dispone que las quejas o denuncias por VPG se sustanciarán a través del PES, abre una vía para las justiciables ante las autoridades locales. Por lo tanto, sí existe normativa federal aplicable al ámbito local.
- El Instituto local no tiene atribuciones para hacer que el Congreso local legisle en materia de VPG, como lo reclama la parte actora.

(26) A partir de estos razonamientos, el Tribunal local determinó no obligar al Instituto local a emitir el reglamento, sin embargo, enfatizó que esa autoridad cuenta con guías para la prevención y protección de la VPG



en Morelos, así como para la presentación de quejas por VPG ante la instancia local.

- (27) Finalmente, también precisó que es facultad del Instituto local emitir la reglamentación que considere necesaria para el desempeño de sus funciones, por lo que, si así lo considera, podrá adoptar la reglamentación necesaria en materia de VPG; lo que podrá llevar a cabo conforme a sus propios tiempos.

6.1.2. Planteamientos de la parte actora

- (28) La **pretensión** de la parte actora es que se revoque la resolución del Tribunal local y se ordene la emisión del reglamento de quejas y denuncias en materia de VPG para el estado de Morelos. Su **causa de pedir** se sustenta en que considera que el Tribunal local pasó por alto que el Instituto local tiene la obligación de prevenir y atender la VPG.

- (29) Para alcanzar su pretensión, la parte actora argumenta lo siguiente:

- **Indebido acceso a la justicia**, porque los instrumentos emitidos por el Instituto local que combaten la VPG no son suficientes para fundamentar las conductas constitutivas de VPG y las órdenes de protección, por lo que argumentan se requiere un documento más detallado.
- Además, señala que el Reglamento del Régimen Sancionador vigente en Morelos no prevé que el procedimiento especial sancionador sea aplicable para la atención de estos casos, así como que es inadecuado e inoperante para prevenir, erradicar y sancionar la VPG, ya que no está permitido que se lleven a cabo las investigaciones en un procedimiento de este tipo.
- De igual forma, señala que las autoridades electorales en Morelos no están observando que no se están generando condiciones para erradicar este tipo de violencia.

- **Indebida suplencia de la queja y falta de exhaustividad**, puesto que en la resolución impugnada no se especifican de manera literal los agravios de cada una de las actoras.
- Asimismo, señala que no se estudia lo manifestado por las ciudadanas que acudieron a la reunión de trabajo en donde compartieron sus experiencias al denunciar VPG y que la responsable deja de considerar que son un grupo histórica y estructuralmente discriminado en el estado de Morelos.
- Por ello, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 1°. De la Constitución general y la Jurisprudencia 9/2015¹⁰; solicitan que se emita el reglamento referido.
- Finalmente, en este apartado señala que el Tribunal local deja de observar el deber constitucional que tiene el Instituto local para generar reglamentaciones que permitan cumplir con sus funciones, tal como lo es la de erradicar, prevenir y sancionar la VPG en Morelos.
- Respecto a la **supuesta incongruencia en la sentencia y sus resolutivos**, la parte actora argumenta que en la resolución impugnada se vierten infinidad de argumentos que, a su consideración, defienden la omisión del Instituto local de no contar con la legislación necesaria para la emisión del reglamento; no obstante, refieren que, en los últimos párrafos, la responsable sostiene que el Consejo Estatal Electoral cuenta con la facultad de poder emitir la reglamentación necesaria para el desempeño de sus atribuciones, entre ellas la relativa a VPG, cuestión que podrá llevar a cabo conforme a sus propios tiempos, sin necesidad de remitirlo al

¹⁰ De rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN**, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.



Congreso del estado de Morelos, lo cual, considera que es incongruente con los puntos resolutiveos que califican de infundada e inoperante su solicitud de que el Reglamento se expida.

6.1.3. Identificación del problema jurídico

- (30) De lo anterior, se desprende que la pretensión de las actoras es que se revoque la sentencia impugnada, a fin de que se ordene al IMPEPAC la emisión de un reglamento de quejas y denuncias en materia de violencia política de género. Así, el problema jurídico en este juicio de la ciudadanía radica en determinar dos cuestiones.
- (31) La primera, es si existe una obligación de los Institutos electorales locales de emitir un reglamento de quejas y denuncias en materia de VPG. La segunda es si, en el caso concreto del estado de Morelos, existe una situación que justifique ordenar al IMPEPAC la emisión de un reglamento de esta naturaleza

6.2. Consideraciones de la Sala Superior

- (32) A juicio de este Tribunal, lo procedente es confirmar la sentencia impugnada, en esencia porque: *i)* no existe una obligación jurídica específica de los institutos electorales locales de emitir un reglamento especializado para quejas en materia de VPG; *ii)* en el Estado de Morelos no se advierte una situación especial que justifique la emisión de un reglamento de esta naturaleza y *iii)* los recursos y herramientas disponibles en esa entidad federativa son, en principio, adecuados para activar la jurisdicción estatal y permitir sancionar las conductas constitutivas de VPG.

- (33) Por esos motivos, **resultan infundados los agravios** de las actoras, respecto de que la decisión del Tribunal local vulnera su derecho de acceso a la justicia, además de que es incongruente y poco exhaustiva.

6.2.1. Obligaciones del Estado Mexicano a fin de prevenir, erradicar y sancionar la violencia política en contra de las mujeres

- (34) En distintas sentencias de esta Sala Superior, se ha reconocido que el Estado Mexicano tiene el compromiso de adoptar todas las medidas necesarias que lleven a prevenir, sancionar y erradicar la violencia política en contra de las mujeres¹¹. Además, ha reconocido que existe una obligación de todas las autoridades estatales de coadyuvar a este objetivo, incluyendo las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.
- (35) Dentro de estas obligaciones, se desprenden: *i)* la adopción de los procedimientos necesarios para erradicar este tipo de violencia; *ii)* el acceso a **recursos efectivos** que habiliten la jurisdicción del estado e impartan justicia a las mujeres que han experimentado violencia política por su género, incluyendo la reparación del daño o la restitución de sus derechos y, en general, *iii)* la implementación y adopción de todas las medidas necesarias, eficaces y suficientes para prevenir, sancionar y erradicar este tipo de violencia.¹²
- (36) Es decir, la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para erradicar la VPG se traduce en garantizar que **materialmente** existan

¹¹ Destacan, recientemente las sentencias recaídas en los expedientes SUP-REP-35/2023 y SUP-REC-242/2023.

¹² Obligaciones que se desprenden de los siguientes instrumentos internacionales: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.



esas medidas, lo cual implica la existencia de **recursos efectivos** y accesibles para que las mujeres que consideren estar experimentando VPG puedan encontrar justicia.

- (37) Esta obligación se cumple cuando, como se señala, existan los recursos efectivos que cumplan con esta finalidad, lo cual **no se limita a una labor material de emitir un reglamento especializado**, sino que implica analizar si estos recursos están disponibles y, sobre todo, **si son eficaces y suficientes**. En ese sentido, estaríamos ante un incumplimiento de esta obligación en dos supuestos.
- (38) El primero, ante la ausencia total de regulación o previsión en la legislación estatal. El segundo, cuando, a pesar de que no haya una ausencia total de estos mecanismos en la legislación, se logre acreditar que esos mecanismos fueron insuficientes e ineficaces en un caso concreto, y fallaron en contribuir a los fines que se busca, en el caso, en prevenir, sancionar y erradicar la VPG.
- (39) A partir de lo anterior, se considera que **en el caso concreto no existe un incumplimiento de las obligaciones en materia de VPG**, en ninguno de los dos supuestos.

6.2.2. No hay ausencia de mecanismos y recursos en la legislación morelense (primer supuesto)

- (40) Se considera que no les asiste la razón a las actoras al alegar que la falta de un reglamento especializado en materia de violencia política de género se traduce en una omisión, por parte de esa entidad federativa y de sus autoridades, de generar condiciones para erradicar la VPG y, por lo tanto, que esto genera una falta de acceso a la justicia para todas las morelenses que pretendan participar en la arena político-electoral.

Es decir, este Tribunal considera que no existe una ausencia de mecanismos y recursos en la legislación morelense que lleven a esta Sala Superior a determinar que se está frente a: *i)* un incumplimiento en esta entidad federativa de las obligaciones en materia de prevenir, erradicar y sancionar la VPG; y *ii)* que existe la necesidad de adoptar un reglamento especializado en la materia.

- (41) De ahí que, contrario a lo que señalan las actoras, esta Sala Superior coincide con lo razonado por el Tribunal local de Morelos, respecto de que, en esa entidad federativa, existen las vías y los recursos que, en principio, son idóneos, útiles y suficientes para activar la jurisdicción estatal y garantizar la impartición de justicia ante casos de VPG.
- (42) En efecto, la reforma constitucional de 2019 que reguló la violencia política de género como una infracción en materia político-electoral, modificó la LEGIPE para incorporar, en su artículo 440, párrafo 3, la obligación de las entidades federativas de regular el procedimiento especial sancionador (PES) para los casos de VPG.
- (43) Posteriormente, esta Sala Superior, al resolver el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-646/2021, señaló que la reforma constitucional y legal en materia de VPG del 2019 incluyó que: *i)* el PES es la vía para tramitar los casos de VPG, y *ii)* las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los PES, tomando en cuenta **que deberán regular el procedimiento especial sancionador para los casos de VPG.**



(44) En esa misma sentencia y, posteriormente, en las jurisprudencias 12/2021¹³ y 13/2021¹⁴, esta Sala Superior sostuvo que existen dos vías para conocer un planteamiento relativo a VPG, y que esta dependerá de la particularidad del caso, así como de la pretensión que tenga la parte actora. En específico, se señaló que:

- El procedimiento especial sancionador será la vía idónea si lo que se pretende únicamente es que, a quien ejerció la supuesta VPG, le sea impuesta una sanción.

En estos casos, el objetivo será determinar si se ha acreditado o no VPG y, en su caso, determinar la sanción que deba ser impuesta, así como el dictado de las medidas de reparación o garantías de no repetición.

- El juicio de la ciudadanía será procedente cuando lo que se pretenda destacadamente es la protección del uso y goce del derecho político-electoral supuestamente violado en un contexto de VPG. En estos casos, el objetivo de la resolución de fondo será confirmar si existió una vulneración a un derecho político-electoral y, en su caso, emitir una sentencia que busque restituir el derecho, así como reparar los daños causados.

¹³ 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, publicada en *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 14, Número 26, 2021, páginas 41 y 42.

¹⁴ De rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES LA VÍA PROCEDENTE PARA CONTROVERTIR LAS DETERMINACIONES DE FONDO DERIVADAS DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN MATERIA DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO TANTO POR LA PERSONA FÍSICA RESPONSABLE COMO POR LA DENUNCIANTE, publicada 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.

- Finalmente, si lo que se pretende es tanto la sanción de la infracción, como la reparación del derecho, la parte interesada podrá: *i)* promover un juicio de la ciudadanía, y *ii)* presentar una queja en materia de VPG, ante las autoridades respectivamente competentes.

(45) Como se observa, este Tribunal ha señalado que las dos vías para activar la jurisdicción estatal ante casos y contextos de VPG son: *i)* el juicio de la ciudadanía y *ii)* el procedimiento especial sancionador.

(46) Así, la obligación que se ha impuesto a las autoridades electorales es **hacer efectivos estos recursos para conocer los casos de VPG**, de forma que, si en Morelos estos dos recursos están disponibles para iniciar quejas en este ámbito, entonces no se advierte que exista una obligación adicional de emitir reglamentaciones especializadas en la materia.

- **Marco legal aplicable en Morelos**

(47) Como se señaló previamente, se observa que en Morelos se prevé un Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del Instituto local, el cual regula las reglas aplicables para el PES, mientras que en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos se prevé el juicio de la ciudadanía.

(48) Además, se debe señalar que la falta expresa en esta normativa respecto de su aplicabilidad para los casos de VPG no se traduce, automáticamente, en un incumplimiento de la obligación de contar con recursos efectivos que activen la jurisdicción estatal ante casos de VPG.

(49) En efecto, esta Sala Superior ha señalado que la falta de mención expresa respecto de la aplicabilidad de un recurso determinado, o de



legislación para los casos de VPG, no se traduce, en automático, en que exista una situación de indefensión de las mujeres que enfrentan actos de VPG ni que estos actos quedarán impunes¹⁵. Además, y dado que existe la obligación de las entidades federativas de adecuar su procedimiento especial sancionador para los casos de VPG, la falta expresa de este señalamiento en el ordenamiento legal no se traduce en una falta de recurso efectivo para sancionar estas conductas¹⁶.

- (50) Asimismo, se debe señalar que esta no es la única legislación aplicable en Morelos para resolver las quejas y denuncias en materia de VPG, pues también resultan aplicables otros instrumentos normativos, de entre los cuales están: *i)* el marco normativo federal en esta materia, *ii)* los estándares y principios convencionales y constitucionales, y *iii)* la jurisprudencia y los criterios de esta Sala Superior.
- (51) En este sentido, el artículo 1 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos prevé que la normativa federal será aplicable y que en los casos no previstos en ese código se recurrirá a la normativa que pueda resultar aplicable. Respecto de los medios de impugnación, el mismo Código local¹⁷ prevé que se aplicará de manera supletoria la Ley de Medios, Finalmente, el artículo 2 del Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del Instituto local señala que en la interpretación y aplicación de las disposiciones de ese reglamento serán aplicables los criterios contenidos **en la jurisprudencia**, y el artículo 3 especifica que, para la substanciación y resolución de los procedimientos se atenderá

¹⁵ Ver SUP-REP-154/2020.

¹⁶ Ver SUP-AG-95/2021 y SUP-JDC-1349/2021, entre otros.

¹⁷ Artículo 318.

invariablemente a lo dispuesto por la Constitución general y las leyes generales de la materia, así como a las disposiciones locales.¹⁸

- (52) En este sentido, resulta relevante también destacar que los criterios emitidos por esta Sala Superior en diversas jurisprudencias son aplicables y deben ser observados por las autoridades electorales locales cuando resuelvan casos de VPG. En ese sentido, se destacan los criterios relativos al dictado de medidas de protección¹⁹, el registro en la lista de infractores²⁰, la reversión de la carga probatoria²¹, de entre otros.
- (53) De ahí que no le asiste la razón a las actoras cuando alegan que, a diferencia de otras entidades federativas, en Morelos no se ha otorgado un trato igualitario a las mujeres en la protección de sus derechos político-electorales y, sobre todo, a su derecho de tener una vida libre de violencia política de género.
- (54) Lo infundado de este agravio radica en que la emisión de un reglamento especializado en esta materia no se traduce, necesariamente, en una mayor o mejor protección de los derechos de las mujeres ante casos de VPG, pues, como ya se señaló, las entidades federativas tienen el deber

¹⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; y Ley Estatal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

¹⁹ Jurisprudencia 1/2023, de rubro: **MEDIDAS DE PROTECCIÓN. EN CASOS URGENTES, PODRÁN ORDENARSE POR AUTORIDAD ELECTORAL DIVERSA A LA COMPETENTE PARA RESOLVER EL FONDO DE LA QUEJA, CUANDO EXISTA RIESGO INMINENTE DE AFECTAR LA VIDA, INTEGRIDAD Y LIBERTAD DE QUIEN LAS SOLICITA**, pendiente de publicación en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*.

²⁰ SUP-REC-91/2020 y acumulado.

²¹ Jurisprudencia 8/2023, de rubro: **REVERSIÓN DE LA CARGA PROBATORIA. PROCEDE EN CASOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO A FAVOR DE LA VÍCTIMA ANTE LA CONSTATACIÓN DE DIFICULTADES PROBATORIAS**, Pendiente de publicación en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*.



de adecuar sus procedimientos y recursos para poder conocer casos de VPG, en los términos que ya se señaló previamente.

- (55) Además, la falta de un reglamento especializado tampoco se traduce en que las autoridades electorales en Morelos puedan dejar de observar tanto los criterios emitidos por esta Sala Superior, como los estándares constitucionales y convencionales en la materia y, por tanto, que no sean aplicables en los casos concretos.
- (56) De lo anterior, se concluyen dos cuestiones. La primera, es que en Morelos no existe una ausencia de normativa, mecanismos, recursos y medidas tendentes a prevenir, sancionar y erradicar la VPG. La segunda, es que tampoco existe una obligación expresa para que los institutos locales emitan un reglamento especializado en materia de VPG.
- (57) Además, las **obligaciones relacionadas con la prevención, sanción y erradicación de la VPG no se reducen a una labor formal de emitir un reglamento especializado** en la materia, sino que, contrariamente, el cumplimiento de estas obligaciones por parte de las autoridades implica una labor material de determinar y analizar la existencia de recursos efectivos, suficientes y eficaces para tramitar este tipo de denuncias.
- (58) Así, a juicio de esta Sala Superior, **no existe un incumplimiento en Morelos respecto de las obligaciones en materia de VPG** y, por tanto, no existe un deber específico del Instituto local de emitir un reglamento especializado de quejas y denuncias en la materia, porque lo que es relevante es que estos recursos sean efectivos y estén disponibles para que las mujeres puedan activar la jurisdicción estatal

y, en consecuencia, ser restituidas en sus derechos ante conductas constitutivas de VPG.

6.2.3. En el caso concreto, no se ha acreditado que los recursos existentes sean ineficaces e insuficientes (segundo supuesto)

(59) Bajo esta misma lógica, como ya se señaló previamente, para poder determinar si existe un incumplimiento por parte de las autoridades electorales en Morelos, respecto de sus obligaciones para prevenir y erradicar la VPG, sería necesario acreditar que existe una situación en esa entidad que lleva a que los recursos y medidas adoptadas sean claramente insuficientes e ineficaces.

(60) La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló, por ejemplo, al analizar el caso de Campo Algodonero, que para determinar si las medidas adoptadas por el estado para prevenir y erradicar la violencia en contra de las mujeres eran insuficientes y, por lo tanto, resultaba procedente el dictado de medidas de no repetición tales como la emisión de ciertos lineamientos o modificación a la legislación estatal, resultaba necesario que la parte actora justificara de manera detallada cómo es que las medidas actuales y disponibles resultaban insuficientes.

(61) En específico, se señaló que:

493. (...) Este deber de motivación y fundamentación no se cumple con solicitudes genéricas a las que no se adjunta prueba o argumentación, de hechos o derecho, que permita analizar su finalidad, razonabilidad y alcance. Lo mismo es aplicable a los representantes.

494. El Tribunal valora los esfuerzos del Estado mexicano para adecuar formalmente su legislación, otros actos jurídicos e instituciones y para realizar diversas acciones orientadas a combatir la violencia por razón de género, tanto en el estado de Chihuahua como a nivel federal, así como su esfuerzo por adecuar su sistema judicial en materia penal



a nivel local y federal. Estos avances constituyen indicadores estructurales relacionados con la adopción de normas que, en principio, tienen como objetivo enfrentar la violencia y discriminación contra la mujer en un contexto como el que ha sido probado en el presente caso.

495. Sin embargo, **la Corte no cuenta con información suficiente y actualizada para poder evaluar si a través de dichos actos jurídicos, instituciones y acciones:** i) se ha generado una efectiva prevención e investigación de los casos de violencia contra la mujer y homicidios por razones de género; ii) los responsables han sido procesados y sancionados, y iii) las víctimas han sido reparadas; todo ello en el marco del contexto que ha sido probado en el presente caso. Así, por ejemplo, ninguna de las partes ofreció información precisa sobre la ocurrencia de crímenes similares a los del presente caso entre los años 2006 a 2009478. **En particular, el Tribunal no puede pronunciarse sobre la existencia de una política integral para superar la situación de violencia contra la mujer, discriminación e impunidad, sin información sobre las fallas estructurales que atraviesan estas políticas, los problemas en sus procesos de implementación y sus resultados sobre el goce efectivo de derechos por parte de las víctimas de dicha violencia.** Además, la Corte no cuenta con indicadores de resultado respecto a cómo las políticas implementadas por el Estado puedan constituir reparaciones con perspectiva de género, en tanto: i) cuestionen y estén en capacidad de modificar, a través de medidas especiales el status quo que causa y mantiene la violencia contra la mujer y los homicidios por razones de género; ii) hayan constituido claramente un avance en la superación de las desigualdades jurídicas, políticas y sociales, formales o de facto, que sean injustificadas por causar, fomentar o reproducir los factores de discriminación por razón de género, y iii) sensibilicen a los funcionarios públicos y la sociedad sobre el impacto de los factores de discriminación contra las mujeres en los ámbitos público y privado.

496. Esta insuficiencia de argumentación por parte de la Comisión, los representantes y el Estado, impide al Tribunal pronunciarse respecto a si las políticas públicas actualmente desarrolladas constituyen realmente una garantía de no repetición en cuanto a lo ocurrido en el presente caso.²²

(62) Como se observa, para poder determinar, si existe un incumplimiento de las obligaciones convencionales de los Estados, resultaría necesario

²² Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

probar que en un caso concreto las medidas adoptadas fueron insuficientes e ineficaces no sólo para prevenir, sino también para proteger y sancionar el acto presuntamente constitutivo de VPG, lo cual, en el caso no sucede.²³

- (63) De lo anterior, y del análisis del expediente, no se desprenden las condiciones necesarias para poder afirmar que existe una insuficiencia de mecanismos en Morelos para sancionar y erradicar la VPG, de forma que tampoco se justifica ordenar al Instituto local a que emita un reglamento de quejas y denuncias en materia de VPG.
- (64) Así, del análisis previo, este Tribunal considera que no es viable acceder a la pretensión de las actoras, porque se coincide con el Tribunal local respecto de que: *i)* no existe una obligación del Instituto local de emitir un reglamento especializado y *ii)* ese Instituto, en el ejercicio de su facultad reglamentaria, podrá emitirlo si lo considera necesario.
- (65) En efecto, se coincide con lo razonado por el Tribunal local respecto de que el IMPEPAC, tiene facultades necesarias y suficientes para expedir los reglamentos que considere necesarios, lo cual incluye la posibilidad de expedir un reglamento especializado en materia de VPG.
- (66) Por último, esta Sala Superior enfatiza en que no le asiste la razón a las actoras cuando alegan que la falta de un reglamento especializado

²³ Por ejemplo, en el caso de los Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde, la Corte IDH consideró que, aunque el Estado contempló e implementó una serie de políticas públicas y diversa normatividad encaminadas a erradicar el trabajo esclavo, no demostró en los hechos y en el caso concreto que “fueran suficientes y efectivas para prevenir” la violación de los derechos de las víctimas de aquel caso. En este asunto, dado que se acreditó esa insuficiencia e inefectividad, el Tribunal Interamericano sí declaró violaciones a las obligaciones convencionales contempladas en la Convención Americana. Cfr. Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párr. 328.



genera una falta de protección de sus derechos político-electorales. Como ya se señaló en esta ejecutoria, en esa entidad federativa existen los recursos, las vías y los medios para activar la jurisdicción estatal ante casos de VPG. Además, como también ya se señaló, tanto el Instituto local como el Tribunal local de esa entidad federativa están sujetos a una serie de principios y estándares tanto constitucionales, como convencionales y jurisprudenciales que les obligan a adoptar todas las decisiones desde una perspectiva de género y atendiendo a la necesidad de sancionar y erradicar la VPG en esa entidad²⁴.

- (67) Finalmente, también se desestiman el resto de sus agravios relacionados con **una incongruencia de la sentencia impugnada, así como con la falta de suplencia de la queja en la instancia previa**, porque, además de resultar genéricos, a ningún fin llevaría este análisis, al quedar demostrado que no existe el incumplimiento de una obligación ni la ausencia o insuficiencia de mecanismos para la atención de estos casos. Como se puede observar, la pretensión última de las actoras es que se les otorgue la razón respecto de la necesidad de ordenar la emisión de un reglamento de quejas y denuncias en materia de VPG, dado que esta Sala Superior ha concluido que no es viable esta pretensión, se considera que a ningún fin práctico llevaría analizar el resto de sus agravios encaminados a mostrar una deficiencia metodológica en el estudio realizado por la autoridad responsable, porque esto no llevaría a que alcancen su pretensión²⁵.

²⁴ Jurisprudencia 48/2016 de rubro: **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZÓN DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE SUS DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES**, publicado en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.

²⁵ Similares consideraciones se adoptaron en el SUP-JDC-855/2021; SUP-JDC-172/2020, entre otros.

(68) Por lo anterior, lo procedente es **confirmar** la sentencia impugnada.

7. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto de calidad del magistrado presidente, Reyes Rodríguez Mondragón, los votos en contra del magistrado Felipe de la Mata Pizaña y las magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, así como la ausencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que esta determinación se firma de manera electrónica.

Este documento es autorizado 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 DE LA CIUDADANÍA IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-JDC-241/2023²⁶.

I. Preámbulo

En términos de los artículos 167, 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 de confirmar la sentencia impugnada.

II. Postura de la mayoría

La mayoría expone que se debe confirmar la sentencia impugnada, relativa a la decisión del Tribunal Electoral del Estado de Morelos²⁷ dictada en contra de la negativa del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana²⁸ de emitir el Reglamento de Quejas y Denuncias en materia de violencia política contra la mujer por razón de

²⁶ Secretariado: Jaileen Hernández Ramírez.

²⁷ En adelante, podrá citarse como Tribunal local.

²⁸ En adelante, podrá citarse como Instituto local o IMPEPAC.

género²⁹ para dicho estado, en la que se consideró que los agravios de las actoras eran infundados e inoperantes, entre otras razones, porque: i) la falta de un reglamento especializado no les impedía el ejercicio de ningún cargo público; ii) la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁰ señala que la vía para atender este tipo de quejas, es el procedimiento especial sancionador; y iii) ese órgano podía emitir el reglamento correspondiente si así lo consideraba necesario.

Al respecto, la decisión de la mayoría se basa, en primer lugar, en afirmar que no existe una obligación expresa que conlleve a que el Instituto local deba emitir un reglamento especializado de quejas y denuncias para atender los casos relacionados a la VPG; toda vez que si bien existe una obligación por parte del Estado mexicano de adoptar todas las herramientas necesarias tendentes a erradicar la violencia política en contra de las mujeres, así como de garantizar condiciones de igualdad en el acceso a los cargos públicos; lo cierto es que no existe una ausencia de mecanismos y recursos en la legislación morelense, a partir de la cual se derive un incumplimiento en materia de prevenir, erradicar y sancionar la VPG ni se advierte la necesidad de adoptar un reglamento especializado en la materia.

²⁹ En adelante, podrá citarse como VPG.

³⁰ En adelante, podrá citarse como LGIPE.



En efecto, la mayoría estima que no resulta necesario el reglamento en cuestión pues su falta no ha sido un obstáculo para que el IMPEPAC conozca, sustancie y resuelva este tipo de controversias, puesto que hasta ahora se han atendido bajo la regulación de los procedimientos sancionadores.

Lo anterior, porque razonan que actualmente existe un marco jurídico amplio —el cual abarca las reglas previstas a nivel convencional y constitucional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; las reglas sobre violencia política por razón de género en materia federal; las reglas en materia sancionadora local; las guías emitidas por el IMPEPAC para combatir esta infracción, y los criterios judiciales emitidos por esta Sala Superior— que permite que las presuntas víctimas no estén en estado de indefensión.

En segundo lugar, porque desde su perspectiva en el Estado de Morelos no se advierte una situación especial que justifique la emisión de un reglamento de esta naturaleza ni se acredita que los recursos existentes sean ineficaces e insuficientes.

Lo anterior, porque se considera que la parte actora debió probar que en el caso concreto los medios existentes son insuficientes e ineficaces no sólo para prevenir, sino también

para proteger y sancionar un acto presuntamente constitutivo de VPG, lo cual, en el caso no sucede, dado que del análisis del expediente no se desprenden las condiciones necesarias para poder afirmar que existe una insuficiencia de mecanismos en Morelos para sancionar y erradicar la VPG.

De ahí que, para la mayoría no se justifica ordenar al Instituto local que emita un reglamento de quejas y denuncias en materia de VPG

III. Razones del disenso

En mi convicción, la controversia del caso concreto se centra en advertir si era conforme a Derecho o no que el Tribunal local validara que el Instituto local tenía una facultad optativa de emitir un Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género para el Estado de Morelos.

Por ello discrepo de la posición de la mayoría y considero que se debe revocar la sentencia impugnada en tanto que dicha facultad es obligatoria y no optativa, toda vez que deviene del deber constitucional y legal del Estado mexicano, incluyendo a las autoridades administrativas electorales de adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y atender la violencia



política contra las mujeres por razón de género, como una acción necesaria para materializar la igualdad.

Mi posicionamiento lo sustento en tres premisas: i) existe un deber constitucional y convencional del Estado mexicano de dictar todas las medidas que garanticen una tutela judicial efectiva en materia de violencia política contra la mujer por razón de género y ese deber incluye al Instituto local; ii) la existencia de un marco normativo que permite a las mujeres morelenses impugnar la VPG a través de la vía del PES y/o el JDC, no es obstáculo para que se emita un instrumento normativo que dote de mayor sencillez, eficacia y claridad a la interposición de quejas y denuncias en materia de VPG, pues tal medida abonaría sustancialmente a garantizar la tutela judicial efectiva; y iii) no resulta razonable exigir a las mujeres morelenses la carga de probar la falta de efectividad de la normativa actual, pues ello sería desproporcionado desde el acceso a sus recursos, aunado a que correspondería al instituto local justificar la efectividad de la tutela en materia de VPG que las mujeres aducen insuficiente e ineficaz.

a) Deber constitucional y convencional del Estado mexicano de dictar todas las medidas que garanticen una tutela judicial efectiva VPG, que abarca al Instituto local en el cumplimiento de sus funciones

De conformidad con lo estipulado en los artículos 1º, 4º, 35 y 41 constitucionales; así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos³¹, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³², la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer³³ y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como "Convención de Belem Do Para" ³⁴, sustancialmente se establecen como obligaciones para el Estado mexicano: **a)** garantizar los derechos político-electorales de las mujeres de forma plena, sin discriminación alguna y en libertad; **b)** adoptar **las medidas legislativas o de otro carácter** que fueren necesarias para hacerlos efectivos y **c)** garantizar el derecho a un recurso efectivo.

En el mismo sentido, en la sentencia de fondo del denominado "Caso Campo Algodonero"³⁵, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expuso que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, señaló que deben contar con **un adecuado marco jurídico de protección**,

³¹ Artículos 1, 23 y 24.

³² Artículos 2, 3, 25 y 26.

³³ Artículos 2 y 3.

³⁴ Artículo 7.

³⁵ Párrafo 258.



con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias.

Por otro lado, se destaca que, en el 9º Informe de México ante la CEDAW, el Comité señaló, respecto a la "Participación en la vida política y pública", lo siguiente:

"33. El Comité acoge con satisfacción los progresos logrados por el Estado parte para aumentar la participación de las mujeres en la vida política y pública, en particular la creación del Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México y el aumento del número de mujeres elegidas para ocupar cargos en elecciones recientes. Sin embargo, el Comité observa con preocupación:

a) Las barreras estructurales que impiden el acceso de las mujeres a la vida política y pública y, especialmente, que ocupen cargos, tanto por nombramiento como en los partidos políticos, con funciones decisorias;

b) La discriminación racial y por razón de género en los partidos políticos, que sigue menoscabando la capacidad de las mujeres de presentarse como candidatas en elecciones estatales o municipales;

c) El aumento de los actos de violencia política contra las mujeres, la falta de un marco normativo armonizado que tipifique como delito la violencia política y los bajos niveles de enjuiciamiento de los autores de esos actos, que pueden

disuadir a las mujeres de presentarse a las elecciones en todos los planos, especialmente el municipal.

34. **El Comité** reitera su recomendación al Estado parte de que aplique cabalmente la recomendación general núm. 23 (1997), sobre la mujer en la vida política y pública, con miras a acelerar la participación plena y en igualdad de condiciones de las mujeres en los poderes ejecutivo y judicial, especialmente en el plano local. **Exhorta al Estado parte a que:**

a) Establezca objetivos y plazos precisos para acelerar la participación de las mujeres en pie de igualdad en todos los planos de la vida pública y política y a que cree las condiciones necesarias para la consecución de esos objetivos;

b) **Adopte medidas para combatir las prácticas discriminatorias de iure y de facto de los partidos políticos que desalientan a las mujeres, en particular las indígenas y las afroamericanas, a presentarse como candidatas en las elecciones federales, estatales o municipales;**

c) **Adopte medidas, en consonancia con la recomendación general núm. 35, para armonizar la legislación estatal a fin de reconocer como delito la violencia política contra las mujeres, estableciendo responsabilidades claras en materia de prevención, apoyo, enjuiciamiento y sanción para las autoridades federales, estatales y municipales."**

(Énfasis añadido)



Obligaciones que se robustecen con lo establecido en el propio Código Electoral local³⁶ respecto a que el IMPEPAC tiene como función "*promover el acceso al pleno ejercicio de los derechos político-electorales libres de violencia política por razón de género y de discriminación*"; de ahí que considero que las actoras tienen razón respecto a que existe una obligación de ese Instituto local de tomar las medidas necesarias para prevenir y atender la violencia política contra las mujeres, lo que se traduce, en su deber para emitir el Reglamento correspondiente a la interposición de quejas y denuncias en materia de violencia política contra las mujeres por razón de género.

Deber que se enfatiza en un contexto en el que es un grupo de mujeres, como parte de la sociedad civil, quien exige más y mejores herramientas para la defensa de sus derechos como colectivo, al exponer el clima de violencia de que se vive en la entidad federativa, con datos tales como que actualmente en ocho municipios se ha emitido la declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.

En ese orden de ideas, en mi convicción, advierto que la emisión del Reglamento de Quejas y Denuncias no constituye una "facultad optativa" de la autoridad administrativa de

³⁶ Artículo 66, fracción XVIII.

prevenir y erradicar la violencia política contra las mujeres por razón de género; sino que por el contrario resulta exigible en el cabal cumplimiento de sus funciones y el deber reforzado de actuar como garante del ejercicio pleno de los derechos político-electorales de las mujeres conforme al marco jurídico nacional e internacional.

Aunado a que, el citado reglamento constituiría una medida que armonizaría y fortalecería el marco jurídico de protección existente en contra de la VPG, acorde con la obligación del Estado mexicano de erradicar la violencia contra las mujeres que participan en la vida política.

Criterio que acorde con diversos precedentes como el SUP-JRC-14/2020 en el que al analizar la omisión legislativa del Congreso del estado de Nuevo León para armonizar la reforma constitucional en materia de paridad se determinó ordenar a dicho órgano legislativo que emitiera la normativa correspondiente, la cual sería aplicable una vez que terminara el proceso electoral; sin embargo, se consideró congruente con el deber reforzado en materia de paridad y de violencia política en razón de género ordenar al Instituto local dictar los Lineamientos atinentes sobre tales cuestiones, de forma previa al inicio del próximo proceso electoral ordinario local e incluso se ordenó notificar al resto de los Organismos Públicos Locales



Electorales, de aquellas Entidades Federativas que se encontraran en una situación similar, para que lo conocieran como un criterio orientador en su actuación.

b) Es válido emitir un instrumento normativo que dote de mayor sencillez, eficacia y claridad a la interposición de quejas y denuncias en materia de VPG

Como se adelantó, advierto que las mujeres morelenses cuentan con vías para presentar quejas y denuncias por VPG, que son el PES y el JDC; sin embargo, considero que, un Reglamento que instrumente con mayor sencillez, eficacia y claridad la interposición de quejas y denuncias en materia de VPG, resulta una medida razonable en aras de ensanchar las posibilidades de las mujeres para acceder a una tutela judicial efectiva.

Lo anterior, en principio porque el Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del IMPEPAC no prevé que ese procedimiento sea aplicable a asuntos de VPG, no obstante, si bien ello no se traduce en que ese instrumento sea inadecuado e inoperante para prevenir, erradicar y sancionar esta conducta ni que derivado de tal circunstancia se genere falta de acceso de justicia en Morelos, lo cierto es que, desde mi

óptica, sí complejiza su disposición y conocimiento hacia las posibles víctimas de VPG.

Ello, lo considero así porque, como lo cita el Tribunal responsable, el marco jurídico existente en Morelos en materia sancionadora se estructura desde la aplicación supletoria de la normativa federal en materia de VPG, sumado a las disposiciones convencionales y constitucionales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

En efecto, como la responsable precisó, el artículo 1 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos prevé que *“la normativa federal se aplicará sin perjuicio de lo establecido en el presente Código”* y que *“Los casos no previstos en el presente Código serán atendidos conforme a lo dispuesto en la normativa, de acuerdo a los procesos y condiciones, cuando estos resulten compatibles”*.

De igual forma, el Código local³⁷ prevé que se aplicará de manera supletoria la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para los medios de impugnación local.

³⁷ Artículo 318.



En el mismo sentido, el artículo 3 del Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del IMPEPAC especifica que, para la substanciación y resolución de los procedimientos se atenderá invariablemente a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes Generales de la materia, así como a las disposiciones locales³⁸.

En consecuencia, el marco normativo entorno a la VPG establecido en las leyes federales es aplicable al estado de Morelos.

Por otro lado, el Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del IMPEPAC³⁹ prevé que el PES procede durante los procesos electorales para conocer, sustanciar y en su caso, sancionar, cuando se denuncien conductas relacionadas con las siguientes infracciones:

- Colocación de propaganda en lugar prohibido o su contenido.
- Actos anticipados de precampaña y campaña.
- Contravención a las normas sobre propaganda gubernamental, política o electoral establecidas en la normativa local electoral.

³⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; y Ley Estatal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

³⁹ Artículos 5 y 6.

Respecto, del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía⁴⁰ previsto en el Código local señala que puede configurar VPG:

- Cuando considere que se violó su derecho político electoral de ser votada cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidata o candidato a un cargo de elección popular.
- Por violaciones al derecho a ser votada, que impidan u obstaculicen acceder o desempeñar el cargo de elección popular; así como el pago o de la retribución por el ejercicio del cargo por el que fue electo o designado, conforme a la normativa estatal y municipal aplicable
- Habiéndose asociado con otras u otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política
- Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político electorales.

⁴⁰ Artículo 337.



- Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales.

Sumado a ello el instituto local debe observar de forma obligatoria los criterios jurisdiccionales que ha emitido este Tribunal en la materia entre los que destacan temas como la emisión de medidas de protección en las jurisprudencias 1/2023, de rubro: "MEDIDAS DE PROTECCIÓN. EN CASOS URGENTES, PODRÁN ORDENARSE POR AUTORIDAD ELECTORAL DIVERSA A LA COMPETENTE PARA RESOLVER EL FONDO DE LA QUEJA, CUANDO EXISTA RIESGO INMINENTE DE AFECTAR LA VIDA, INTEGRIDAD Y LIBERTAD DE QUIEN LAS SOLICITA" y 12/2022, de rubro: "VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PUEDEN MANTENERSE, DESPUÉS DE CUMPLIDA LA SENTENCIA, EN TANTO LO REQUIERA LA VÍCTIMA".

Ahora bien, de conformidad con los artículos 17 de la Constitución general; así 8⁴¹ y 25⁴², de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, lo cual comprende la obligación para los órganos de impartición de justicia de garantizar el acceso a un recurso sencillo, rápido y efectivo.

Dichos artículos establecen la exigencia de que las situaciones jurídicas de las personas involucradas en cualquier clase de procesos o procedimientos se deben resolver sin dilaciones injustificadas, dentro de plazos razonables, **lo cual es exigible a todos los órganos de autoridad que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, es decir, a cualquier autoridad pública, sea administrativa**, legislativa o judicial, que

⁴¹ Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

[...]

⁴² Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

[...]



mediante sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas.

En ese contexto, estoy convencida de que si actualmente el marco normativo sancionador en materia de VPG se compone esencialmente de normativa federal aplicada de forma supletoria y de la aplicación obligatoria de criterios judiciales; la emisión de un Reglamento de quejas y denuncias armonizaría ese marco normativo a fin de garantizar que las mujeres accedan a una tutela judicial efectiva mediante un instrumento normativo que dote de mayor sencillez, claridad y eficacia al actual marco jurídico.

Máxime que, la expedición de este Reglamento no representaría una modificación fundamental a la normativa electoral que se encuentre vedada para promulgarse y publicarse 90 días previo al inicio del proceso electoral⁴³, pues ha sido criterio de esta Sala Superior⁴⁴ que, cuando un lineamiento, acuerdo o criterio emitido por autoridad administrativa tiene como finalidad únicamente complementar una prescripción constitucional a través de una reglamentación adjetiva para hacerla efectiva, no representa

⁴³ Conforme lo establece el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.

⁴⁴ Criterio que se sostuvo en el SUP-JRC-14/2020, SUP-RAP-68/2021, SUP-JDC-10257/2020 y acumulados, SUP-REC-959/2018 y SUP-JDC-1172/2017.

un ejercicio de carácter legislativo ni una modificación o regulación fundamental⁴⁵.

c) La exigencia de una carga de prueba a las mujeres morelenses para probar la efectividad de la normativa actual es desproporcionada

Finalmente, tampoco comparto el posicionamiento de la mayoría respecto a que las actoras, como colectivo de mujeres, debían acreditar que en el caso concreto los medios existentes son insuficientes e ineficaces para prevenir, proteger y sancionar la VPG en el estado de Morelos.

Ello, porque advierto que la exigencia de una carga probatoria de esa naturaleza resulta desproporcionada a los recursos con los que cuentan las actoras, pues estarían imposibilitadas para sustentar con medios probatorios concretos la ineficacia e insuficiencia del actual marco jurídico; pues en todo caso, a quien corresponde tener un registro o medición de eficacia de dichos medios es a la autoridad electoral.

⁴⁵ Lo es acorde con lo establecido en la jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".



Esto es, en específico, respecto de la efectividad en la atención de quejas y denuncias es el Instituto local quien tendría que proporcionar los datos concretos para probar la eficacia y suficiencia de los medios normativos actuales ante el reclamo de las mujeres de la sociedad civil que exponen la falta de normativa como un obstáculo para el ejercicio pleno de sus derechos.

Al respecto, resulta aplicable lo que este Tribunal ha reconocido en casos de VPG respecto a que acorde con el principio de disponibilidad o facilidad probatoria, resulta procedente la reversión de las cargas probatorias hacia la persona denunciada como responsable, pues si bien a la víctima le corresponden cargas argumentativas y probatorias sobre los hechos, no se le puede someter a una exigencia imposible de prueba, cuando no existen medios directos o indirectos de prueba a su alcance⁴⁶.

Criterio que parte de un análisis probatorio de la igualdad procesal con perspectiva de género en el que se considera la disponibilidad de la prueba entre la parte denunciante y la parte denunciada; no obstante, en el caso, nos encontramos ante la exigencia de derechos por un colectivo de mujeres, en

⁴⁶ Jurisprudencia 8/2023, de rubro: "REVERSIÓN DE LA CARGA PROBATORIA. PROCEDE EN CASOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO A FAVOR DE LA VÍCTIMA ANTE LA CONSTATAción DE DIFICULTADES PROBATORIAS".

defensa de su interés legítimo de contar con mecanismos de protección más sencillos, eficaces y claros; lo cual devela que, desde un juzgamiento con perspectiva de género se debe valorar que si a alguien le corresponde probar la eficacia o suficiencia de los medios probatorios es al Instituto local, como órgano garante de dicha eficacia y suficiencia en la atención de quejas y denuncias en materia de VPG.

Esto es así, porque la perspectiva de género impone el deber a las personas juzgadoras de impartir justicia sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres,⁴⁷ por lo que si un colectivo de mujeres expone que advierte que los medios de impugnación, como actualmente se encuentran conformados, han representado un obstáculo en la consecución y reclamo de sus derechos, tal afirmación es acorde con la presunción de desventaja de las mujeres por la falta de claridad de los instrumentos normativos.

⁴⁷ Como se advierte de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 4º, 35 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1 y 24 de la convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3, 5, inciso a), y 7, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 4, inciso j) y 6, inciso b), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 1, párrafo 2, y 6, de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia; 36, fracción VI, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; y 2, 9, fracciones VIII y XIII, 15 bis y 15 ter, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Así, como la razón esencial de la Tesis XXXI/2016, de rubro "LENGUAJE INCLUYENTE. COMO ELEMENTO CONSUSTANCIAL DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PROPAGANDA ELECTORAL".



Cuestión, que incluso podría advertirse como un hecho notorio a partir de que, como señalé de forma previa, existen recomendaciones del Comité de la CEDAW en el “9º Informe de México ante la CEDAW”, respecto de “armonizar la legislación estatal a fin de reconocer como delito la violencia política contra las mujeres, estableciendo **responsabilidades claras en materia de prevención, apoyo, enjuiciamiento y sanción para las autoridades federales, estatales y municipales**”.

De ahí que considere que exigir una carga probatoria a las mujeres morelenses respecto de la necesidad de contar con un Reglamento de Quejas y Denuncias en materia de VPG resulta desproporcionado y desatiende el deber constitucional de juzgar con perspectiva de género.

Conclusión

En ese tenor, es que considero que lo procedente en el caso concreto era revocar la sentencia impugnada para el efecto de vincular al Instituto local a fin de que, a la brevedad, emitiera el Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género que posibilitara a las mujeres de esa entidad federativa ejercer sus derechos político-electorales en condiciones de igualdad.

Estas son las razones por las cuales no comparto la decisión de la mayoría, por lo que formulo el presente **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 CONJUNTO⁴⁸ QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN EL JUICIO DE LA CIUDADANÍA 241/2023⁴⁹

I. Introducción; II. Contexto de la controversia; III. Decisión mayoritaria y razones del disenso

I. Introducción. Se presenta como **voto particular** el proyecto que la Magistrada Janine M. Otálora Malassis sometió a discusión del Pleno de esta Sala Superior, a fin de expresar las razones por las que disentimos del criterio sostenido por la mayoría de sus integrantes por lo que hace a la decisión de **confirmar** la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Morelos⁵⁰ que determinó que los agravios formulados por las actoras eran infundados e inoperantes, argumentando -entre otros- que la negativa de

⁴⁸ Con fundamento en los artículos 167 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

⁴⁹ Colaboraron en su elaboración: Marcela Talamás Salazar, Alejandro Olvera Acevedo y María Fernanda Rodríguez Calva.

⁵⁰ En adelante, Tribunal local.



expedir el Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género para el Estado de Morelos por parte del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana⁵¹ no representa una afectación en su esfera jurídica.

Como exponemos más adelante, estimamos que lo procedente habría sido **revocar parcialmente** el acto impugnado a efecto de que el IMPEPAC, conforme a sus atribuciones y procesos internos, emitiera a la brevedad, tal Reglamento.

II. Contexto. La parte actora solicitó al IMPEPAC que, antes del inicio del proceso electoral local, elaborara y publicara el Reglamento referido, con apego a la facultad normativa que tiene, a fin de garantizar a las morelenses poder denunciar y presentar quejas con normativa adecuada y, al propio Instituto local, realizar su función de autoridad investigadora en el procedimiento especial sancionador⁵².

Ante la negativa de expedirlo, acudió a instancias jurisdiccionales, determinando esta Sala Superior el reencauzamiento de la demanda al Tribunal local quien determinó que los agravios eran infundados e inoperantes. Ahora, en este juicio de la ciudadanía se impugnó tal resolución con la pretensión de que esta se revocara para el efecto de ordenar al IMPEPAC la expedición del Reglamento.

La causa de pedir se sustentó en el indebido acceso a la justicia e incumplimiento del deber del IMPEPAC de expedir el Reglamento; en la falta de aplicación del principio de suplencia de queja, así como en la falta de exhaustividad y congruencia de la resolución controvertida.

⁵¹ En adelante, IMPEPAC o Instituto local.

⁵² En lo subsecuente, PES.

III. Decisión mayoritaria y razones del disenso

La mayoría de las magistraturas determinó **confirmar** la resolución impugnada porque el Instituto no ha incumplido con alguna obligación al no tener un reglamento especializado, ya que cuenta con distintos instrumentos jurídicos para atender las quejas y denuncias vinculadas con violencia política de género⁵³. Conclusión que no compartimos ya que el hecho de que se cuente con esas herramientas no se traduce en que la obligación de tomar medidas para atender la violencia por parte de las autoridades necesariamente esté satisfecha. Ello, tomando en cuenta la petición de las ciudadanas que dieron origen al juicio, así como la progresividad en la protección de los derechos.

En este voto retomamos el estudio que se presentó como proyecto de sentencia al Pleno de la Sala Superior.

Con base en un estudio de los agravios que permita dilucidar de manera preferente las cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico a las y los enjuiciantes⁵⁴, consideramos que los agravios agrupados bajo el rubro de indebido acceso a la justicia, en parte son **infundados** y, en otra **fundados**. Esto último respecto del deber del IMPEPAC de tomar las medidas necesarias para prevenir y atender la VPG, por lo que deberá emitir el Reglamento en cuestión.

Estimamos que son **infundados** los motivos de agravio en los que las actoras señalan que, pese a las guías en materia de VPG emitidas por el

⁵³ En adelante, VPG.

⁵⁴ Ello, al considerar que en el análisis y resolución de los razonamientos lógico-jurídicos que expresan las y los demandantes, se debe privilegiar y maximizar el ejercicio del derecho fundamental de acceso real, pronto, completo y efectivo, a la impartición de justicia, tutelado en el artículo 17, de la Constitución federal. Al respecto, resulta ilustrativo el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2005, de la SCJN, con rubro: *CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE, AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.*



IMPEPAC y referidas en la sentencia impugnada, desconocer la legislación en la materia, no contar con conocimientos jurídicos y recursos económicos para contratar servicios jurídicos; impacta en su comprensión de los compendios electorales para fundamentar las denuncias y quejas.

Al respecto, consideramos que las actoras parten de dos premisas incorrectas. Por un lado, un Reglamento no resolvería el problema que refieren respecto de la falta de conocimientos jurídicos para fundamentar quejas y denuncias; dado que los reglamentos son instrumentos normativos técnicos. En todo caso, como se expone más adelante, las guías son materiales más amigables para quienes no tienen conocimientos jurídicos y, asimismo, no son los únicos instrumentos con los que se cuenta para atender la VPG.

Por otro lado, tampoco es cierto que para presentar una queja o denuncia sea necesario tener conocimientos técnicos. En efecto, quienes presentan una denuncia o una queja por actos de VPG no son quienes tienen que exponer cuál es el trámite, derecho aplicable o normas violadas, ya que esa es la labor que corresponde a quien instruye y a quien imparte justicia. Lo que la persona debe presentar ante las autoridades es la relación de los hechos, actos u omisiones que cuestiona, así como las pruebas⁵⁵ que sustenten sus dichos⁵⁶.

⁵⁵ De acuerdo con el artículo 68 del Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del IMPEPAC, el procedimiento especial sancionador se rige, fundamentalmente, por el principio dispositivo.

⁵⁶ Lo que no limita, desde luego, que la autoridad realice las diligencias necesarias. Ello, conforme a la jurisprudencia 22/2013, de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN, en la que se establece que: *“si bien, en principio, el procedimiento especial sancionador se rige de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica, dicha disposición no limita a la autoridad administrativa electoral para que, conforme al ejercicio de la facultad conferida por las normas constitucionales y legales en la materia, ordene el desahogo de las pruebas de inspección o pericial que estime necesarias para su resolución, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos así lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.”*

En efecto, en la normativa aplicable⁵⁷ se establece que la queja de un PES se debe presentar por escrito y cumplir con los siguientes requisitos:

- Nombre o denominación de la persona quejosa o denunciante, con firma autógrafa o huella digital.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones, y si es posible un correo electrónico para tales efectos.
- Nombre o denominación y domicilio de la persona a quien se denuncia. En caso de desconocer el domicilio manifestarlo bajo protesta de decir verdad.
- Documentos que sean necesarios para acreditar la personería.
- Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia.
- Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas.
- En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

Respecto del juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía, la normativa local⁵⁸ prevé que deberá formularse por escrito cumpliendo con los siguientes requisitos:

- Hacer constar el nombre de la persona promovente.
- Señalar domicilio para recibir notificaciones en la capital del estado y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir.
- Acompañar la documentación que sea necesaria para acreditar la legitimación de quien promueve.
- Especificar el organismo o autoridad responsable del acto o resolución reclamada, así como del acto o resolución impugnada.
- Referir el nombre del partido político o de la coalición cuya determinación diera origen al acto o resolución reclamada de la autoridad electoral administrativa.
- Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, expresando los agravios que cause el acto o resolución de la autoridad electoral administrativa impugnada, las disposiciones o normatividad interna del partido político o del convenio de coalición o candidatura común presuntamente violadas, así como los motivos por los cuales se estima que el acto reclamado conculca los derechos político electorales de quien promueve.

⁵⁷ Artículo 66 del Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del IMPEPAC.

⁵⁸ Artículo 340 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.



- Ofrecer y aportar dentro -en los plazos y formas establecidos- las pruebas y solicitar las que deba requerir el Tribunal Electoral.
- Hacer constar la firma autógrafa o huella dactilar de la persona promovente.
- Precisar la fecha de notificación del acto o resolución impugnada o bien aquella en la que se tuvo conocimiento de esta o de la omisión reclamada, allegando el documento justificativo y, a falta de éste, manifestándolo bajo protesta de decir verdad.
- Con el escrito de interposición del recurso se deberá exhibir copias de este y de sus anexos para la autoridad responsable, así como para el partido político o coalición que hubieren motivado el acto o resolución que se reclama.

Asimismo, si bien es cierto que, como alega la parte actora, el Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del IMPEPAC no prevé que ese procedimiento se aplicable a asuntos de VPG, ello no se traduce en que ese instrumento sea inadecuado e inoperante para prevenir, erradicar y sancionar esta conducta ni que derivado de tal circunstancia se genere falta de acceso de justicia en Morelos.

En primer lugar, ha sido criterio de esta Sala Superior⁵⁹ que, el hecho de que expresamente no exista en la legislación electoral la descripción de la VPG no significa que esté permitida o tolerada. Asimismo, se ha señalado que esta Sala Superior no puede aceptar planteamientos que pretendan normalizar o invisibilizar, en un determinado momento o espacio, actos que violentan y ofenden a las mujeres y que constituyen violencia política en su contra, por el simple hecho de que no se encontraba prevista la VPG en la normativa electoral porque considerar lo contrario implicaría una actitud de indiferencia y el desconocimiento de los avances a nivel convencional, constitucional y jurisprudencial, para erradicar esa violencia y reivindicar los derechos políticos de las mujeres.

⁵⁹ SUP-REP-0154-2020.

En segundo lugar, en el caso de Morelos, existe un marco jurídico en materia sancionadora y le es aplicable el federal en materia de VPG, al que se suma el convencional y constitucional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

En efecto, como la responsable precisó, el artículo 1 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos prevé que *“la normativa federal se aplicará sin perjuicio de lo establecido en el presente Código”* y que *“Los casos no previstos en el presente Código serán atendidos conforme a lo dispuesto en la normativa, de acuerdo a los procesos y condiciones, cuando estos resulten compatibles”*.

Respecto de los medios de impugnación, el mismo Código local⁶⁰ prevé que se aplicará de manera supletoria la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el mismo sentido, el artículo 3 del Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del IMPEPAC especifica que, para la substanciación y resolución de los procedimientos se atenderá invariablemente a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes Generales de la materia, así como a las disposiciones locales⁶¹.

En consecuencia, el marco normativo en torno a la VPG establecido en las leyes federales es aplicable al estado de Morelos.

Cabe destacar que en el Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del IMPEPAC⁶² se prevé que el PES procede durante los procesos

⁶⁰ Artículo 318.

⁶¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; y Ley Estatal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

⁶² Artículos 5 y 6.



electorales para conocer, sustanciar y en su caso, sancionar, cuando se denuncien conductas relacionadas con las siguientes infracciones:

- Colocación de propaganda en lugar prohibido o su contenido.
- Actos anticipados de precampaña y campaña.
- Contravención a las normas sobre propaganda gubernamental, política o electoral establecidas en la normativa local electoral.

Dentro de esos supuestos podrían caer cuestiones de VPG, por ejemplo, por el contenido de cierta propaganda.

Asimismo, está previsto que el procedimiento ordinario sancionador es el aplicable durante el proceso electoral o en la etapa de interproceso, para conocer, sustanciar y en su caso, sancionar cuando se denuncie la comisión de infracciones a la normatividad electoral que no sean materia del PES. En cada caso, en atención a los hechos denunciados y a la presunta infracción, la Secretaría Ejecutiva determinará el tipo de procedimiento por el que deban sustanciarse las quejas.

Asimismo, la procedencia⁶³ del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía prevista en el Código local abre la puerta a casos que pueden configurar VPG:

- Cuando considere que se violó su derecho político electoral de ser votada cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidata o candidato a un cargo de elección popular.
- Por violaciones al derecho a ser votada, que impidan u obstaculicen acceder o desempeñar el cargo de elección popular; así como el pago o de la retribución por el ejercicio del cargo por el que fue electo o designado, conforme a la normativa estatal y municipal aplicable
- Habiéndose asociado con otras u otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política

⁶³ Artículo 337.

- Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político electorales.
- Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales.

En conclusión, se observa que, contrario a lo aducido por la parte actora, en el estado de Morelos existen las vías jurídicas necesarias para presentar quejas y denuncias por VPG de ahí que exista un marco jurídico que no dejaría en estado de indefensión a las mujeres de Morelos.

Sin embargo, **las actoras tienen razón** cuando argumentan que existe una obligación del IMPEPAC, como cualquier autoridad estatal, de tomar las medidas necesarias para prevenir y atender la VPG. En ese sentido, se ordena al OPLE que emita el reglamento correspondiente.

Lo anterior, tomando en cuenta que el artículo primero constitucional establece el deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, *tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.*

En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶⁴ ha señalado que

“...en los casos de violencia contra las mujeres, las autoridades estatales deben adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia. Estas medidas incluyen un adecuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo, así como políticas de prevención y prácticas para actuar

⁶⁴ Tesis: 1a. CLX/2015 (10a.) de rubro: “DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN.”



eficazmente ante las denuncias. Incumplir con esa obligación desde los órganos investigadores y los impartidores de justicia puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.”

A lo anterior se suma, desde luego, que los tratados internacionales de los que México es parte establecen el **deber general de adoptar medidas a fin de cumplir las obligaciones específicas** que, a través de dichos tratados, el Estado mexicano asume. Incluso, el deber de introducir en el derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones, se considera una norma de *ius cogens*.⁶⁵

En este sentido, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶⁶ como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶⁷ reconocen el derecho a la igualdad y a los derechos político-electorales. Derechos que igualmente encontramos en los artículos 1º, 4º, 35 y 41 constitucionales.

Ahora bien, la obligación general del Estado mexicano de adoptar medidas para hacer realidad los derechos político-electorales en condiciones de igualdad, se encuentra delimitada de la siguiente forma⁶⁸:

- Se debe **garantizar**, sin discriminación alguna, su libre y pleno ejercicio.
- Se deben **adoptar**, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones convencionales, **las medidas legislativas o de otro carácter** que fueren necesarias para hacerlos efectivos.
- Toda persona cuyos derechos hayan sido violados, debe estar en condiciones de **interponer un recurso efectivo**.

⁶⁵ Ver caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de fondo, reparaciones y costas. 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, Párrafo 164.

⁶⁶ Artículos 1, 23 y 24.

⁶⁷ Artículos 2, 3, 25 y 26.

⁶⁸ Artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, las medidas que se adopten deben ser **útiles**, progresivas, **proporcionales y razonables**.

A lo anterior, desde luego, se suman las obligaciones del Estado mexicano de garantizar la igualdad para las mujeres y actuar contra la violencia hacia ellas establecidas en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁶⁹ y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem Do Para"⁷⁰, la cual, en concreto, señala que los Estados Partes convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

“c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; ...

e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;

⁶⁹ En su artículo 2 dispone que los Estados Parte convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: “b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;”.

Asimismo, el artículo artículo 3 determina que: “Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.”

⁷⁰ Artículo 7.



- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y*
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.”*

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el deber de adoptar medidas implica dos vertientes:

1. La supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención.
2. La expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.⁷¹

Asimismo, cabe precisar, que específicamente se establece en el Código local⁷², como función del IMPEPAC, *promover el acceso al pleno ejercicio de los derechos político-electorales libres de violencia política por razón de género y de discriminación.*

En consecuencia, contrario a lo referido por la mayoría de este Pleno, es evidente que el Instituto local tiene el deber de adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y atender la VPG, más allá de las guías que ha puesto a disposición de las mujeres de Morelos.

Por ello, tienen razón las actoras cuando señalan que fue incorrecto que el Tribunal local, luego de la argumentación expuesta en su sentencia, concluyera que, de considerarlo, el IMPEPAC *podrá* adoptar la reglamentación necesaria de VPG; dado que, conforme a los estándares

⁷¹ Corte I.D.H., Caso Castillo Petrucci y Otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52. Párrafo 207.

⁷² Artículo 66, fracción XVIII.

citados y pese a existir normas para atender la VPG, el Instituto local, en tanto órgano del Estado, tiene el deber de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar los derechos político-electorales de las mujeres.

Es pertinente destacar que no pasa inadvertido que, en términos de lo previsto en el artículo 160 del Código local, el proceso electoral inicia en el mes de septiembre del año en curso. Al efecto, es importante señalar que la prohibición prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo⁷³ de la Constitución federal está integrada por dos elementos:

- Las leyes electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y
- Durante un proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷⁴ ha referido que la previsión contenida en ese artículo no es tajante⁷⁵, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales".

Al respecto, la SCJN ha definido que las modificaciones legales serán fundamentales cuando tengan por objeto o resultado producir, en elementos rectores del proceso electoral, una alteración al marco jurídico aplicable a través de lo cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación

⁷³ Artículo 105. [...] Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

⁷⁴ En adelante, SCJN.

⁷⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro: *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*



para cualquiera de los actores políticos. Las modificaciones legales no serán fundamentales si el acto no afecta elementos rectores y no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

En el juicio de revisión constitucional 14 de 2020, este Tribunal Electoral delimitó que, si transcurren los plazos admisibles para las reformas electorales federales y locales para garantizar el ejercicio de algún derecho humano, *tal situación lleva consigo a que las autoridades electorales administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones, de manera precautoria y provisional, emitan los acuerdos, lineamientos o cualquier otra medida en materia electoral, que tienda al mismo fin; ya que de lo contrario, subsistiría un incumplimiento al deber convencional de adoptar disposiciones de derecho interno para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el riesgo de que el Estado Mexicano incurriera en responsabilidad internacional.*

Asimismo, cabe señalar que ha sido criterio de esta Sala Superior que, cuando un lineamiento, acuerdo o criterio emitido por autoridad administrativa únicamente complementa una prescripción constitucional a través de una reglamentación adjetiva, con la finalidad de hacerla efectiva, no representa un ejercicio de carácter legislativo ni una modificación o regulación fundamental⁷⁶.

Por las razones expuestas, consideramos que lo procedente era **revocar parcialmente** la sentencia controvertida y vincular al IMPEPAC para que, a la brevedad, emitiera el Reglamento en cuestión.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo

⁷⁶ Véase distintos precedentes, tales como el SUP-RAP-68/2021 y acumulados, así como SUP-REC-2176/2021 y acumulados.

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. Asimismo, en el acuerdo general 8/2020.