



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-61/2020

RECURRENTE: ROSA MARÍA
AGUILAR ANTONIO

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL, CON SEDE EN
XALAPA, VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: RAÚL ZEUZ ÁVILA
SÁNCHEZ Y HÉCTOR RAFAEL
CORNEJO ARENAS

COLABORÓ: LUIS ARMANDO CRUZ
RANGEL

Ciudad de México, veintiséis de agosto de dos mil veinte.

SENTENCIA:

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de reconsideración indicado en el rubro, en el sentido de **modificar** la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, en el juicio electoral **SX-JE-23/2020**, en los términos que se precisan en esta ejecutoria.

ÍNDICE

RESULTANDO:	2
CONSIDERANDO:	4
RESUELVE:	63

R E S U L T A N D O:

- 1 **I. Antecedentes.** De la narración de los hechos expuestos en la demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Instalación del cabildo.** El uno de enero de dos mil diecinueve se instaló la actual integración del Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca.
- 3 **B. Primer juicio ciudadano local (JDC/15/2019).** El diecisiete de enero de dos mil diecinueve, Rosa María Aguilar Antonio –*regidora electa por el principio de representación proporcional*–, presentó juicio ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca¹ en contra de la omisión de tomarle protesta del cargo para el que resultó electa, entre otros.
- 4 El medio de impugnación se resolvió el diecinueve de marzo, en el sentido de ordenar al Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, la celebración de una sesión con la finalidad de que se le tomara protesta de ley a la actora y le fuera asignada una Regiduría, un espacio físico, recursos humanos y materiales para el desempeño del cargo, incluyendo todas las prerrogativas inherentes.
- 5 **C. Cumplimiento de la sentencia del juicio JDC/15/2019.** El veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, el Tribunal local declaró cumplida la sentencia de referencia, al considerar que las autoridades responsables habían acatado la misma.
- 6 **D. Segundo juicio ciudadano local (JDC/125/2019).** El veinticinco de noviembre siguiente, la recurrente presentó ante el Tribunal local, juicio ciudadano local, para controvertir la omisión de ser convocada a las sesiones de cabildo y el pago de las dietas que le correspondían.

¹ En lo subsecuente Tribunal local.



Asimismo, solicitó que se tuvieran por acreditadas conductas de violencia política en razón de género en su contra.

- 7 **E. Medidas de protección.** El veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, el Tribunal local emitió medidas de protección a favor de la ahora recurrente, a fin de garantizar el ejercicio de su cargo y vinculó a diversas autoridades a fin de que se tomaran acciones para proteger sus derechos y bienes jurídicos.
- 8 **F. Resolución segundo juicio ciudadano local.** El quince de enero de dos mil veinte, el Tribunal Electoral local emitió sentencia en el segundo juicio ciudadano, en la que, entre otras cuestiones, tuvo por acreditados actos de violencia política en razón de género en contra de la recurrente en su carácter de Regidora del Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, atribuidos a la Presidenta Municipal, Araceli García Hernández, así como tener por desvirtuada la presunción de un modo honesto de vivir de esta última.
- 9 **G. Resolución controvertida (SX-JE-23/2020).** El tres de febrero siguiente, Araceli García Hernández y Erasmo Infanzón Ramos, Presidenta Municipal y Síndico Municipal, respectivamente, ambos del Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, promovieron Juicio Electoral ante la Sala Xalapa en contra de la resolución mencionada en el inciso anterior.
- 10 La Sala Xalapa dictó sentencia en el juicio referido, en el sentido de modificar la resolución dictada por el Tribunal local, al estimar que no se acreditó la existencia de actos de violencia política de género en perjuicio de la ahora recurrente.
- 11 **II. Recurso de reconsideración.** El once de marzo del año en curso, Rosa María Aguilar Antonio interpuso recurso de reconsideración en contra de la sentencia antes mencionada.

- 12 **III. Turno.** En su oportunidad, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente SUP-REC-61/2020 y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 13 **IV. Amicus curiae.** El dieciocho de agosto de dos mil veinte, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el escrito signado por Lina Xóchitl Flores Archila, en su calidad de Coordinadora del Observatorio de Violencia Social y de Género en el Estado de Chiapas, por el que pretende comparecer en vía de *amicus curiae* o “amigo del tribunal” en la presente instancia.
- 14 **V. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar y admitir a trámite el medio de impugnación y, al encontrarse debidamente integrado el expediente, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

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

- 15 **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una sentencia de fondo dictada por una Sala Regional de este Tribunal Electoral.



- 16 **SEGUNDO. Justificación para resolver el asunto en sesión no presencial.** Este órgano jurisdiccional considera que el asunto que se analiza actualiza uno de los supuestos para ser resuelto en sesión no presencial.
- 17 Ello porque de conformidad con el punto IV del Acuerdo General 2/2020, así como en el lineamiento III, del Acuerdo General 4/2020 de esta Sala Superior relativo a la autorización para resolver de forma no presencial los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus Sars_Cov2², en tanto que en el diverso Acuerdo General 6/2020, se previó la necesidad de adoptar medidas adicionales para resolver con mayor celeridad sobre aquellos asuntos cuyas temáticas se relacionen con diversos supuestos, entre ellos, los relativos a la presunta violencia política por razón de género.
- 18 En ese contexto, dado que la controversia está relacionada con la presunta comisión de actos de violencia política en razón de género en contra de la recurrente por diversos actos y omisiones que lesionaron su derecho a la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, así como el relativo a acceder a una vida libre de violencia en el ejercicio de su cargo de Regidora del Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, atribuidos a la Presidenta Municipal, Araceli García Hernández, está justificada la resolución del presente recurso en sesión no presencial, a fin de cumplir con los principios constitucionales de impartición de justicia pronta y expedita.
- 19 Por tanto, con independencia del sentido de la resolución, al encontrarse inmerso el análisis de la temática referida, procede

² De conformidad con el mencionado Acuerdo, la Sala Superior podrá resolver de forma no presencial, además de los asuntos previstos en el artículo 12, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, aquellos que se consideren urgentes, ya sea por encontrarse vinculados a algún proceso electoral y respecto del cual existen términos perentorios, o bien porque se pudiera generar un daño irreparable.

resolver el recurso de reconsideración radicado en el expediente señalado en el rubro.

- 20 **TERCERO. Procedencia.** En el caso, se cumplen los presupuestos procesales y los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 64, 65 párrafo 2, y 66, de la Ley de Medios, tal y como se demuestra a continuación.
- 21 **A. Forma.** El recurso de reconsideración se presentó por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre y la firma autógrafa de la recurrente; se identifica la sentencia impugnada; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y se hacen valer agravios.
- 22 **B. Oportunidad.** El medio de impugnación se presentó oportunamente, ya que la sentencia impugnada se notificó por correo electrónico a la recurrente el seis de marzo del presente año, por lo que el plazo para interponer oportunamente el recurso transcurrió del nueve al once de marzo, descontando los días siete y ocho, por corresponder a sábado y domingo respectivamente, al no tratarse de un asunto vinculado con algún proceso electoral. Por tanto, si el recurso se interpuso el once de marzo, resulta evidente que se presentó dentro del indicado plazo legal.
- 23 No es óbice a lo anterior que, de la revisión de las constancias del expediente, se advierta que la demanda de reconsideración haya sido presentada ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, a pesar de que el párrafo 1 del artículo 9, de la ley procesal electoral se dispone que los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnada.



- 24 Ello es así, porque la presentación de la demanda ante el Tribunal local fue apta para interrumpir el plazo para la interposición del recurso de reconsideración, derivado de que la recurrente se ostenta con la calidad de indígena, y su domicilio está ubicado en un lugar distinto al de la Sala regional responsable, aunado a que el señalado órgano jurisdiccional local fue el emisor de la resolución primigeniamente impugnada³.
- 25 Atento a ello, este órgano jurisdiccional estima que la interpretación que aquí se realiza, favorece, en mayor medida, el derecho de acceso a la justicia de la recurrente, ya que permite considerar que la presentación de la demanda ante la autoridad jurisdiccional local que conoció del asunto en primera instancia es suficiente para tener por satisfecho el requisito de presentarla ante la autoridad responsable.
- 26 Dicha determinación encuentra sustento en la tesis relevante **XXXIV/2014** de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN QUE SE INTERPONGA PUEDE PRESENTARSE ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL RESPONSABLE”**⁴.
- 27 **C. Legitimación y personería.** Se tienen por satisfechos los requisitos señalados, dado que quien promueve es una ciudadana por su propio derecho quien ha sido parte a lo largo de la cadena impugnativa.

³ Tesis XX/99, de rubro: *“DEMANDA PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE. DEBE CONSIDERARSE VÁLIDA CUANDO EXISTEN SITUACIONES IRREGULARES QUE ASÍ LO JUSTIFIQUEN”*.

Jurisprudencia 43/2013, de rubro: *“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUMPE EL PLAZO”*.

⁴ La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintinueve de octubre de dos mil catorce, aprobó por unanimidad de cinco votos la tesis que antecede. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 82 y 83.

- 28 Lo anterior se estima de ese modo, porque aun cuando en el artículo 65 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no se reconoce expresamente legitimación a los ciudadanos para interponer el recursos de reconsideración, la interpretación del artículo 61, párrafo 1, inciso b), del señalado ordenamiento procesal, en relación con los artículos 1° y 17, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, así como 8 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite concluir que los ciudadanos que formaron parte de la cadena impugnativa correspondiente, cuentan con legitimación para cuestionar las sentencias emitidas por las Salas Regionales, en el entendido que, el análisis de fondo, estará sujeto a la satisfacción de los demás requisitos de procedencia.
- 29 **D. Interés jurídico.** La recurrente tiene interés jurídico para interponer el presente medio de impugnación, toda vez que controvierte una sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa, dictada en un juicio electoral que modificó una sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Oaxaca en juicio ciudadano en el que la actora fue parte y, que considera, resulta contraria a la protección de su derecho político-electoral de ser votada, en su vertiente de ejercicio del cargo público para el que resultó electa, de ahí que se requiere un pronunciamiento de esta Sala Superior en la que se defina la situación jurídica que debe imperar en definitiva.
- 30 **E. Definitividad.** Se satisface el requisito porque no existe ningún otro medio de impugnación procedente para impugnar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.
- 31 **F. Requisito especial de procedencia.** En el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece que el recurso de reconsideración



será procedente para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

a) Las emitidas en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, y

b) Las recaídas a los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

32 Ahora bien, esta Sala Superior, en criterios jurisprudenciales, ha considerado que el señalado requisito especial debe tenerse por satisfecho en aquellos asuntos inéditos que implican un alto nivel de importancia y trascendencia y que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional.

33 Dicho criterio está contenido en la Jurisprudencia 5/2019, de esta Sala Superior, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.”**

34 Al fijar el criterio de referencia, este órgano jurisdiccional razonó que una cuestión será importante cuando la entidad de un criterio implique y refleje el interés general del asunto desde el punto de vista jurídico; en tanto que será trascendente cuando se relacione con el carácter excepcional o novedoso del criterio que, además de resolver el caso, se proyectará a otros con similares características.

35 En el caso, Rosa María Aguilar Antonio cuestiona una sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa, señalando, en esencia, que esa autoridad consideró indebidamente que la presidenta municipal del

Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, no incurrió en actos que implicaron violencia política por razón de género en su perjuicio.

- 36 Lo anterior, al estimar la referida servidora pública llevó a cabo diversos actos y omisiones que supuestamente perjudicaron el derecho a ser votada de la recurrente, en su vertiente de desempeñar el cargo público para el que resultó electa en un ayuntamiento conformado mayoritariamente por mujeres⁵, cuya magnitud, contrario a lo señalado por la Sala Regional responsable, excedió la simple obstrucción para el ejercicio de la función pública, ya que tuvieron por finalidad discriminarla, así como invisibilizar, y minimizar su participación en el órgano de gobierno.
- 37 En ese sentido, este órgano jurisdiccional concluye que se actualiza el supuesto contemplado en la jurisprudencia mencionada, toda vez que la controversia planteada en toda la cadena impugnativa, y que hasta esta ocasión subsiste, se centra en la necesidad de definir los elementos que deben actualizarse para configurar la obstrucción en el ejercicio de un cargo público de elección popular y aquellos que deben verificarse para acreditar la violencia política y si esta se presentó en razón de género, en plena congruencia con el derecho a la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, a fin de identificar aquellos casos en los que la afectación al derecho de ejercer un cargo público de elección popular tenga su origen en el género históricamente discriminado.
- 38 En ese sentido, este órgano jurisdiccional considera que el criterio que se determine servirá de parámetro para la resolución de asuntos ulteriores de similares características.

⁵ Regidora de Hacienda, Socorro Martínez Castellanos; Regidora de Salud, Margarita Sánchez Santiago; y Regidora de Rastros y Panteones, María de los Ángeles Aquino Román



- 39 Esto último, en consonancia con la obligación de juzgar remediando los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales pueden tener en detrimento de las personas⁶.
- 40 En consecuencia, al cumplirse con los requisitos de procedencia del recurso procede analizar el fondo del asunto.

CUARTO. Análisis de la procedencia del escrito *amicus curiae*

- 41 El pasado dieciocho de agosto, la ciudadana Lina Xóchitl Flores Archila, ostentándose como Coordinadora del Observatorio de Violencia Social y de Género en el Estado de Chiapas, presentó en las instalaciones de esta Sala Superior, escrito de *amicus curiae* (amiga de la corte o del tribunal), con la finalidad de exponer consideraciones en relación con el medio de impugnación que nos ocupa.
- 42 En específico, la referida ciudadana señala que acude como amigo de este Tribunal constitucional, con el objeto de allegar de elementos sobre estándares en materia de violencia política en razón de género que permitan a esta Sala Superior contar con mayores insumos para la discusión y análisis del presente caso.
- 43 En sentido, en el escrito se hace referencia a un bloque normativo nacional e internacional en materia de género, para intentar demostrar que la recurrente le fue atribuida, por su condición de mujer y formar parte de una etnia indígena, funciones estereotipadas con la asignación de la regiduría de ornato al comprender funciones de

⁶ Esto de conformidad con lo establecido en los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2, párrafo primero, inciso c) y 10 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará.

embellecimiento, lo que necesariamente entraña violencia, exclusión y discriminación, hasta a coacción en contra de la enjuiciante.

- 44 Asimismo, aduce que, contrario a lo determinado por la Sala regional responsable, la asignación de la regiduría de ornato sí actualiza una repetición de una conducta que tiende a discriminar y menoscabar el ejercicio de los derechos políticos de la recurrente como concejala y, en todo caso, en el supuesto de no considerarse como repetición del acto reclamado la creación de la regiduría en comento fue creada *ad hoc* por su género.
- 45 A juicio de esta Sala Superior no es dable admitir el recurso referido, de conformidad con las siguientes razones.
- 46 Esta Sala Superior ha considerado que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en que la litis es relativa al resguardo de principios constitucionales o convencionales, la intervención de terceros ajenos al juicio a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae* o *amigo del tribunal* es factible, a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia.
- 47 Asimismo, ha sustentado que, entre los elementos mínimos para juzgar con perspectiva intercultural, se encuentra el de obtener información de la comunidad, a partir de fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser, entre otras fuentes, la recepción de escritos de terceros en calidad de amigos del tribunal⁷.

⁷ Jurisprudencia 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

Jurisprudencia 17/2014. AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.



- 48 Tales escritos se estimarán procedentes, siempre y cuando se presenten⁸:
- Antes de la resolución del asunto.
 - Por una persona ajena al proceso, que no tenga el carácter de parte en el litigio.
 - Tenga únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.
- 49 De este modo, se aprecia que resulta improcedente reconocer la calidad de amigo de la corte de la compareciente.
- 50 Ello, porque el escrito de quien comparece no se aprecian manifestaciones, opiniones o argumentos distintos a los que ya se cuentan en el expediente o que aporten elementos o conocimientos técnicos en relación con la materia de la controversia a resolver, ya que, su pretensión es que en el presente recurso de reconsideración se determine la existencia de violencia política por razón de género conforme con las causas que hace valer.
- 51 De esta manera, si el escrito presentado no reúne las características de amigo de la corte, porque uno de sus elementos debe ser aportar conocimientos ajenos a este órgano jurisdiccional que le permitan resolver de mejor manera el asunto, es que no sea admisible su análisis.
- 52 Además, se advierte que la compareciente tiene interés particular en el presente asunto y no sólo la finalidad de proporcionar a esta Sala

⁸ Jurisprudencia 8/2018. AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 12 y 13.

Superior mayores elementos para el análisis integral de la controversia.

- 53 Ello es así, porque comparece con la finalidad de allegar de diversos elementos con la pretensión de que se declare la existencia de violencia por razón de género en perjuicio de la recurrente con la creación y asignación de la regiduría de ornato, para lo cual, en todo caso, debía hacerlo valer con el carácter de tercera interesada dentro del plazo legalmente establecido para ello.

QUINTO. Estudio de fondo.

A. Cuestión a resolver

- 54 La pretensión de la recurrente consiste en que se revoque la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa y se declare la existencia de violencia política en razón de género ejercida en su perjuicio por la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, y, en consecuencia, que se desestime la presunción de que esa funcionaria cuenta con un modo honesto de vivir.
- 55 Al efecto, la recurrente señala que los hechos que ha planteado durante la cadena impugnativa y que se encuentran acreditados, son de una entidad mayor a la de simples actos de obstrucción para el ejercicio del cargo que ejerce, en tanto que, desde su óptica, son suficientes para declarar la existencia de actos de violencia política de género ejercidos en su perjuicio.
- 56 Conforme a lo expuesto, el primero de los aspectos que debe resolverse en el presente asunto, consiste en diferenciar los actos de obstrucción para el ejercicio de un cargo público de la violencia política.



- 57 Luego, se deben establecer los elementos esenciales para identificar los casos en los que la violencia política se ejerce en razón del género de quien la resiente.
- 58 Por último, este órgano jurisdiccional procederá a determinar si, los hechos que motivaron el presente asunto, son de la entidad suficiente para considerar que se actualiza la violencia política en perjuicio de la actora y, eventualmente, si ésta se llevó a cabo en razón de su género.

B. Marco jurídico

i. Derecho a ser votado en su vertiente de desempeñar el cargo y su protección jurídica

- 59 Esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que el derecho ser votado o derecho al sufragio pasivo, no constituye en sí una finalidad, sino un medio para lograr la integración de los órganos del poder público, representativos del pueblo, quien los elige mediante el ejercicio de su derecho a votar o de sufragio activo y que, una vez integrado a ese órgano, asumir el cargo se convierte en un deber jurídico, según lo dispone el artículo 36, fracción IV, de la Constitución federal.⁹
- 60 Además, en el segundo párrafo del artículo 41, para el ámbito federal; el artículo 116, fracción I, párrafo segundo, para el ámbito estatal, y la fracción I, del artículo 115, para el ámbito municipal, todos del señalado ordenamiento constitucional, se establece que el mecanismo para la designación de los depositarios de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como la de los integrantes de los ayuntamientos, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

⁹ Ver sentencia emitida en el expediente SUP-CDC-5/2009

- 61 De lo anterior deriva que las elecciones libres, auténticas y periódicas, constituyen el medio por el cual el pueblo, mediante el ejercicio de su derecho a votar, elige a los representantes que habrán de conformar los poderes públicos, y que los candidatos electos en esos procesos, son los sujetos mediante los cuales el pueblo ejerce su soberanía.
- 62 De ahí que el derecho a ser votado no se limita a contender en una campaña electoral y a la posterior proclamación de los electos, de acuerdo con los resultados, sino también incluye la consecuencia jurídica de que el candidato que sea electo por la voluntad popular, **ocupe y desempeñe el cargo encomendado por la ciudadanía, así como el de mantenerse en él, con todas las prerrogativas, emolumentos y derechos inherentes al mismo, durante el período correspondiente.**
- 63 Así, una vez que se ha llevado a cabo el procedimiento electoral, el derecho al sufragio en sus dos aspectos, activo y pasivo, convergen en un mismo punto, que es el candidato electo, y forman una unidad que al estar encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, debe ser objeto de protección, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho de ser votado del individuo que contendió en la elección, sino también en el derecho de votar de los ciudadanos que lo eligieron como su representante, lo que atenta en contra de la finalidad primordial de las elecciones.
- 64 Por lo tanto, resulta inconcuso que el derecho de los ciudadanos para ocupar el cargo para el que fueron electos, así como su permanencia y ejercicio en él, debe ser objeto de tutela judicial mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que es el medio jurisdiccional establecido por el legislador para ese efecto.



- 65 Lo anterior se robustece con lo establecido en el artículo 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto del cual se desprende, por una parte, la nominación de los derechos político-electorales del ciudadano protegidos por la norma constitucional y, por otra, el objetivo de la protección de esos derechos, expresado en la frase "para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes", aserto del que se advierte que, agotar el derecho de ser votado, en el momento en que el candidato asume el cargo, limitaría el alcance previsto por el constituyente, habida cuenta que tomar parte en los asuntos políticos del país, cuando se ha accedido a un cargo público, sólo se puede dar si se garantiza su ejercicio, salvo, desde luego, los casos previstos por la misma norma, para dejar de ejercerlo.
- 66 Por ende, el derecho de ser votado implica necesariamente la vertiente del derecho a ocupar y ejercer el cargo obtenido en virtud del sufragio popular.

ii. Obstrucción en el ejercicio del cargo

- 67 Como ya se señaló, el ejercicio del derecho a desempeñar un cargo público de elección popular con todas las prerrogativas inherentes al mismo y durante el tiempo previsto para ese efecto, es de base constitucional –*artículos 35, fracción II y 36, fracción IV*- por lo que su protección jurídica debe abarcar las medidas necesarias para prevenir, sancionar y reprimir todo acto que atente contra su efectivo y libre ejercicio, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del propio ordenamiento constitucional.
- 68 En efecto, en el artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Federal se establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado

Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

- 69 En el párrafo segundo, se dispone que las normas concernientes a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, siempre a favor de que a las personas se conceda la mayor protección, de ahí que se ordene a todas las autoridades, acorde a sus competencias, respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que los informan, a la vez que les impone obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones.
- 70 Así, es posible sostener que dicho párrafo al introducir una norma que refleja que "Conceda la mayor protección a las personas", se instituye como una norma guía y de apertura para interpretar todos los enunciados normativos de manera armónica con las disposiciones constitucionales y de origen internacional, a fin de encontrarle el sentido y contenido más integradores, que permita el efectivo ejercicio de las libertades públicas.
- 71 Es así que la interpretación pro persona requiere que la norma se interprete en armonía con otros derechos y libertades, a fin de que se dirija, en todo tiempo, a favorecer a las personas con la protección más amplia. Lo que a su vez conlleva a extender los alcances de sus derechos al máximo y reducir sus limitaciones al mínimo.
- 72 Conforme a lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que el derecho a ser votado, en su vertiente de acceder y desempeñar el cargo para el que se es electo, como todo derecho humano, debe



contar con las protecciones jurídicas necesarias para garantizar su libre y efectivo ejercicio.

- 73 Por ello, todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, están llamadas a respetar, proteger y garantizar el ejercicio del derecho ciudadano a desempeñar el cargo público de elección popular, acorde con lo señalado en el tercer párrafo del artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 74 En consecuencia, este órgano jurisdiccional estima que todo acto que impida u obstaculice, el ejercicio del señalado derecho, debe ser investigado, sancionado y reparado, de conformidad con las normas aplicables y el ámbito competencial de cada autoridad.
- 75 Tratándose del derecho político-electoral en su vertiente de acceso y desempeño del cargo público, debe señalarse que en términos de lo dispuesto en los artículos 442, párrafo 1, inciso f), y 449, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, son responsables por el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la propia Ley.
- 76 Ahora bien, en los artículos 2, párrafo 1, inciso a); 7, párrafos 3 y 5, de la señalada Ley General se dispone que la finalidad del propio ordenamiento es la de reglamentar las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos, reiterando el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos a ser votados para todos los puestos de elección popular, los cuales se deben ejercer sin discriminación que atente

contra la dignidad humana o que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

- 77 En consonancia, en el artículo 2, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se dispone que la interpretación del orden jurídico deberá realizarse conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.
- 78 De todo lo antes expuesto, es de concluirse que los actos de las autoridades que impliquen una afectación al derecho político-electoral a ser votado en su vertiente de acceder y desempeñar el cargo público para que el que una persona resulta electa, constituyen infracciones a las disposiciones referidas, en razón de que atentan contra los principios y valores de la democracia representativa que se tutelan en el orden jurídico nacional.
- 79 Resulta pertinente señalar que los actos que atenten con el referido derecho, son susceptibles de actualizar diversas faltas, de tal manera que la configuración de una u otra infracción, dependerá del bien jurídico afectado, la intensidad con que se hayan ejercido y la finalidad perseguida con la conducta infractora, y no necesariamente del resultado, lesión o daño causado.
- 80 Sobre el particular, es de precisarse que el incumplimiento a los mandatos legales dirigidos a los servidores públicos, no implican una violación al principio de tipicidad, toda vez que, se está en presencia de un tipo sancionador electoral abierto, ya que el legislador determinó que el incumplimiento a las normas en que se consagran, deberes, mandatos, obligaciones y prohibiciones contenidas en las normas electorales, constituyen infracciones a la misma.
- 81 Lo anterior, en razón de que, la tipificación y sanción de las infracciones administrativas tiene por objeto tutelar los intereses



generados en el ámbito social, así como garantizar que las autoridades cumplan con su función, lo que presupone aplicar los principios que rigen el derecho punitivo del Estado, adecuándolos en lo que sean útiles y pertinentes para proteger los bienes jurídicos que el legislador pretendió tutelar con la manera en describió las conductas infractoras y susceptibles de sancionarse.

- 82 En ese sentido, esta Sala Superior considera que el incumplimiento a la obligación de los servidores públicos de todos los niveles de observar y garantizar el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos a ser votados para todos los puestos de elección popular, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo público, admite modulaciones sancionatorias, en virtud de la finalidad pretendida con la conducta infractora.
- 83 En efecto, la obligación de los servidores públicos de conducirse con objetividad, imparcialidad, profesionalismo y sin discriminación alguna a otros servidores públicos de elección popular, se incumple cuando, en el ejercicio del cargo, llevan a cabo actos que atentan contra los derechos y libertades de otros, sin embargo, se transgrede en mayor medida, cuando estos atentan contra la dignidad humana o se dirigen a demeritar, menoscabar o a hacer nugatorio el derecho de acceder y ejercer un cargo público de elección popular.
- 84 Así, este órgano jurisdiccional considera que la clasificación de la falta que atente contra el señalado derecho, debe realizarse a partir de los hechos acreditados y del bien jurídico contra el que se atenta, ya que no podría considerarse que se incurre en la misma falta cuando se omite hacer entrega de información y documentación para el desempeño de la función pública que cuando se impide a una candidata o candidato electo tomar protesta del cargo que la ciudadanía le encomendó a través del voto depositado en las urnas,

la que, a su vez, tampoco guardaría identidad con la ejecución de actos dirigidos a ridiculizar o evidenciar a una servidora pública por el simple hecho de ser mujer.

85 Ello es así, en virtud de que, en el primero de los supuestos, se obstaculiza el ejercicio de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo público de elección popular, en tanto que el segundo, se dirige a hacer nugatorio el acceso al poder público y cumplir con el mandato conferido por el electorado, y en el tercero, se pretende afectar la honra y dignidad de las mujeres por el hecho de serlo.

86 Conforme a lo antes apuntado, esta Sala Superior estima que la infracción por actos de obstrucción en el ejercicio del cargo, se configuran cuando un servidor público lleva a cabo actos dirigidos a evitar que una persona electa popularmente, ejerza el mandato conferido en las urnas, o evita que cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales.

iii. Violencia política

87 Conforme a lo expuesto en párrafos previos, este órgano jurisdiccional considera que se incurre en violencia política, cuando una servidora o servidor público lleva a cabo actos dirigidos a menoscabar, invisibilizar, lastimar, o demeritar la persona, integridad, o imagen pública de otra u otro servidor público en detrimento de su derecho político-electoral de ser votado en su vertiente de ejercicio y desempeño del cargo.

88 A efecto de justificar lo anterior, resulta necesario señalar que, si bien es cierto que la violencia política en que incurre un servidor público deriva del incumplimiento de la obligación de respetar y garantizar el derecho de otros servidores públicos a ejercer un mandato conferido en las urnas, también lo es que es de una entidad mayor a la obstrucción en el ejercicio del derecho ocupar un cargo público de



elección popular, ya que, con independencia de que su configuración pueda tener aparejada la comisión de actos que impliquen esa obstrucción, el bien jurídico que se lesiona en ese supuesto es la dignidad humana.

- 89 Lo anterior se robustece si se toma en consideración que, aun y cuando en la Ley no se establece una definición sobre lo que constituye violencia política en sentido general, es de señalarse que de conformidad con lo contemplado en el Protocolo para la Atención de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género de este Tribunal Electoral, se advierte que la violencia política se actualiza cuando se llevan a cabo actos u omisiones **con la finalidad de limitar, anular, o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales**, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a un cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio de las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos.
- 90 En ese sentido, la violencia política no se configura como un supuesto destinado, exclusivamente a proteger el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, sino que tiene una connotación más amplia, pues en ese supuesto, se involucran relaciones asimétricas de poder¹⁰, por lo que su alcance es el de proteger los derechos político-electorales de las ciudadanas y ciudadanos, con independencia del género de la persona que la ejerce y quien la resiente.

¹⁰ Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificada con la clave 1ª./J.22/2016, de rubro: "IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANÁLITICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS".

- 91 Así, con independencia de que los actos que impliquen violencia política ejercida por un servidor público en contra de otro, puedan afectar tanto el derecho a desempeñar un cargo público, y la función o servicio público que debe prestar el funcionario electo, el elemento esencial que distingue la comisión de la falta reside en que se dirige a lesionar valores democráticos fundamentales, entre los que se encuentran la igualdad, el pluralismo, la tolerancia, la libertad y el respeto, así como el derecho humano antes mencionado; además de que, con la comisión de esas conductas se atenta contra el derecho a la dignidad de las personas, previsto en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos¹¹, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹², y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³.
- 92 Por ello, para esta Sala Superior se actualiza la violencia política cuando los actos que se llevan a cabo por un servidor público en detrimento de otro, se dirigen a afectar el ejercicio y desempeño del cargo y a demeritar la percepción propia y frente a la ciudadanía de la imagen y capacidad, o a denostar, menoscabar, o demeritar los actos que realiza en ejercicio del cargo público para el que resultó electo.

iv. Violencia política en razón de género

Marco constitucional y convencional

- 93 El derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación deriva expresamente de las obligaciones del Estado, de conformidad con los artículos 1° y 4°, párrafo primero, de la Constitución general y en su fuente convencional en los artículos 4¹⁴

¹¹ Preámbulo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

¹² Artículo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹³ Preámbulo y artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁴ "Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: [...] j. el derecho a tener igualdad de



y 7¹⁵ de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención Belém do Pará”); 4, inciso j)¹⁶, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; II y III¹⁷ de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; así como de la Recomendación General 19 del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

- 94 En ese sentido, en el artículo 1° constitucional, se dispone que **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, y el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”

¹⁵ “Artículo 7. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; 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; d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; 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; 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.”

¹⁶ “Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: [...] j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”

¹⁷ “Artículo II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.”
“Artículo III. Las mujeres tendrán a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.”

- 95 Por tanto, el marco jurídico nacional e internacional reconocen la igualdad de la mujer y el hombre ante la ley y el deber de toda autoridad de evitar el trato discriminatorio por motivos de género
- 96 Es por ello que para esta Sala Superior el derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y violencia, implica la imposición de la una obligación de toda autoridad de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos¹⁸.

Protocolo emitido por este órgano jurisdiccional

- 97 Derivado de lo anterior, este Tribunal constitucional emitió el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres en el que determinó que la violencia política por razón de género comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que **se dirigen a una mujer por ser mujer** (en razón de género), **tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente**, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. Puede incluir, entre otras, violencia física, psicológica, simbólica, sexual, patrimonial, económica o feminicida¹⁹.
- 98 Al respecto, ha sido criterio de la Sala Superior que cuando se alegue violencia política por razones de género, las autoridades electorales deben analizar todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso.
- 99 En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que cuando existen alegaciones de violencia

¹⁸ Jurisprudencia 21/2018, de rubro: "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO". Aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de fecha tres de agosto de dos mil dieciocho.

¹⁹ *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.



política de género que impiden el adecuado ejercicio de un cargo, se debe actuar con debida diligencia²⁰, y que no toda la violencia que se ejerce contra las mujeres tiene elementos de género²¹.

100 Es por ello que, ante la complejidad que implican esos casos, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, de ser así, definir las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas²².

Jurisprudencia de este órgano jurisdiccional

101 Al respecto, la Sala Superior ha sustentado jurisprudencialmente²³ que cuando se alegue violencia política por razones de género, al tratarse de un problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso; asimismo, indica que se han advertido cinco elementos que configuran y demuestran la existencia de violencia política de género:

- Que el acto u omisión se dé en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, o bien en el ejercicio de un cargo público;
- Sea perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia del 29 de julio de 1988, serie C No. 4, párrafo 166.

²¹ En los casos Ríos (párrafos 279 y 280) y Perozo (párrafos 295 y 296), ambos contra Venezuela, la COIDH aclaró “que no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará.” Es decir, las vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres no siempre constituyen violencia de género. En el mismo sentido, en el caso Veliz Franco contra Guatemala (párrafo 178), la Corte Interamericana señala que no puede aseverarse que todos los homicidios de mujeres sucedidos en la época de los hechos fueron por razones de género.

²² Criterio contenido en la jurisprudencia 48/2016, de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES”.

²³ Jurisprudencia 48/2016 de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES”.

de estos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;

- Sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
- Tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y
- Se base en elementos de género, es decir: *i.* se dirija a una mujer por ser mujer; *ii.* tenga un impacto diferenciado en las mujeres y *iii.* afecte desproporcionadamente a las mujeres.

102 En ese sentido, este órgano jurisdiccional electoral debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual tiene que implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que por cuestiones de género impida impartir justicia de manera completa e igualitaria²⁴.

103 Es por ello, que se ha sostenido que quien juzgue cuestiones relacionadas con la materia de género debe hacerlo bajo los elementos siguientes²⁵.

- Identificar si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes;
- Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género;
- En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por

²⁴ Con sustento en la Jurisprudencia 1ª./J. 22/2016 (10ª.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "ACCE.SO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO",

²⁵ De esa manera fue considerado al resolver el recurso SUP-RAP-393/2018 y acumulado, así como el juicio SUP-JE-43/2019



razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones;

- De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del Derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo con el contexto de desigualdad por condiciones de género;
- Aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas; y,
- Procurar un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación.

104 Por lo tanto, en todos aquellos casos que se alegue **violencia política** por razones de género, al tratarse de un problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso²⁶.

105 Conforme a lo expuesto en párrafos previos, este órgano jurisdiccional considera que se incurre en violencia política en razón de género, cuando se llevan a cabo actos dirigidos a menoscabar, invisibilizar, lastimar, o demeritar la persona, integridad, o imagen pública de una mujer en detrimento de sus derechos político-electorales.

106 Resulta necesario señalar que, si bien es cierto que la violencia política de género deriva del incumplimiento de la obligación de respetar y garantizar los derechos a la igualdad y no discriminación, también lo es que, adquiere una connotación mayor porque el bien jurídico que se lesiona en ese supuesto es la dignidad humana, a

²⁶ Jurisprudencia 48/2016 de esta Sala Superior de rubro: "VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES"

partir de la discriminación motivada por un estereotipo de género conforme se ha explicado en el presente apartado.

D. Caso concreto.

107 Como ya se señaló, la cuestión a resolver se centra en determinar si fue correcto o no que la Sala Regional responsable determinara que las conductas desplegadas por la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, en perjuicio de la ahora recurrente se limitaron a obstruir el derecho de acceder o ejercer el cargo público para el que resultó electa o si configuraban una infracción distinta y de una entidad mayor.

108 Sobre el particular, las conductas señaladas por la justiciable consisten en que, aun y cuando ya existía una determinación del Tribunal Electoral local por la que se declaró que la señalada Presidenta Municipal incurrió en actos de obstrucción para el desempeño del cargo en perjuicio de Rosa María Aguilar Antonio, continuó lesionando el derecho mencionado a partir de las conductas siguientes:

- La demora para tomarle protesta del cargo de regidora -ordenada por el Tribunal Electoral de Oaxaca en la sentencia del expediente JDC/15/2019-.
- La omisión de señalarle las funciones que debía desempeñar.
- La tardanza en asignarle los recursos para el desempeño del cargo.
- Que la regiduría de ornato que se le asignó, por el simple hecho de ser mujer, no se encuentra prevista en la Ley.
- Que la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, se abstuvo de convocarla a sesiones de cabildo.



- Impidió el pago de las dietas a las que tenía derecho.

109 Así, considera que los actos que cuestionó, se traducen en actos de marginación y reducción de su participación en las decisiones sustantivas del ayuntamiento, por el hecho de ser mujer, lo que configuró violencia política de género cometida en su perjuicio.

110 Los motivos de inconformidad expuestos por la recurrente son **parcialmente fundados** y suficientes para modificar la sentencia impugnada.

i. Sentencia impugnada

111 A efecto de realizar el análisis de referencia, este órgano jurisdiccional considera necesario señalar las consideraciones esenciales que sustentó la Sala Regional responsable.

112 El acto impugnado en el juicio electoral identificado con la clave SX-JE-23/2020, fue la sentencia emitida en el expediente del juicio ciudadano JDC/125/2019, por la que el Tribunal Electoral de Oaxaca determinó que la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, ejerció violencia política en razón de género en perjuicio de Rosa María Aguilar Antonio en razón de que:

- Omitió convocarla a sesiones del cabildo;
- Le asignó de una regiduría no prevista en la Ley –de ornato-;
- Omitió realizar el pago de las dietas que le correspondían;
- Los hechos referidos configuraban la repetición de conductas dirigidas a obstruir el ejercicio del cargo de la ciudadana mencionada, dado que en la sentencia del expediente JDC/15/2019, el Tribunal Electoral ya había determinado la existencia de esa falta por diversos actos y omisiones

relacionadas con la toma de protesta y entrega de recursos para el ejercicio del cargo.

113 Derivado de lo anterior, el Tribunal local ordenó a la presidenta municipal realizará diversos actos con la finalidad de restituir a la recurrente en sus derechos político-electorales vulnerados, entre ellos, que le pagara las dietas adeudas y que la convocara debidamente a las sesiones del cabildo, además de que se le asignará una nueva regiduría con funciones específicas y claramente delimitadas.

114 Al efecto, la Sala responsable resolvió el medio de impugnación en el sentido de modificar la sentencia entonces controvertida, ya que consideró que los actos imputados a la Presidenta Municipal, sólo configuraban la obstrucción para el ejercicio del cargo de regidora de Rosa María Aguilar Antonio, pues resultaban insuficientes para estimar la comisión de violencia política de género, por lo que dejó sin efectos la determinación de desvirtuar la presunción del modo honesto de vivir de Araceli García Hernández, Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca.

115 Lo anterior, en razón de las consideraciones que, en esencia, son las siguientes:

- Los actos impugnados en el juicio ciudadano local identificado con la clave JDC/15/2019, eran distintos y no guardaban relación con los impugnados en el diverso JDC/125/2019, toda vez que en el primero se planteó la violación al derecho de acceso al cargo, por la omisión de tomarle protesta y asignarle una regiduría y en el segundo, se adujo la obstrucción para el ejercicio del cargo, en virtud de que se asignó a la ahora recurrente una regiduría no prevista en Ley, no se le señalaron las funciones que debía



desempeñar, ni se le asignaron los recursos para realizarlas, aunado a que no se le habían pagado las dietas atinentes.

- Dadas las diferencias de los actos impugnados, no se actualizaba la repetición del acto reclamado.
- Aún y cuando los actos cometidos por la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, en perjuicio de Rosa María Aguilar Antonio, transgredieron los derechos político-electorales de esa ciudadana, porque implicaba la obstrucción para el ejercicio del cargo, ello no configuraba la acreditación de violencia política de género.
- Ello porque, de las constancias que integraban el expediente, no se acreditó, ni se desprendía elemento alguno de que los actos de obstrucción para el ejercicio del cargo, se llevaron a cabo en su perjuicio por el hecho de ser mujer, ni que tales conductas tuvieran un impacto diferenciado o desproporcionado en su persona.

116 Con base en ello, la responsable concluyó que no se actualizaron los cinco elementos²⁷ contenidos en la jurisprudencia 21/2018, de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO”.

117 No obstante, la Sala Xalapa determinó que deben subsistir las determinaciones del Tribunal Electoral local, en el sentido de que se pagaran dietas y que convocaran debidamente a las sesiones del cabildo a la ahora justiciable, incluyendo la asignación de una nueva

²⁷ Los cuales se hacen consistir en los siguientes: 1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público; 2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas; 3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico; 4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y 5. Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer, ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres. En ese sentido, las expresiones que se den en el contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral, que reúnan todos los elementos anteriores, constituyen violencia política contra las mujeres por razones de género.

regiduría con funciones específicas y claramente delimitadas, esto último ante el constante conflicto que se ha mantenido entre la presidenta municipal y la propia recurrente, en la que se advierte una intención de marginarla y reducir su participación al mínimo en las decisiones del cabildo.

ii. Análisis de los planteamientos

- 118 En concepto de este órgano jurisdiccional, asiste parcialmente la razón a la recurrente, toda vez que la Sala Regional responsable limitó el estudio del juicio planteado por la Presidenta Municipal y el Síndico, ambos del ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, a verificar si la señalada Presidenta Municipal ejerció actos de violencia política en razón de género en perjuicio de la ahora recurrente, y al estimar que no se acreditó que las conductas lesivas de derechos se llevaron a cabo por el hecho de ser mujer, consideró que sólo se configuraba la obstrucción en el ejercicio del cargo público de regidora, sin embargo, fue omisa en analizar si esos actos configuraban una falta de mayor entidad.
- 119 Sobre el particular, esta Sala Superior estima que, contrariamente a lo considerado por la Sala Regional responsable, las conductas atribuidas a la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, en contra de la aquí recurrente, fueron de la entidad suficiente para configurar violencia política ejercida en su perjuicio, ya que tuvieron una repercusión e intensidad mayor a la simple obstrucción en el ejercicio del cargo.
- 120 A efecto de justificar la conclusión antes apuntada, resulta necesario precisar cuáles son las conductas que se inscriben en la controversia que ahora se resuelve, distinguiendo aquellas que debieron analizarse por la Sala Regional Xalapa, por sus propios méritos, de aquellas que ya contaban con una calificación jurídica firme y que sólo



constituyen un referente para verificar si existió o no sistematicidad en los actos ejercidos en perjuicio de la ahora recurrente.

- 121 En ese sentido, se procede a enunciar las conductas, y la manera en que estas debieron ser consideradas.

Conductas previamente determinadas y que sólo implicaban un referente.

- 122 En principio, la ciudadana Rosa María Aguilar Antonio promovió un primer juicio, con motivo de la omisión de tomarle la protesta constitucional como regidora del ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, así como de impedirle ejercer las prerrogativas y derechos inherentes al cargo público para el que resultó electa.

- 123 Sobre el particular, el Tribunal Electoral local declaró fundadas las omisiones, y ordenó al ayuntamiento que procediera a tomar la protesta constitucional, le asignara una regiduría y los recursos necesarios para el desempeño de la función pública.

- 124 Además, consideró que esas omisiones configuraron la obstrucción en el ejercicio del cargo de la regidora de referencia.

- 125 En ese orden de ideas, el primero de los aspectos que la responsable debió señalar como referente consiste en que ya existía un pronunciamiento firme a través del que el órgano jurisdiccional local determinó que la presidenta municipal aludida, llevó a cabo conductas que implicaron la obstrucción en el cargo, en perjuicio de la justiciable.

Conductas que debían valorarse por sus propios méritos.

- 126 Además de lo determinado por el Tribunal Electoral local, los hechos que motivaron a la ciudadana Rosa María Aguilar Antonio a promover el juicio en que solicitó que se declarara la comisión de actos de violencia política de género en su perjuicio, consistieron en que:

- La Presidenta Municipal referida demoró más de dos meses en dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal local por la que se le ordenó tomar protesta y asignar una regiduría a la ahora recurrente, toda vez que esta se notificó al ayuntamiento el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve y se cumplimentó hasta el uno de junio siguiente.
- Además, hasta el catorce de octubre siguiente se le asignaron los recursos materiales para ejercer el cargo.
- Se le asignó una regiduría sin funciones previstas en la Ley *–ornato–*, aunado a que no implicaba el desarrollo de actividades sustantivas.
- No se le señalaron las funciones que debía desempeñar como titular de la regiduría de referencia.
- Falta de pago de dietas del periodo de la primera quincena de junio de dos mil diecinueve, a la primera quincena de enero de dos mil veinte.
- La omisión de la Presienta Municipal de convocarla debidamente a sesiones para participar en las sesiones de cabildo.

127 Sobre el particular, resulta oportuno precisar que, en relación con los actos consistentes en la dilación en tomar la protesta constitucional a la ahora recurrente, y las omisiones de asignarle una regiduría y los recursos necesarios para el desempeño del cargo, así como la naturaleza de la regiduría de ornato que le fue encomendada, no fueron ponderados por la Sala Regional responsable al momento de efectuar el estudio sobre el alcance de los actos llevados a cabo por la Presidenta Municipal en perjuicio de la aquí recurrente.

128 Ello es así, en virtud de que esa autoridad se limitó a señalar que estos no configuraban una repetición del acto reclamado en el juicio



ciudadano local identificado con la clave JDC/15/2019, ya que eran de naturaleza distinta porque en aquel juicio, la violación acreditada consistió en la omisión de tomarle protesta, asignarle una regiduría y los recursos para el desempeño del cargo y no en la demora en ejecutar la sentencia.

129 Lo anterior, resulta de especial relevancia, toda vez que, con independencia de que estas conductas no acreditan la repetición del acto reclamado, lo cierto es que se trató de actos y omisiones autónomos dirigidas a obstaculizar el ejercicio derecho de la aquí recurrente para acceder y desempeñar el cargo público para el que resultó electa, por lo que debían analizarse por sus propios méritos, en relación con las demás conductas cuestionadas.

iii. Las conductas analizadas actualizan la comisión de violencia política en perjuicio de la justiciable

130 En el presente asunto, este órgano jurisdiccional procederá a valorar las conductas y omisiones que se han acreditado a lo largo de la cadena impugnativa a partir del marco constitucional y convencional de protección a la mujer, el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres y la jurisprudencia de esta Sala Superior.

a) Análisis individual de las conductas

131 En ese orden de ideas, esta Sala Superior considera que las conductas que fueron planteadas por la ahora recurrente, constituyeron actos de agresión cometidos en su perjuicio, toda vez que se dirigieron a retardar el acceso al cargo, así como a obstaculizar su efectivo ejercicio, conforme se explica a continuación.

132 La emisión de una primera sentencia del Tribunal Electoral local en la que tuvo por acreditada la comisión de actos dirigidos a obstruir el acceso al cargo de la ciudadana Rosa María Aguilar Antonio como

Regidora electa por el principio de representación proporcional, y en la que ordenó que se le tomara protesta a la ahora recurrente, genera en este órgano jurisdiccional la convicción de que la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, infringió, en un primer momento, el derecho político-electoral de la referida ciudadana a acceder al cargo público que le encomendó el electorado, lo cual constituye únicamente un referente para verificar si los actos realizados con posterioridad por la mencionada Presidenta Municipal, son de una entidad mayor a la obstrucción en el ejercicio del cargo para el que resultó electa la ciudadana Rosa María Aguilar Antonio.

133 Ahora bien, el hecho de que el Tribunal Electoral local haya tenido por cumplida la sentencia de mérito, en manera alguna implicó una calificación de licitud sobre la conducta desplegada en perjuicio de la ahora recurrente, en particular, sobre la tardanza en la toma de protesta constitucional a la ahora justiciable, la asignación de una regiduría, y la entrega de los recursos para el desempeño del cargo, lo que implicó la demora de más de dos meses en la ejecución plena del fallo.

134 En ese sentido, las conductas de referencia implicaron, por sí mismas, una afectación al derecho de ser votada de la recurrente en su vertiente de ejercer un cargo público de elección popular, así como el incumplimiento al mandato representativo del electorado, en razón de que esa dilación, se tradujo en que la voluntad de la ciudadanía que le confirió su sufragio, no se viera representada en el órgano de gobierno municipal durante el tiempo en que se impidió su acceso al ejercicio del poder público.



135 Por otra parte, la asignación de una regiduría con funciones no previstas en la Ley²⁸, a la que se le denominó de ornato, lesionó el derecho de la actora a desempeñar, de manera plena, la función pública encomendada en las urnas, toda vez que con ello se le proscribió a una posición secundaria y no sustantiva al interior del ayuntamiento.

136 Además, esa conducta afectó con mayor intensidad el señalado derecho, toda vez que, aun y cuando se realizó la asignación de la señalada regiduría, se omitió indicarle las funciones que debía desempeñar, lo que analizado a partir de una perspectiva objetiva y racional, tuvo por finalidad evitar su participación en las tareas esenciales del órgano de gobierno municipal, y con ello minimizar el alcance de la función que debe desempeñar, a fin de evitar que la ciudadanía la identificara con las actividades gubernamentales, mermando su imagen y posición política frente a los gobernados.

137 Ahora bien, la magnitud de la afectación al ejercicio del cargo se acrecentó con la omisión de cubrir a la ahora recurrente las dietas correspondientes al periodo comprendido entre la primera quincena de junio de dos mil diecinueve, a la primera quincena de enero de dos mil veinte, toda vez que, aun y cuando podría considerarse que se le había otorgado posesión material del cargo público, se impidió el ejercicio pleno de los derechos inherentes al mismo

138 Ello en razón de que, en la falta de pago de las dietas que corresponden al desempeño del cargo, subyace, por sí misma, la necesidad de que la servidora pública aludida se viera obligada a obtener, por vías diversas, recursos para su subsistencia básica, lo

²⁸ Las funciones previstas en la Ley que pueden desempeñar los regidores de los ayuntamientos de Oaxaca, se encuentran listadas de manera enunciativa en el artículo 56 de la Ley Orgánica Municipal.

cual pudo implicar que desatendiera las funciones a desempeñar dentro del órgano de gobierno municipal que integra.

139 Por otra parte, la omisión de la Presienta Municipal de convocarla debidamente para participar en las sesiones del cabildo, también agravó la situación en que se colocó a la ahora recurrente, en virtud de que esas omisiones impidieron que tuviera conocimiento cierto y oportuno de las sesiones del órgano de gobierno del que forma parte, además de que tuvieron por finalidad evitar que participara en la toma de decisiones que conciernen a la ciudadanía que le confirió su apoyo para representarlos.

b) Valoración conjunta de las conductas

140 La valoración conjunta de los actos y omisiones imputables a la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, en perjuicio de la ciudadana Rosa María Aguilar Antonio -quien ostenta el cargo de Regidora del ayuntamiento de ese municipio-, actualizaron la comisión de violencia política.

141 Ello es así, toda vez que, el análisis adminiculado de los actos y omisiones acreditados, permite advertir que constituyeron agresiones ciertas a sus derechos, además de que se dirigieron a impedir el acceso al cargo público para que el resultó electa, y obstaculizaron la función que debía desempeñar, con la finalidad de menoscabar su participación al interior del órgano municipal y demeritar su imagen frente a la ciudadanía, conforme se explica a continuación.

Las conductas se desplegaron en el marco del derecho político-electoral a ser votado en su vertiente de desempeñar un cargo público.

142 En concepto de este órgano jurisdiccional los actos y omisiones acreditados a lo largo de toda la cadena impugnativa se dirigieron a



evitar que la justiciable ejerciera la regiduría para la que resultó electa, así como a obstaculizar la función que debe desempeñar.

143 Por ello, esta Sala Superior considera que las conductas transgresoras se enmarcan en el contexto del ejercicio del derecho político-electoral a ser votada de la aquí justiciable, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo.

Las conductas se dirigieron a impedir el ejercicio del cargo público.

144 Desde la óptica de este órgano jurisdiccional, la servidora pública imputada, realizó más de un acto dirigido a evitar que Rosa María Aguilar Antonio ejerciera el cargo público conferido por el pueblo, pues estos consistieron en:

- Tardanza de más de dos meses en tomar la protesta constitucional, contados a partir de que el Tribunal Electoral emitió la primera sentencia.
- Omisión de convocarla a sesiones.

145 Los actos antes señalados, valorados objetivamente, permiten concluir que, con independencia de que la servidora pública imputada ya había incurrido en la omisión de tomarle la protesta constitucional a la señalada ciudadana, conforme a lo resuelto por el Tribunal Electoral local en la sentencia emitida en el expediente JDC/15/2019, postergó, por más de dos meses el cumplimiento de ese fallo, lo que denota, de manera clara que sus actos se dirigían a evitar que la referida ciudadana ejerciera el cargo de regidora.

146 No obstante, con posterioridad a que se tomó protesta a la aquí recurrente, la referida Presidenta Municipal se abstuvo de convocarla a sesiones, lo que lejos de constituir una falta formal o un simple descuido, denota una actitud encaminada a evitar, de manera

reiterada, que esa ciudadana ejerciera materialmente el señalado encargo público.

147 Ello, en razón de que, en el contexto en que han acontecido los hechos que motivaron el presente asunto, la toma de protesta a la regidora ha tenido un alcance meramente formal, toda vez que el hecho de que no se le informara de las fechas, horas y lugares en los que se llevarían a cabo las sesiones de cabildo, y mucho menos los puntos a desahogar, materializaron un impedimento para que asumiera las funciones que debe desempeñar al interior del órgano gubernamental.

Las conductas obstaculizaron el efectivo ejercicio de la función pública.

148 En otro orden de ideas, este órgano jurisdiccional también advierte que la Presidenta Municipal dirigió su actuar a impedir que la aquí justiciable ejerciera plenamente los derechos y prerrogativas y cumpliera con las obligaciones del cargo, al realizar, lo siguiente:

- Demora de seis meses desde que se emitió la primera sentencia del Tribunal Electoral local, en la asignación y entrega de los recursos para que la ciudadana desempeñara el cargo público, así como en la asignación de un espacio físico.
- Omisión de señalar a la funcionaria electa las actividades y funciones que debía desempeñar en ejercicio de la función encomendada (regiduría de ornato).

149 En efecto, la falta de asignación de los recursos humanos y materiales para el desempeño de la función se dirigieron a impedir que ejerciera actos encaminados a cumplir con el mandato popular, ya que, en los hechos, restringieron la posibilidad de que contara con las condiciones para implementar acciones en beneficio de la ciudadanía,



que desempeñara sus actividades al interior del inmueble que ocupa el ayuntamiento, y que participara en la toma de decisiones.

150 Lo anterior, se agravó, en mayor medida, con el hecho de que no se señalaron a la recurrente las funciones que debía desempeñar, lo que evitó que pudiera ejercer actividad representativa y de gobierno alguna.

151 Cabe mencionar que, de las constancias que integran el expediente, este órgano jurisdiccional no advierte que la Presidente Municipal aportara alguna, a través de la que justificara que la falta de asignación de recursos humanos derivó de la carencia de personal.

152 En el mismo sentido, tampoco aportó medio de convicción alguno del que se desprenda que la tardanza en la asignación de un espacio físico para el desempeño de sus funciones, y de la demora en entregarle los recursos materiales señalados, tuvieron su origen en que las instalaciones del inmueble y los recursos materiales de que dispone el órgano de gobierno municipal, resultaban insuficientes para acoger a todos los integrantes del órgano edilicio, y para cumplir con todas las obligaciones y servicios públicos que debe prestar el ayuntamiento.

153 Conforme a lo anterior, dada la falta de elementos que permitan considerar que existió una justificación razonable para que la sentencia del órgano jurisdiccional local se incumpliera de manera inmediata, es dable estimar, que esa tardanza fue deliberada, y encaminada a dificultar que la ciudadana Rosa María Aguilar Antonio desempeñara alguna actividad representativa o de gobierno, a pesar de que la Presidenta Municipal tenía conocimiento pleno de los actos que se le imputaron.

Los actos y omisiones constituyeron agresiones que afectaron la esfera jurídica de la recurrente.

- 154 Ahora bien, en concepto de este órgano jurisdiccional, las omisiones de señalar a la justiciable las labores que debía desempeñar y de convocarla a sesiones de cabildo; la demora en tomarle protesta y entregarle los recursos para el desempeño del cargo, sumadas a la asignación de una regiduría con funciones no previstas en la Ley y la falta de pago de las dietas correspondientes, constituyen actos de agresión dirigidos a lesionar los derechos político-electorales de la recurrente.
- 155 Ello es así, porque aún y cuando, a sabiendas de que las conductas de referencia implicaron el incumplimiento a las obligaciones de la Presidenta Municipal de tomar protesta a las Regidoras y Regidores, así como de convocar a los integrantes del ayuntamiento a las sesiones de cabildo previstas en los artículos 56, y 68, fracciones I, II, y IV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, se llevaron a cabo con la finalidad de retardar que la aquí recurrente asumiera el cargo de regidora, y evitar que cumpliera con su obligación de representar a la ciudadanía en la toma de decisiones del órgano de gobierno municipal.
- 156 Además, la tardanza en asignarle el espacio físico en el inmueble que ocupa el ayuntamiento, así como los recursos para el desempeño del cargo, privaron a la ahora recurrente de la posibilidad de desempeñar su función bajo las condiciones previstas en la Ley.
- 157 También debe hacerse notar que la falta de pago de dietas incidió, directamente, en su derecho a obtener una remuneración por la labor representativa que debe realizar, lo cual atenta contra su patrimonio y condiciones generales de subsistencia.



158 Cabe hacer notar que, las conductas de referencia, se ejercieron a partir de una relación asimétrica de poder, lo que denota el uso indebido del poder público que ostenta, ya que esas actuaciones se dirigieron a lesionar o restringir el derecho de la aquí recurrente, por lo que se trata de auténticos ataques a los derechos y prerrogativas conferidos por el pueblo a una ciudadana.

Las conductas afectaron el funcionamiento del órgano de gobierno.

159 Con independencia de que los actos y omisiones en que incurrió la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, que se han descrito a lo largo de esta ejecutoria, incidieron en los derechos a ocupar y desempeñar el cargo de la justiciable, y han impedido que perciba la dieta inherente al mismo, esta Sala Superior considera que las consecuencias que generó trascendieron del ámbito de derechos de la mencionada ciudadana.

160 Ello es así, en virtud de que se trata de conductas que incidieron, tanto en el proceso deliberativo del órgano de gobierno municipal, como en las funciones representativas que la ahora actora debe desempeñar en ejercicio del cargo que ostenta.

161 En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 73 y 75, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, en el desempeño del cargo, los regidores tendrán, entre otras, las facultades y obligaciones de vigilar que los actos de la administración pública municipal se desarrollen con apego a lo dispuesto en las leyes y demás normativa aplicable, proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes ramos de la administración pública municipal, y la formulación, modificación o reformas a los reglamentos municipales y demás disposiciones

administrativas; además, cuentan con facultades de inspección y vigilancia en las materias a su cargo.

162 En ese sentido, la conducta desplegada por la Presidente Municipal en perjuicio de la ahora actora, impidió dar cumplimiento a las actividades representativas, de gobierno y de vigilancia antes señaladas, en contravención al mandato ciudadano depositado en las urnas.

Las conductas se llevaron a cabo de manera sistemática.

163 Si bien, los actos y omisiones que se han analizado a lo largo de este fallo, son insuficientes para constituir, en lo individual y por sí mismos, faltas distintas a la simple obstrucción en el ejercicio del cargo público en perjuicio de Rosa María Aguilar Antonio, su adminiculación y análisis conjunto, permite advertir que no se trató de conductas independientes y aisladas.

164 Así, se está en presencia de una pluralidad de conductas que conformaron una unidad sistémica dirigida a privar a la aquí justiciable, de la oportunidad de ejercer, de manera plena y eficaz el cargo público que el pueblo le confirió.

165 Ello porque, en lo que al caso interesa, en un primer momento, la pretensión de la Presidenta Municipal fue la de evitar que la mencionada ciudadana tomara posesión del cargo de regidora, después, realizó actos dirigidos a retardar que asumiera el señalado cargo.

166 Además, después que vio obligada a tomarle protesta del cargo –a partir de un mandato de un órgano jurisdiccional-, incurrió en conductas omisivas que se tradujeron en impedimentos materiales para que esa ciudadana desempeñara el cargo, ya que no le convocaba a sesiones, retrasó la asignación de un espacio físico y de



los recursos necesarios para cumplir con sus actividades, aunado a que no le señaló las funciones y actividades que debía cumplir y desempeñar a partir de la regiduría que el ayuntamiento le asignó,

167 Todo ello, en concepto de esta Sala Superior, configuraron actos y omisiones deliberadas, orquestadas y dirigidas a privarla de la oportunidad de ejercer su derecho político-electoral a ser votada en su vertiente de acceso y desempeño del cargo público conferido por el pueblo.

Las conductas se dirigieron a demeritar la imagen de la recurrente frente a la ciudadanía

168 Por último, debe señalarse que las conductas imputadas a la referida Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, se dirigieron a afectar la imagen de la aquí recurrente frente a la ciudadanía.

169 Ello porque tuvieron por finalidad impedir que la justiciable:

- Asumiera como integrante del ayuntamiento.
- Participara en las actividades y toma de decisiones del ayuntamiento.
- Ejerciera recursos públicos.
- Asistiera a las sesiones del mismo.
- Asumiera alguna responsabilidad sustantiva o alguna otra prevista en la Ley.

170 Todo lo anterior, permite advertir que la finalidad última pretendida por la Presidenta Municipal, era la de invisibilizar su actividad tanto al interior del cuerpo colegiado como frente a la ciudadanía que representa, ya que evitó que ejerciera las atribuciones constitucionales y legales que debe desempeñar, en beneficio de la ciudadanía.

Conclusión.

171 Conforme a todo lo antes expuesto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que, los actos imputados a la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, configuraron una violación de mayor entidad a la simple obstrucción del ejercicio del cargo de regidora para el que resultó electa la ciudadana Rosa María Aguilar Antonio, ya que estos se desplegaron de manera sistemática con la finalidad de demeritar la función pública que debe desempeñar al interior del órgano de gobierno municipal, impedirle participar en la toma de decisiones, y de perjudicar su imagen frente a la ciudadanía que representa.

172 En ese sentido, para este órgano jurisdiccional resulta inconcuso de que los actos y omisiones en que incurrió la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, se dirigieron a evitar que accediera al cargo para el que resultó electa, ya que, aún y cuando existía una determinación definitiva y firme del órgano jurisdiccional local en que se ordenó que se le restituyera en el derecho violado, demoró su cumplimiento, con lo que se retrasó, en más de dos meses, el acceso de la aquí recurrente al ejercicio del poder público, asimismo, se impidió su ejercicio pleno, dada la demora en la asignación de los recursos para el desempeño de la función, además, se intentó evitar su participación en la toma de decisiones gubernamentales, y se minimizaron las funciones que como representante popular debe desempeñar al relegarla a actividades secundarias, con la finalidad de demeritar su imagen frente a la ciudadanía a la que representa, esto es, marginaron y redujeron la participación de la ahora recurrente en las decisiones sustantivas del cabildo.

173 Así, en concepto de esta Sala Superior los actos y omisiones en que incurrió la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca,



configuraron violencia política en perjuicio de la justiciable, toda vez que, a pesar de que, previamente, el Tribunal Electoral local ya había determinado la comisión de actos de obstrucción para el ejercicio del cargo, esta continuó desplegando conductas sistemáticas, dirigidas a evitar que tuviera una participación sustantiva al interior del órgano de gobierno municipal, con el objeto de invisibilizar y demeritar la función pública que debe desempeñar, frente a la ciudadanía que representa.

iv. La violencia política ejercida en perjuicio de la justiciable no se sustentó en el género.

174 A partir de los actos y omisiones previamente analizados, este órgano jurisdiccional advierte que no existen elementos que permitan demostrar que los actos atribuidos a la presidenta municipal fueron realizados en perjuicio de la recurrente por el hecho de ser mujer.

175 Como quedó expuesto con antelación, la línea jurisprudencial adoptada por esta Sala Superior sobre los elementos que actualizan la violencia política de género se centra en que ésta se actualiza cuando concurren los cinco elementos reseñados en la jurisprudencia 21/2018, de rubro: “VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO”.

176 En ese sentido, este órgano jurisdiccional procede a analizar si, en el caso, se satisfacen los elementos de referencia, a efecto de determinar la existencia de la violencia política señalada.

Primer elemento. Que la violencia se presente en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público.

177 En la especie, las conductas atribuidas a la presidenta municipal actualizan el elemento relativo a que los hechos se verificaron en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales de la

justiciable, dado que las omisiones de tomarle protesta, de convocarla a sesiones de cabildo, y de otorgarle los recursos necesarios para el ejercicio del cargo, así como la asignación de una regiduría no prevista en la Ley, impidieron y obstaculizaron el desempeño de la función pública que el pueblo le confirió en las urnas.

178 En este entendido, si con los actos de referencia, se impidió indebidamente a la justiciable de ejercer el cargo de concejala mencionado, resulta incuestionable que se actualiza el primero de los elementos señalados.

Segundo elemento. Que los actos se realizaron por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.

179 También se satisface este elemento, toda vez que las omisiones son atribuidas a la presidenta municipal del ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, la cual fue electa al mismo tiempo que la recurrente.

180 Resulta oportuno mencionar que la presidenta municipal del ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, fue electa en la misma elección que la recurrente.

181 En ese sentido, se está en presencia de actos de poder ejercidos por una integrante del órgano colegiado de gobierno municipal al que pertenece la actora, pero con la característica de que se configura una relación asimétrica de poder, dado que los actos hostiles se cometieron por quien ostenta el cargo de mayor rango del ayuntamiento.



Tercer elemento. La afectación es simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual y/o psicológica.

- 182 El aspecto de referencia también se satisface, ya que la afectación a la función pública para la que fue electa generó una afectación simbólica, toda vez que la omisión de tomarle protesta impidió a la ahora recurrente ejercer el señalado cargo, en tanto que la omisión de convocarla a sesiones, otorgarle una comisión no señalada en la Ley –ornato-, y no asignarle los recursos humanos y materiales para el desempeño de la función pública se dirigió a limitar, anular y minimizar el desempeño de sus funciones como servidora pública, así como a perjudicar su imagen frente a la ciudadanía.
- 183 Lo anterior, porque, de no haber intervenido el órgano jurisdiccional local en la restitución de los derechos de la enjuiciante para que se realizaran diversos actos para el debido ejercicio del cargo de concejala, existía la posibilidad de que se le atribuyera alguna responsabilidad por el incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36, fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 23, fracción III y 24, fracción II, de la Constitución del Estado de Oaxaca, en los que se establece la obligación de la ciudadanía de la República en desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados y concejiles del municipio donde residan²⁹.
- 184 Además, el hecho de otorgarle una regiduría no prevista en la Ley, sin señalarle las funciones que debía desempeñar³⁰, implicó una

²⁹ En términos del artículo 85, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, que textualmente señala: “*El abandono del cargo se da cuando sin justificación alguna el concejal ya no se presenta a ejercer el cargo, aun cuando sea requerido con las formalidades legales por el Ayuntamiento, por lo que se procederá a solicitar al Congreso del Estado la revocación de su mandato, mientras tanto, sesionará para acordar que se requerirá al suplente para que asuma el cargo en forma provisional, en caso de negativa de éste, asumirá el cargo en forma provisional cualquiera de los suplentes que requiera el Ayuntamiento hasta en tanto se resuelva lo relativo al abandono del cargo en que se incurra. El mismo procedimiento se seguirá, para el caso de los integrantes del Concejo Municipal.*”

³⁰ Aspecto que no es objeto de prueba, de conformidad con lo previsto en el artículo 15, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

afectación simbólica toda vez que pudo generar la impresión de que la recurrente carecía de la capacidad para el desempeño de actividades prioritarias y sustantivas al interior del ayuntamiento.

Cuarto elemento. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

185 Los actos y omisiones que se han analizado a lo largo de la presente ejecutoria que se cometieron en perjuicio de la ahora recurrente no transgredieron algún derecho que en el orden jurídico se encuentre reservado a las mujeres, ya que todas ellas, se relacionan con la afectación al derecho a ser votado en sus vertientes de acceso y desempeño del cargo público de elección popular y no con la afectación a alguna de las protecciones jurídicas particulares que en la Constitución y la Ley se establecen a favor de las mujeres.

186 En efecto, el principio de igualdad entre hombres y mujeres tiene por finalidad que cuenten con las mismas oportunidades de ejercer los derechos fundamentales, en tanto que los derechos que, de manera particular, se confieren en el orden jurídico a las mujeres, se encuentran dirigidos a garantizar que esa igualdad se materialice, dado que su función es la de generar condiciones óptimas para que puedan participar y decidir en las mismas condiciones que los hombres, así como de proteger su integridad física y jurídica para el goce de los derechos, a partir de la discriminación y situación de desventaja en que se encuentran.

187 En ese sentido, el hecho de que una persona del género mujer, resulte electa como regidora para integrar un ayuntamiento, no le otorga un derecho preferente a ostentar una posición específica o a desempeñar una actividad particular al interior del órgano edilicio, toda vez que la igualdad sustantiva que debe regir en la integración de los



órganos de gobierno electos popularmente, se traduce en la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

188 Ello supone, necesariamente, que las funciones más sustantivas o trascendentales de esos órganos de gobierno municipales, se distribuyan paritariamente entre hombres y mujeres, a efecto de que el poder se ejerza por mujeres y hombres en igualdad de condiciones.

189 En el mismo sentido, las posiciones o regidurías que se consideren secundarias o de menor entidad, deben distribuirse por igual entre hombres y mujeres, ya que toda asignación distinta, impediría cumplir con el fin constitucional de que las funciones públicas del país se ejerzan en igualdad de condiciones entre los géneros.

190 Lo anterior, en virtud de que la asignación de las encomiendas de mayor entidad a personas pertenecientes a un mismo género, haría nugatoria la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres para el desempeño de las funciones públicas del país, e incluso, podría implicar un fraude a la Ley, dada la posibilidad de que se asignen funciones intrascendentes o meramente operativas al género históricamente discriminado, de ahí, la necesidad de que la distribución de estas, sea congruente con la finalidad de permitir el acceso efectivo al ejercicio del poder público, sin distingos motivados en el género.

191 Ello, con independencia de que, en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal local en la sentencia dictada en el expediente JDC/125/2019 y confirmada por la Sala Xalapa de que se asignara una nueva regiduría, la aquí recurrente debe ejercer una regiduría distinta a la de ornato que previamente le fue conferida por el ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, toda vez que la violación a su derecho a desempeñar el cargo público para el que resultó electa se configuró

en razón de que no se le tomó protesta oportunamente, se le asignó una regiduría con funciones no previstas en la Ley y no se le indicaron las funciones que debía desempeñar, pero no porque se pretendiera denostar su condición de mujer o generar la impresión frente a la ciudadanía de que las mujeres carecen de los méritos o capacidad para integrar el ayuntamiento.

192 Además, los actos que se cometieron en perjuicio de la ahora recurrente no transgredieron la imagen de las mujeres como miembros de algún órgano de gobierno frente a la ciudadanía, debido a que las principales posiciones del ayuntamiento se ejercen por mujeres, puesto que la Presidenta Municipal es ocupada por una mujer, al igual que las de Hacienda, Salud, y Rastros y Panteones.

Quinto elemento. Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer, ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres

193 Este órgano jurisdiccional considera que los actos y omisiones que se han analizado a lo largo de la presente ejecutoria generaron afectaciones a la aquí recurrente, sin embargo, no se advierte que estas hayan tenido un impacto diferenciado o la afectara desproporcionadamente en relación con los hombres, por el hecho de ser mujer.

194 Si bien es cierto que la afectación a la función pública para la que fue electa se obstaculizó e invisibilizó y se le asignó una regiduría la que se le denominó de “ornato” o “adorno”, sin indicarle las obligaciones específicas que debía cumplir ni actividades que debía desempeñar, con la finalidad de demeritarla, no se desprenden elementos que permitan deducir que se perpetraron a partir de la condición de mujer de la ahora recurrente.



195 En el presente asunto, no son objeto de prueba las conductas que se han relatado a lo largo de la presente ejecutoria, toda vez que tanto la responsable, como el órgano jurisdiccional local advirtieron la existencia de los actos y omisiones consistentes en que:

- El cumplimiento de la primera ejecutoria que emitió el Tribunal Electoral local demoró más de dos meses, lo que retrasó la toma de protesta, asignación de regiduría, funciones y recursos para ello.
- Se creó y se le asignó una regiduría denominada de ornato, la cual no se encuentra prevista en la Ley.
- Se omitió convocarla a sesiones de cabildo.
- Se omitió pagarle las dietas correspondientes al ejercicio de la función pública para la que resultó electa.

196 En ese orden de ideas, debe decirse que, en el caso, la acreditación del elemento bajo estudio **no** se satisface, toda vez que, no se advierte algún elemento objetivo que permita advertir con datos objetivos de que los actos y omisiones por las que se privó a la justiciable del ejercicio del cargo y se obstaculizó e impidió su desempeño atendieron a su condición de mujer.

197 Ello, en razón de que, se trató de conductas que se centraron en evitar su participación en la toma de decisiones, así como en el ejercicio de los recursos públicos de la hacienda municipal, y de impedir que la ciudadanía la identificara con las actividades gubernamentales, pero no se advierte que ello tuviera por finalidad demeritarla, denostarla o exhibirla por el hecho de ser mujer, dada la inexistencia de elementos discriminatorios que puedan encuadrarse en algún estereotipo de género.

198 En efecto, de la revisión de las constancias que integran el expediente, este órgano jurisdiccional no advierte algún elemento del que se pueda deducir algún elemento objetivo de que la omisión de tomarle protesta, así como la tardanza en cumplir con la primera ejecutoria del Tribunal Electoral local, para permitirle tomar posesión del cargo, asignarle una regiduría y entregarle los recursos necesarios para el desempeño del mismo se motivaran en su género, máxime, si se toma en cuenta que la ahora recurrente fungió como Presidenta Municipal en el señalado ayuntamiento en el periodo inmediato anterior³¹, quien en esa ocasión resultó electa a través de una candidatura independiente.

199 Así, tomando en consideración la dinámica que se presenta al interior de los órganos de gobierno municipales, y dada la rivalidad política existente entre la ahora presidente municipal, y los funcionarios que conformaron su planilla de candidatos, quienes ahora integran el ayuntamiento, es posible comprender, con meridiana claridad, el origen de los actos y omisiones hostiles perpetrados en contra de la justiciable.

200 Lo anterior, se robustece, en mayor medida, si se toma en consideración que el partido que postuló a la ahora presidenta municipal, fue uno de los que integraron la coalición que obtuvo el segundo lugar en los comicios celebrados en el proceso electoral dos mil dieciséis³², y que controvirtió, incluso, a través de un juicio de revisión constitucional electoral, el triunfo de la ciudadana Rosa María Aguilar Antonio.

³¹ Ver sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en el expediente del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SX-JRC-146/2016, en que se sostuvo la validez de la elección para el periodo 2016-2018, en el que la ahora promovente resultó electa.

³² Con dos votos de diferencia.



- 201 Ahora bien, en relación con la determinación de asignarle una regiduría sin funciones previstas en la Ley, no se advierte que ello constituya una situación ilícita y mucho menos dirigida a denostarla por el simple hecho de ser mujer.
- 202 Ello es así, en virtud de que, en términos de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca, corresponde al ayuntamiento establecer la denominación y materias de las regidurías, sin que la denominación de alguna de ellas se encuentre expresamente prevista en la Ley, pues el legislador ordinario de esa entidad federativa determinó reservar esa cuestión para ser definida por los ayuntamientos en los bandos de policía y gobierno, y en los reglamentos municipales.
- 203 En ese sentido, la determinación de asignarle la señalada regiduría derivó de la decisión colegiada del órgano de gobierno municipal y no propiamente de la Presidenta Municipal, dado que, en lo individual, carece de atribuciones para definir la denominación o materia de las regidurías, y las funciones que debe desempeñar el titular de cada una de ellas, a fin de brindar los servicios públicos municipales y satisfacer las necesidades de la comunidad.
- 204 Cabe hacer especial énfasis en que, el ayuntamiento de Reforma de Pineda se conforma por siete integrantes, esto es, la presidencia municipal, una sindicatura y cinco regidurías, de las que, cinco posiciones se ocupan por mujeres (incluyendo a la ahora recurrente) y dos por hombres.
- 205 En ese sentido, la determinación de crear y asignar a la ahora recurrente la regiduría de ornato derivó de la decisión de cuatro mujeres y dos hombres *–sin tomar en consideración a la aquí justiciable–*, y no de la voluntad de la Presidenta Municipal de Reforma

de Pineda, Oaxaca, como se afirma en el escrito de demanda de recurso de reconsideración.

206 Por otra parte, es pertinente señalar que, de la revisión que esta Sala Superior realizó a las distintas legislaciones de las entidades federativas, se advierte que, cuando menos, en dos legislaciones se contempla la regiduría de ornato³³, por lo que la sola creación de esa regiduría y su asignación a la recurrente, no configura, por sí misma, un acto que tenga por finalidad, menoscabarla, por su condición de mujer, ni tampoco la actividad gubernamental para la que resultó electa, máxime que, como se señaló, en la legislación vigente del Estado de Oaxaca no se establece la denominación ni funciones específicas correspondientes a cada una de la regidurías de los ayuntamientos de esa entidad federativa.

207 Debe señalarse que, en el caso de Oaxaca, la Ley Orgánica Municipal prevé que los bandos de policía y gobierno tiene, entre otros propósitos generales, estimular el cuidado y mantenimiento del medio ambiente, de las calles, plazas, jardines, caminos y en general del patrimonio municipal.³⁴

208 De esta forma, se advierte que la regiduría de ornato no significa propiamente que se trate de una “regiduría de adorno”, o bien, que se trate de una “regiduría que no hace una labor efectiva”, sino que puede tener funciones de trascendencia para el municipio, sin que sea única o exclusiva del Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca.

209 Ello es así, debido a que regiduría que fue asignada a la recurrente tiene a su cargo funciones y actividades relevantes para el municipio, pues es la encargada de supervisar los trabajos que se lleven a cabo

³³ Supuestos contemplados en las legislaciones de Jalisco y Veracruz; artículo 15, segundo párrafo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, y 36, fracción XVII de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

³⁴ En términos de lo previsto en el artículo 140, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,



para el cuidado del medio ambiente, mejoramiento de calles, plazas, jardines y caminos, entre otras.

- 210 De todo lo antes expuesto, este órgano jurisdiccional considera que la situación de que no se llevaran los actos necesarios para que la recurrente Rosa María Aguilar Antonio ocupara y ejerciera un cargo municipal, en los términos en los que pretendía, no actualizaron la violación a un derecho conferido a las mujeres, dado que no se desprende algún elemento que indique que el trato violento que sufrió se sustentó en su género.
- 211 Ahora bien, la omisión de asignar a la aquí recurrente las funciones que debía desempeñar, y de no cubrirle las dietas por el desempeño del cargo ni convocarla a sesiones, en manera alguna pueden considerarse como actos dirigidos a afectarla por ser mujer.
- 212 Ello, porque no se advierte algún elemento a partir del que pudiera desprenderse que tuvieron su origen en el género, ya que se trata de actos y omisiones que, como se dijo, implican la materialización de agresiones a su derecho, las cuales tienen su origen en actos administrativos del órgano de gobierno municipal, dirigidos a evitar que pudiera ejercer plenamente el cargo público conferido por el pueblo, pero que no se enfocaron a demeritarla, invisibilizarla, denostarla o exhibirla frente a la ciudadanía que representa.
- 213 Por el contrario, se trata de agresiones que se dirigieron a evitar que la ciudadanía pudiera identificarla con las decisiones y actos del gobierno municipal, a fin de que su imagen política no trascendiera a la comunidad.
- 214 Además, la recurrente no aportó elementos de convicción tendentes a demostrar que el no haberla convocado a sesiones de cabildo, no haberle cubierto las dietas a las que tenía derecho y asignarle la Regiduría de Ornato, se hayan llevado a cabo por ser mujer, esto es,

no señala y mucho menos demuestra la manera en que tales conductas u omisiones que obstaculizaron el ejercicio del cargo de concejala se originaron en el género al que pertenece.

215 Así, conforme a todo lo expuesto a lo largo de este apartado, esta Sala Superior considera que los actos y omisiones que la justiciable considera que constituyen violencia política de género cometida por la ciudadana Araceli García Hernández, en su calidad de Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, en su perjuicio, no actualizan la señalada violación, en razón de lo siguiente:

- Se trató de conductas dirigidas a evitar su participación en la toma de decisiones, así como en el ejercicio de los recursos públicos de la hacienda municipal.
- Las agresiones se dirigieron a evitar que la ciudadanía pudiera identificarla con las decisiones y actos del gobierno municipal, a fin de que su imagen política no trascendiera a la comunidad, y no a demeritarla por su condición de mujer.
- La asignación de una regiduría sin funciones previstas en la Ley, no constituye una situación ilícita y mucho menos dirigida a denostarla por el simple hecho de ser mujer, ya que en términos de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca, no existe definición legal de cada una de las regidurías ni las actividades propias de cada una.
- El ayuntamiento está facultado para establecer las denominaciones y materias de las regidurías.
- La distribución de las regidurías ya se había llevado a cabo con antelación a la toma de protesta de la recurrente.
- La determinación de crear y asignar a la ahora recurrente la regiduría de ornato derivó de la decisión de cuatro mujeres y dos hombres –sin tomar en consideración a la aquí justiciable–,



y no de la voluntad de la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca;

- El cambio de regiduría distinta a la de ornato con funciones específicas y claramente delimitadas, derivó de lo ordenado por el Tribunal local que quedó firme ante la determinación de la Sala Xalapa de que debía subsistir dicha decisión ante el constante conflicto que se ha mantenido entre la presidenta municipal y la propia recurrente.
- Las principales comisiones del ayuntamiento se ejercen por mujeres, pues la Presidenta Municipal es mujer, al igual que las de Hacienda, Salud, y Rastros y Panteones.
- No se transgredió alguna protección jurídica prevista para garantizar a las mujeres la igualdad en el desempeño de sus funciones, pues las principales posiciones del ayuntamiento se ejercen por mujeres, por lo que no se advierte que se destine a las mujeres las posiciones con menor presencia política, o con menor relevancia (en todo caso estas se asignaron a hombres).
- Contrario a la afirmación de la recurrente, sí existen, cuando menos dos entidades del país que cuentan con regiduría de ornato definida en la Ley, los cuales son Jalisco y Veracruz.³⁵

216 Por lo tanto, para esta Sala Superior no está demostrada la violencia política por razón de género, en virtud de que los actos y omisiones atribuidos a la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda Oaxaca, en perjuicio de Rosa María Aguilar Antonio, no está acreditado que se hayan llevado a cabo por ser mujer, como elemento que, resulta fundamental para tener por acreditada la violencia política en razón de género.

³⁵ Supuestos contemplados en las legislaciones de Jalisco y Veracruz; artículo 15, segundo párrafo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, y 36, fracción XVII de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

217 En este contexto, de lo antes expuesto al no haberse acreditado todos los elementos que prevé el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres y la jurisprudencia 21/2018, en el caso **no se puede hablar de violencia política de género**.

218 Sin embargo, se acredita una violencia política imputable a la presidenta municipal del Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, de conformidad con lo expuesto a lo largo de la presente ejecutoria.

219 Conforme a lo antes apuntado, lo procedente es modificar la sentencia impugnada, a fin de que subsistan las consideraciones y conclusiones aquí expuestas por las que se ha determinado que los actos efectuados por la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca en perjuicio de Rosamaría Aguilar Antonio, implicaron la comisión de violencia política.

SEXTO. Efectos.

Dado que los planteamientos de la recurrente resultaron parcialmente **fundados** lo procedente es:

- **Modificar** la sentencia impugnada a efecto de que rijan las consideraciones y conclusiones de esta ejecutoria por las que se ha determinado que los actos y omisiones de la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, por los que se configuró la obstrucción del cargo, también implicaron la comisión de violencia política en perjuicio de la Regidora Rosamaría Aguilar Antonio.
- **Dar vista** a la Contraloría del municipio de Reforma de Pineda, Oaxaca, a efecto de que, en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda.



- El señalado órgano municipal deberá informar a este órgano jurisdiccional de las actuaciones que realicen para dar cumplimiento al presente fallo, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

220 Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia impugnada, en los términos señalados en el considerando QUINTO de la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se ordena **dar vista** con copia certificada de la presente ejecutoria a la Contraloría Municipal de Reforma de Pineda, para los efectos previstos en el considerando SEXTO de la presente sentencia.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, 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 los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón quienes emiten votos particulares. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR³⁶ QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASIS RESPECTO DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN 61/2020³⁷

La controversia que da lugar a esta sentencia se originó por la omisión de la Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, así como del resto de integrantes del ayuntamiento, de tomar protesta a la recurrente, Rosa María Aguilar Antonio, como concejala electa por el principio de representación proporcional; la posterior asignación de una regiduría que se denominó de “ornato”; la falta de asignación de recursos para el desempeño del cargo y las prerrogativas inherentes al mismo, así como la demora en el cumplimiento de las sentencias del Tribunal local.

Si bien comparto que este asunto es importante y trascendente -lo que actualiza el supuesto de procedencia del recurso de reconsideración- por plantear la necesidad de diferenciar entre los actos que constituyen obstaculización de un cargo, violencia política y violencia política en razón de género, no coincido con el enfoque, las argumentaciones y las conclusiones a las que llega la mayoría para determinar que, en el caso concreto, la violencia política en contra de la regidora no tiene elementos de género.

Las razones las desarrollo en el presente voto particular.

I. Procedencia

Coincido en que se supera el requisito especial de procedencia a partir de que el asunto reviste características de importancia y trascendencia ya que plantea la necesidad de emitir criterios que diferencien cuándo un acto se

³⁶ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

³⁷ Colaboraron en su elaboración: Marcela Talamás Salazar, Melissa Samantha Ayala García y Marisela López Zaldívar.



debe calificar como obstrucción del cargo, violencia política en general o bien, violencia política hacia las mujeres en razón de género.

Esa distinción me parece relevante porque el nombrar conlleva consecuencias jurídicas y simbólicas. Además, si se termina nombrando todo como violencia política de género, se vaciaría de contenido un concepto tan necesario para el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres y, desde luego, para la democracia.

Desde luego, cualquier acto relacionado la obstaculización del ejercicio de un cargo, violencia política en general o violencia política de género, es problemático para un Estado democrático de derecho y, por tanto, amerita consecuencias jurídicas.

Lo relevante de hacer la distinción (que me parece debió abordarse en la sentencia) no sólo tiene que ver con el poder simbólico que para una víctima tiene nombrar la violencia de género como tal, sino también con las implicaciones jurídicas que se pueden y deben atribuir a esos actos.

Por ejemplo, luego de lo decidido en el recurso de reconsideración 91/2020, la inclusión de una persona en un registro y la posibilidad de que se declare su inelegibilidad cuando se desvirtúe la presunción del *“modo honesto de vivir”*.

II. Calificación de los actos como violencia política

En la sentencia, los actos denunciados por la regidora de Reforma de Pineda, que implicaron obstaculización del cargo, fueron calificados como violencia política en general. No coincido con tal calificación porque, desde mi punto de vista, el caso sí tiene elementos de género.

En la sentencia se argumenta que esta Sala Superior debe reconocer que las conductas planteadas por la ahora recurrente sí constituyeron actos de

agresión cometidos en su perjuicio al retardar su acceso al cargo y obstaculizar su efectivo ejercicio con la finalidad de menoscabar su participación al interior del órgano municipal y demeritar su imagen frente a la ciudadanía.

Por lo cual, se señala que las conductas atribuidas a la Presidenta Municipal en contra de la recurrente sí fueron de la entidad suficiente para configurar violencia política ejercida en su perjuicio, ya que tuvieron una repercusión e intensidad mayor a la simple obstrucción en el ejercicio del cargo.

Sin embargo, la sentencia determina que los actos y omisiones que menoscabaron los derechos de la recurrente no se relacionan con su condición de mujer.

Así, se concluye que debe modificarse la sentencia impugnada porque sí se trata de obstrucción del cargo y violencia política, pero no de género; debido a que no se acreditaron los elementos que prevé la jurisprudencia y el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.

Para llegar a esa conclusión, se afirma que:

“la recurrente no aportó elementos de convicción tendentes a demostrar que el no haberla convocado a sesiones de cabildo, no haberle cubierto las dietas a las que tenía derecho y asignarle la Regiduría de Ornato, se hayan llevado a cabo por ser mujer, esto es, no señala y mucho menos demuestra la manera en que tales conductas u omisiones que obstaculizaron el ejercicio del cargo de concejala tuvieron un impacto diferenciado o la afecta desproporcionadamente por su género, como un elemento que resulta fundamental para tener por acreditada la violencia política en razón de género”.

No coincido con esas afirmaciones dado que, desde mi punto de vista, el análisis de si un acto se basa o no en elementos de género tiene que



llevarse a cabo por quien juzga, independientemente de las pruebas y de las consideraciones que las partes le pongan a su consideración.

Desde la adopción del Protocolo hasta las actuales reformas legales, partiendo de los estándares internacionales en la materia, se ha sostenido que la determinación de ese elemento depende de tres posibilidades, que el acto: 1. se dirija a una mujer por ser mujer; 2. tenga un impacto diferenciado en las mujeres; o 3. les afecte desproporcionadamente.

Si bien las partes pueden brindar elementos para acreditar o desacreditar alguna de esas tres posibilidades, lo cierto es que quien juzga, a partir del análisis contextual de esos elementos y de las constancias que integran el expediente, tiene el deber de, por un lado; juzgar con perspectiva de género (y en su caso interculturalidad) y, por otro, allegarse de lo que considere necesario para arribar a una conclusión sobre la actualización de una de esas posibilidades.

En este sentido, nuestra jurisprudencia 46 de 2018 señala que la violencia política por razones de género es problema de orden público, por lo que *“las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso”*.

Asimismo, esa jurisprudencia determina que, *“Debido a la complejidad que implican los casos de violencia política de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas”*.

A lo anterior se suma la jurisprudencia 22 de 2016 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que delimita el método para juzgar

con perspectiva de género, dentro de cuyos pasos se encuentra que, *en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, quien juzga debe ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones.*

Así, me parece que, al ser una cuestión de orden público, no se puede recargar únicamente en las partes la justificación y valoración de si un acto se basó o no en elementos de género.

Ello, más bien, es una construcción para la cual, quien juzga debe allegarse de elementos, ya que la acreditación de si un acto se realiza contra una mujer por el hecho de serlo, de si ello tiene un impacto desproporcionado o diferenciado, se acredita (en parte) con elementos valorativos que le corresponden a quien imparte justicia.

Asimismo, detecto otra parte problemática en la sentencia cuando refiere que los actos y omisiones que se cometieron en perjuicio de la regidora *no transgredieron algún derecho que en el orden jurídico se encuentre reservado a las mujeres, ya que todas ellas, se relacionan con la afectación al derecho a ser votado en sus vertientes de acceso y desempeño del cargo público de elección popular y no con la afectación a alguna de las protecciones jurídicas particulares que en la Constitución y la Ley se establecen a favor de las mujeres*³⁸.

Me parece que esta idea resulta poco clara y podría cancelar las posibilidades de encontrar violencia política de género si para ello tenemos que detectar un “derecho reservado a las mujeres” lo que, por ejemplo, sólo tendría que ver con aquellos vinculados exclusivamente a una cuestión corporal.

³⁸ Párrafo 182 de la sentencia.



Este concepto plasmado en la sentencia restringe incluso el principio de igualdad y el deber de debida diligencia que conduce a impartir una justicia reforzada hacia las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos. En efecto, acorde con la lógica de la sentencia la violación a derechos políticos, al no estar reservados a las mujeres, no llevaría a la comisión de violencia política en razón de género.

Ahora, en el caso concreto, me parece que se debieron estudiar con enfoque de género e interculturalidad las repercusiones del hecho de que a la regidora se le otorgara una regiduría denominada “de ornato”. Todo ello, en el contexto propio del caso.

Así, se debió tomar en cuenta que, según lo dicho por la recurrente, la regiduría que se le asignó después de que tuvieron lugar una serie de actos de obstaculización de su cargo, tiene por objeto embellecer los espacios públicos del Ayuntamiento³⁹.

A ello se suma el hecho de que, como se señala en la sentencia, esa regiduría no está específicamente prevista en la ley, por lo que existía la posibilidad de que se le nombrara de forma distinta.

³⁹ El tribunal local refiere este hecho en su sentencia al correr el test de los cinco elementos para acreditar violencia política en razón de género: “En su escrito de demanda, la actora manifiesta que, al asignarle la Regiduría de Ornato, y mencionarle que sus facultades son las de embellecer los espacios públicos del Ayuntamiento; esto se hizo, por el hecho de que como mujer, es más apta para realizar ese tipo de actividades y no algunas de alto mando (página 24).

Por su parte, la Sala Regional señaló: “Ahora bien, en la sentencia impugnada, en relación con la asignación de la Regiduría de Ornato a Rosa María Aguilar Antonio, el Tribunal Electoral local argumentó que:

- a) La Presidenta Municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, había remitido el Acta de Sesión Extraordinaria, de uno de junio de dos mil diecinueve, en la cual se le había tomado protesta a Rosa María Aguilar Antonio, y se le había asignado una Regiduría de Ornato, misma que significaba “adorno”, y que a la fecha no se le había informado sobre sus funciones como titular de dicha Regiduría.
- b) La Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca informó que la citada Regiduría de Ornato se dio de alta en dicha Secretaría el tres de junio de dos mil diecinueve, de lo que se colegía que había sido creada especialmente para Rosa María Aguilar Antonio.

Tomando en cuenta las consideraciones que anteceden, esta Sala Regional arriba a la conclusión de que debe subsistir la determinación del Tribunal Electoral local, en el sentido de que se le asigne a Rosa María Aguilar Antonio, una nueva Regiduría, puesto que, con independencia de que no se haya acreditado que la creación de la regiduría de Ornato haya sido atendiendo al género de la Regidora, sí se advierte que, dado el constante conflicto que se ha mantenido entre la actora y la propia Regidora, hay una intención de marginarla y reducir su participación al mínimo en las decisiones del cabildo.

En efecto, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (art. 75) prevé que los ayuntamientos (en la primera sesión del cabildo) pueden establecer las denominaciones de las regidurías, a partir de la materia que tengan a cargo.

Así, algunas de las preguntas que debieron responderse en la sentencia serían:

- Dado el contexto donde es claro que a la regidora no se le tomó protesta a tiempo y se acreditaron actos de obstaculización del cargo, ¿tiene algún significado simbólico y de erosión de la investidura el hecho de que se le haya creado una regiduría que por su propio nombre tiene como fin “adornar”?
- En el marco de la comunidad indígena de la que forma parte la recurrente, ¿qué connotaciones tiene la palabra “ornato” y las funciones que en su caso le corresponden a una regiduría con ese nombre?
- ¿Hay una desacreditación implícita de quien ocupa esa regiduría a partir de cómo se le nombra?
- ¿Qué mensaje envía una regiduría nombrada “de ornato” en un contexto en el que la presencia de las mujeres puede interpretarse a partir de preconcepciones negativas sobre el rol de las mujeres en política, por ejemplo, que no tienen nada que aportar más allá de cumplir con un estándar determinado de belleza?
- ¿Existe un impacto diferenciado en el hecho de que una regiduría ocupada por una mujer sea nombrada de “ornato”, en un contexto donde la participación de las mujeres depende en gran medida de la existencia de un marco normativo y decisiones judiciales al respecto?



- ¿En el nombramiento de esa regiduría subyacen y se refuerzan estereotipos discriminadores sobre las funciones y expectativas de las mujeres que ejercen un cargo público?
- ¿La regiduría de ornato cuenta con obligaciones y facultades de la misma entidad que el resto de las regidurías?
- ¿Con qué elementos pueden contar las víctimas para acreditar que les obstaculizan el cargo por el hecho de ser mujeres o bien que ello les impacta de forma desproporcionada y/o diferenciada?

Desde mi perspectiva, la respuesta a estas preguntas conduciría a afirmar que los actos que controvertió la recurrente sí tienen un elemento de género y, por tanto, las consecuencias jurídicas que se le atribuyan tienen que hacerse cargo de ello.

Desde mi punto de vista, al nombramiento de la regiduría de “ornato” le subyace un interés por continuar demeritando las funciones de la regidora y colocarla en un lugar accesorio. Claramente el impacto de ese nombre es distinto al tratarse de una mujer a quien, además, reiteradamente se le ha obstaculizado el ejercicio de su cargo.

Es pertinente aclarar que la existencia de una regiduría de “ornato” no necesariamente tiene que ser problemática, ya que no me parece adecuado demeritar esa función relacionada con embellecer los espacios públicos.

De hecho, en algunos estados están previstas comisiones de ornato. Por ejemplo, en San Pedro Tlaquepaque, Jalisco⁴⁰ (*Comisión de Parques, Jardines y Ornato*), en Talpa de Allende, Jalisco⁴¹ (*Comisión de Obras*

⁴⁰Art. 111 del Reglamento del Gobierno y de la Administración Pública de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco.

⁴¹ Art. 41 del Reglamento Interno del H. Ayuntamiento de Talpa de Allende, Jalisco.

Públicas y Ornato), y en Xalapa, Veracruz (*Comisión de Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado*⁴²).

En otros estados existen comisiones que no han sido nombradas con el término “ornato”, pero que sí implican esa encomienda. Es el caso de Yanga, Veracruz⁴³ que cuenta con una regiduría comisionada y el de Tototlan, Jalisco⁴⁴ que cuenta con una *Comisión Edilicia de Parques y Jardines*.

En otros lugares, no existe una comisión, pero sí otras figuras que se dedican a la función de ornato. Ejemplo de ello es la *Dirección de Parques, Jardines y Ornato* en Tihuatlán, Veracruz⁴⁵.

Así, en este caso se tiene que tomar en cuenta, primordialmente, que la regidora controvierte la denominación de la regiduría y lo considera como violencia política de género, a lo que se suma el contexto al que ya he aludido y la necesidad de estudiarlo como he planteado.

Ese contexto de violencia política se acredita a partir de todas las acciones en contra de la recurrente:

- El hecho de que transcurrieran dos meses para que se le tomara protesta, pese a ser una orden del Tribunal local.
- Crear y asignarle una regiduría llamada de “ornato” sin que se especificaran cuáles eran las funciones que le correspondían.
- Tardanza de seis meses desde que se emitió la primera sentencia del Tribunal local, en asignar y entregar los recursos y el espacio físico para que desempeñara su cargo.
- Omisión del pago de sus dietas durante siete meses (de la primera quincena de junio de 2019 a la primera quincena de enero de 2020)

⁴² Art. 92 del Reglamento Interior de Gobierno del Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz.

⁴³ Art. 8 del Reglamento de Ornato, Parques y Jardines del Ayuntamiento de Yanga, Veracruz.

⁴⁴ Art. 54 del Reglamento Interno del Gobierno del Ayuntamiento de Tototlan, Jalisco.

⁴⁵ Art. 61 del Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tihuatlán, Veracruz.



- La abstención de convocarle a sesiones.

Esta cadena impugnativa inició el diecisiete de enero de dos mil diecinueve con el primer juicio presentado por la regidora. La sentencia del Tribunal Electoral local, dictada el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, ordena a la Presidenta Municipal que tome protesta a la regidora, le asigne una regiduría, un espacio físico, así como recursos humanos y materiales para el desempeño del cargo.

No fue hasta el primero de junio que se le tomó protesta a la regidora, dos meses después de dictada la sentencia, y hasta el catorce de octubre de dos mil diecinueve que le fueron entregados los recursos. La sentencia fue declarada cumplida hasta el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve.

Esto demuestra, además, un desacato por parte de la Presidenta municipal, autoridad responsable, en el cumplimiento total de la sentencia.

En este sentido, es pertinente recordar el primer precedente de esta Sala Superior donde se derrotó la presunción del modo honesto de vivir de un presidente municipal (recurso de reconsideración 531/2018) tomando en cuenta, entre otros elementos, el hecho de que el funcionario deliberadamente no había cumplido una sentencia restitutoria por violencia política en razón de género, en este caso se le debió dar el peso suficiente al tiempo que transcurrió para que a la regidora se le tomara protesta y, en general, se le permitiera ejercer su cargo.

Disiento también de lo afirmado en la sentencia⁴⁶ referente a que con estas conductas no se pretendía denostar a la regidora por su condición de mujer y que no se transgredió la imagen de las mujeres que integran un órgano de gobierno. En efecto, estimo que el cúmulo de actos de agresión hacia la

⁴⁶ Párrafos 188 y 189.

regidora sí afectaron su imagen pública desde la forma en que fue nombrado su cargo.

Además, así como la paridad tiene entre sus resultados mostrar simbólica y descriptivamente que las mujeres tienen derecho de ejercer el poder y saben y pueden hacerlo; los actos de violencia política de género que se ejercen contra una mujer implícitamente repercuten en la imagen colectiva de las mujeres. Ello ocurre independientemente de si otras mujeres dentro del mismo espacio público ocupan cargos incluso de igual o más alta jerarquía de quien sufre la violencia.

Quiero señalar que tampoco comparto las consideraciones de la sentencia en el sentido de retomar conflictos previos que involucran a las partes de este asunto. En efecto, dada la búsqueda del poder simbólico o material, la violencia puede presuponer rivalidades entre quienes cometen la violencia y entre quienes la reciben. Esa rivalidad entre partes no puede ser el elemento que lleve a quien juzga a determinar que la violencia política hacia una mujer no es en razón de su género.

Finalmente, tampoco comparto que para fundamentar que no existe el elemento de género en el caso, se retome que la integración mayoritaria de mujeres en el ayuntamiento (quienes tienen a su cargo las “principales comisiones”) implicó que cuatro mujeres y dos hombres nombraran la regiduría de “ornato”.

Más allá de las convicciones personales, que no deben regir la impartición de justicia, considero necesario hacerse cargo del hecho de que la violencia política contra las mujeres en razón de su género también puede ser cometida por una mujer o por un colectivo de mujeres.

Desde mi perspectiva, esos dos hechos (existencia de conflictos previos o bien integración de mujeres en el órgano donde sucede la violencia) en



modo alguno cancelan las posibilidades de que se ejerza violencia política de género.

Desde mi punto de vista esto es irrelevante ya que la existencia de conflictos previos, la colegialidad de una decisión, el sexo, el género o el cuerpo de las personas no determina necesariamente las posibilidades de que se cometan o no actos de violencia política de género.

En conclusión, si bien comparto la procedencia del recurso de reconsideración, me aparto de las consideraciones que llevaron a la conclusión de que en el caso no existía violencia política en razón de género.

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

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO AL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-REC-61/2020⁴⁷

En el presente voto particular expongo las razones por las cuales no estoy de acuerdo con la decisión adoptada en el recurso de reconsideración SUP-REC-61/2020, puesto que no coincido con la manera en la que se aborda la procedencia del recurso ni con la resolución del fondo aprobada por la mayoría.

Si bien coincido con que el presente recurso reviste el carácter de importancia y trascendencia que justifica su procedencia, estimo que es por razones distintas a las sostenidas por la mayoría.

Desde mi punto de vista, el **encuadre de la procedencia** se ubica a partir de la construcción de una pregunta de trascendencia e importancia, que está **relacionada con la manera en que los juzgadores electorales deben probar o identificar estereotipos de género**.

Por otro lado, **tampoco comparto las consideraciones expuestas en el fondo de la sentencia** pues, en mi concepto, los actos y omisiones denunciados a lo largo de la cadena impugnativa por la hoy actora **sí configuran actos de violencia política en razón de género, no solo actos de violencia política**, como lo afirma la sentencia.

Esto es así ya que al momento de estudiar los hechos no se valoró con perspectiva de género que la “Regiduría de Ornato”, creada y asignada a la hoy actora, quien fue electa por medio del voto popular para formar parte del Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, contiene elementos discriminatorios y característicos de los estereotipos asociados al género

⁴⁷ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboraron en este voto Juan Guillermo Casillas Guevara, Alfonso Dionisio Velázquez Silva y Priscila Cruces Aguilar, Claudia Elvira López Ramos y Pamela Hernández García.



femenino y a las funciones que debería desempeñar en un contexto de desigualdad estructural.

ÍNDICE

1. Postura mayoritaria	78
2. Razones del disenso	79
2.1. Razones del disenso respecto a la justificación de la procedencia	79
a. El certiorari y su adopción a nivel internacional	80
b. La procedencia del recurso de revisión en la Suprema Corte de Justicia de la Nación	84
c. La introducción del <i>certiorari</i> en la Sala Superior como supuesto de procedencia del recurso de reconsideración	86
d. El problema planteado por la mayoría no es relevante ni trascendente para el ordenamiento jurídico	90
e. La pregunta relevante y trascendente consiste en responder: ¿cuál es la metodología y qué elementos deben emplear los jueces para identificar o probar un estereotipo de género?	98
2.2. Razones de disenso con las que concluyo que los actos y las omisiones denunciadas sí configuran actos de violencia política en razón de género	100
a. ¿Cuáles son las características relevantes del caso?	101
b. ¿Por qué no coincido con la decisión mayoritaria al analizar si en el caso están involucradas cuestiones de género?	107
c. Los actos y omisiones denunciados sí configuran actos de violencia política en razón de género	115
c.1. Propuesta metodológica para identificar o probar un estereotipo	115
c.2. Aplicación de la metodología en el caso concreto	121
Primera herramienta ¿la asignación de una “Regiduría de Ornato” se basa, implícita o explícitamente, en generalizaciones que asignan hechos o roles a una persona solo por su pertenencia a un género?	122
Segunda herramienta: preguntarse por la mujer	124
Tercer herramienta: el tipo de estereotipo involucrado	125
Cuarta herramienta: el contexto del estereotipo a partir de la valoración de los factores individuales, situacionales y generales .	126
Quinta herramienta: evaluar si al validar el acto denunciado se perpetuaría, incentivaría, normalizaría o legitimaría un estereotipo de género	129

Sexta herramienta: evaluar si el acto denunciado tuvo como objetivo, motivo, fin o resultado negar un beneficio, imponer una carga, degradar, minimizar la dignidad o marginalizar a las mujeres.....130
Conclusión.....131

1. Postura mayoritaria

La mayoría de los integrantes de la Sala Superior estima que el recurso de reconsideración interpuesto por la hoy actora en contra de la sentencia emitida por la Sala Xalapa en el juicio electoral SX-JE-23/2020 es procedente debido a que se actualiza el supuesto previsto en la Jurisprudencia 5/2019, de esta Sala Superior, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.**

En la sentencia se señala que la resolución de la controversia en esta instancia jurisdiccional implicaría la **emisión de criterios relevantes y trascendentes** que contribuirían a definir los elementos que deben actualizarse para **configurar una obstrucción en el ejercicio de un cargo público de elección popular**, así como **los elementos que deben verificarse para acreditar la violencia política y si ésta se cataloga en razón de género.**

En cuanto al **estudio de fondo**, la mayoría se enfoca en resolver si fue correcto o no que la responsable determinara que las conductas desplegadas por la presidenta municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, en perjuicio de la hoy recurrente, **se limitaron a obstruir su derecho de acceder o ejercer el cargo público** para el que fue electa, o si configuraban una infracción distinta (violencia política o violencia política en razón de género).

En este sentido, se determinó que, contrario a lo resuelto por la Sala Xalapa, las conductas atribuidas a la presidenta municipal sí configuraban **violencia política ejercida en perjuicio de la recurrente**, ya que estas se llevaron a cabo de manera sistemática con la finalidad de demeritar la función pública



que debía desempeñar al interior del órgano de gobierno municipal, como lo es impedirle participar en la toma de decisiones y perjudicar su imagen frente a la ciudadanía que representa.

Sin embargo, también se concluyó que **no existen elementos que permitan demostrar** que los actos atribuidos a la presidenta municipal **fueron realizados en perjuicio de la recurrente por el hecho de ser mujer, de manera que la mayoría concluyó que la violencia política ejercida en contra de la actora no se sustentó en su género.**

2. Razones del disenso

Con la finalidad de explicar de forma clara las razones que sustentan mi disenso, en primer lugar, expondré el origen de la figura del *certiorari* y la aplicación que ha tenido en diferentes países; me referiré a su incorporación en la Sala Superior para analizar y resolver diversos casos que no encuadraban en alguno de los supuestos iniciales de procedencia del recurso de reconsideración; y concluiré que, en el caso concreto, la procedencia por el criterio de importancia y trascendencia (el denominado *certiorari* electoral mexicano) se actualiza, pero para responder a la pregunta sobre ¿cuál es la metodología y qué elementos deben emplear los jueces para identificar o probar que se aplica un estereotipo de género?, lo cual, en mi opinión, es la temática diferenciada que provoca la necesidad de que esta Sala Superior analice el fondo de esta controversia. En el anterior, con la precisión metodológica, de que la adjudicación se realizará bajo una perspectiva de género.

Finalmente, expondré las razones por las cuales no comparto el estudio de fondo y la valoración que hizo la mayoría respecto a la creación y posterior asignación de la “Regiduría de Ornato” a la hoy actora, con el fin de demostrar por qué tales actos sí eran configurativos de violencia política por razón de género.

2.1. Razones del disenso respecto a la justificación de la procedencia

a. El certiorari y su adopción a nivel internacional

Para poner en perspectiva la facultad que esta Sala Superior se ha dado a sí misma a través de conocer juicios por importancia y trascendencia, considero que, es relevante tomar en cuenta la manera en la que otras jurisdicciones han utilizado este mecanismo como criterio de procedencia.

La figura del *certiorari* puede identificarse como un mecanismo a través del cual un tribunal superior revisa un caso que, a su vez, está relacionado con la **discrecionalidad de los jueces** de decidir sobre la revisión y estudio de un asunto cuando se considera relevante y trascendente.

En el caso de **Estados Unidos**, el *writ of certiorari* consiste en la presentación directa de una solicitud ante la Corte Suprema para que requiera a un tribunal inferior el envío de la causa para su examen.

En el caso *Roger vs. Missouri Pacific Railroad*, el juez Frankfurter se refirió a los fundamentos de la discrecionalidad de la Corte para seleccionar los casos que ameritaban el conocimiento del máximo tribunal. Desde su perspectiva, esta discrecionalidad era adecuada porque permitía que el órgano jurisdiccional restringiera su poder de revisión a la interpretación de los temas constitucionales u otras cuestiones de importancia nacional⁴⁸.

De acuerdo con Frankfurter, la discrecionalidad de la Corte Suprema encontró sustento en las dificultades o imposibilidad de examinar las causas debido a la magnitud de las cargas de trabajo; además, dicha discrecionalidad permitía prestarle mayor atención a los casos en los que

⁴⁸ Douglas, William Orville, and Supreme Court of The United States. *U.S. Reports: Ferguson v. Moore-McCormack Lines*, 352 U.S. 521. 1956. Periodical. <https://www.loc.gov/item/usrep352521/>. págs. 524-558. En esta fuente se encuentra íntegro el voto disidente del juez Frankfurter, sin embargo, la mención directa de dicho voto en el caso *Roger vs. Missouri Pacific Railroad* puede identificarse en la siguiente fuente: Brennan, William J., Jr, and Supreme Court Of The United States. *U.S. Reports: Rogers v. Missouri Pacific R. Co.*, 352 U.S. 500. 1956. Periodical. <https://www.loc.gov/item/usrep352500/>. pág. 511.



existiera la necesidad de emitir decisiones sabias y persuasivas basadas en un debate profundo⁴⁹.

En el caso europeo, la figura apareció a partir de que el **sistema de justicia alemán** la adoptó el once de agosto de mil novecientos noventa y tres con la finalidad de resolver la situación de saturación en que se encontraba el Tribunal Constitucional Federal Alemán en esa época. De esta manera, el Tribunal podía conocer solo de aquellos asuntos con trascendencia o relevancia constitucional, lo cual era considerado una modalidad del *certiorari* anglosajón⁵⁰.

En **España** se presentó una situación similar a la alemana, por lo que la figura fue adoptada mediante la Ley No.6/2007 del veinticuatro de marzo de dos mil siete. Esta ley modificó los artículos 49 y 50 de la ley orgánica del Tribunal Constitucional Español para agregar un nuevo requisito de admisibilidad al recurso de amparo, consistente en exigir “la especial trascendencia constitucional del recurso”⁵¹.

Al consagrarse la especial trascendencia constitucional como requisito de admisibilidad del recurso de amparo, el legislador español, al igual que el alemán, abandonó la subjetivización del amparo y optó por la objetivización⁵², lo cual permitía que el Tribunal Constitucional español se ocupara, exclusivamente, de los casos que tuvieran importancia para la

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Ana Espinosa Díaz “El recurso de amparo problemas antes y después de la reforma”, página 6, *Revista para el análisis del derecho*, www.INDRET.COM, 2/2010.

⁵¹ Sentencia TC/0007/12. Referencia: Recurso de revisión de amparo. Expediente No. 2011-5770, acción de amparo incoada por Víctor Radhamés Severino Fonet contra Fe Altagracia Olivero Espinosa.

⁵² La reforma 6/2007 modificó a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional lo cual fue conocido como la objetivación del amparo, se refiere a la transición del recurso de una tutela subjetiva (se puede recurrir ante el tribunal cualquier decisión judicial invocando alguna lesión del derecho de defensa) a otra de carácter objetivo la cual se realizaría esencialmente a través de la introducción de una nueva condición de admisibilidad, o sea, la especial trascendencia constitucional. Andrea Patroni Griffi. 2013 “La Reforma del Recurso de Amparo y La Ley Orgánica 6/2007 Vistas Desde Italia. El Alcance Expansivo del Recurso Individual Directo (Como Acceso Sustancialmente Alternativo a la vía incidental)”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. Año 10. Núm. 19, pág. 327.

interpretación constitucional y la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales⁵³.

Lo anterior significa que la reforma previó el requisito de admisión a nivel legal⁵⁴, sin desconocer que la doctrina señaló que “apreciar la concurrencia de ‘especial trascendencia constitucional’ en una demanda de amparo permite dar cabida a parámetros subjetivos”⁵⁵, esto, respecto a la importancia de la demanda para la aplicación y general eficacia de la Constitución.

En cuanto al **Derecho inglés**, Terence Ingman explica que el *certiorari* es la abreviatura de *certiorari volumus* que significa “deseamos informarnos”. Lo define como un recurso que se utiliza para presentar ante una Corte Superior la decisión de alguna Corte o Tribunal inferior, de manera que pueda examinarse su legalidad. La decisión puede ser anulada si se considera inválida⁵⁶. Asimismo, señala que la desobediencia en la que incurra una corte inferior respecto del *certiorari*, es decir, rehusarse a someter el registro de un caso ante la Alta Corte para su revisión, se castiga como desacato al tribunal⁵⁷.

En **América Latina**, el Tribunal Constitucional Dominicano estableció en la sentencia TC/0007/12, de fecha trece de junio de dos mil doce, los supuestos de apreciación para determinar la especial trascendencia o

⁵³ Ana Espinosa Díaz “El recurso de amparo problemas antes y después de la reforma”, página 6, *Revista para el análisis del derecho*, www.INDRET.COM, 2/2010.

⁵⁴ El artículo cincuenta de la Ley vigente contempla como requisito: “que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. Véase, Tribunal Constitucional Español, información disponible en:

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/LOTC-TextoConsolidado.pdf>

⁵⁵ Para Hernández Ramos, esto significa la admisión de recursos con importancia subjetiva en los casos en que la vulneración es importante, es decir, se exigiría un grado mayor de perjuicio. Véase, Hernández Ramos, 2008, pág. 54, *Op. cit.* Ana Espinosa Díaz, pág. 13.

⁵⁶ Eduardo Oteiza. El certiorari o el uso de la discrecionalidad por la Corte Suprema de Justicia de la Nación sin un rumbo preciso. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, pág. 71.

⁵⁷ *Idem*, pág. 73.



relevancia constitucional, los cuales se enlistan a continuación: “1) que contemplen conflictos sobre derechos fundamentales respecto de los cuales el Tribunal Constitucional no haya establecido criterios que permitan su esclarecimiento; 2) que propicien, por cambios sociales o normativos que incidan en el contenido de un derecho fundamental, modificaciones de principios anteriormente determinados; 3) que permitan al Tribunal Constitucional reorientar o redefinir interpretaciones jurisprudenciales de la ley u otras normas legales que vulneren derechos fundamentales; 4) que introduzcan respecto a estos últimos un problema jurídico de transcendencia social, política o económica cuya solución favorezca en el mantenimiento de la supremacía constitucional”⁵⁸.

Ahora bien, la comparación anterior sirve para poner de manifiesto que, en otros sistemas jurídicos, a través del *certiorari* y figuras similares, las cortes ejercen una revisión de decisiones de tribunales inferiores a través de una **competencia discrecional o de revisión discrecional**. Es decir, después de desahogarse los recursos o instancias ordinarias, las más altas cortes tienen reservada una facultad y competencia **para conocer solo de aquellos casos que discrecionalmente consideren que deben conocer**.

Generalmente, esa facultad se ejerce motivada por agendas que las propias cortes determinan, por ejemplo, por su importancia social, económica, política, por el impacto que tiene en la protección de los derechos humanos o bien por el papel que esa decisión puede jugar en el ordenamiento jurídico. En cualquier caso, debe existir una motivación ligada a la consecución razonable del fin, de forma que se excluya toda posibilidad de arbitrariedad.

Sin embargo, la nota que quisiera resaltar en este estudio es que se trata de ejercicios discrecionales, esto significa, de entre otras cosas, que **la**

⁵⁸ Sentencia TC/0007/12. Referencia: Recurso de revisión de amparo. Expediente No. 2011-5770, acción de amparo incoada por Víctor Radhamés Severino Fonet contra Fe Altigracia Olivero Espinosa.

decisión de conocer un caso no se constituye como un precedente obligatorio para conocer todo el universo de casos similares.

Esa diferencia es contrastante a lo que en principio y de manera general estamos acostumbrados en México, por ejemplo, a través de la **competencia reglada o revisión reglada**. Los recursos de revisión judicial en el orden jurídico mexicano, generalmente, están configurados de esta manera, es decir, siempre que se cumplan los requisitos de procedencia que establecen las normas, entonces las cortes están obligadas a conocer de la controversia, de no existir normas que expresamente le faculden, en principio, están impedidos para resolverla.

b. La procedencia del recurso de revisión en la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Al interior de nuestro sistema jurídico, la competencia para revisar asuntos de las más altas cortes es **mayoritariamente reglada**. Es decir, todos los asuntos que satisfagan los requisitos legales de procedencia deben ser revisados.

La competencia o **revisión discrecional** únicamente está prevista expresamente en el ejercicio de la **facultad de atracción**. Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, "SCJN") como la Sala Superior, tienen la facultad de conocer aquellos casos que consideren importantes y trascendentes, aun cuando no sean de su competencia. No se trata de una revisión, sino de resolver un caso en plenitud de jurisdicción. Esa facultad es verdaderamente de ejercicio discrecional y si se determina atraer un caso no necesariamente implica atraer otro igual.

Ahora bien, existe otro medio de control de constitucionalidad, ya que a pesar de tener una competencia en principio reglada, la SCJN ha transitado a una competencia que tiende a la discrecionalidad. Me refiero a la forma en que la SCJN ha decidido la forma de conocer actualmente de **los recursos de amparo directo en revisión**.

Al respecto, el Alto Tribunal con base en la propia Constitución ha limitado cada vez más su procedencia debido a la masiva cantidad de asuntos que



debe resolver. En ese sentido, la SCJN ha entendido su competencia como Tribunal Constitucional a efecto de resolver **solo aquellos** casos que trasciendan al orden jurídico de todo el país.

Sirve a título ilustrativo de lo anterior, la tesis jurisprudencial 1.ª/J 32/2017 de la Primera Sala, de rubro **REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA CONSTATAción DE LAS NOTAS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO DEBE REALIZARSE MEDIANTE UN EJERCICIO SUSTANTIVO DE VALORACIÓN POR EL QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PLASMA SU POLÍTICA JUDICIAL.**

Así, la SCJN ha precisado que su quehacer en estos recursos debe limitarse a resolver asuntos que den lugar a pronunciamientos novedosos o de relevancia para el orden jurídico nacional; en ese sentido, la actualización de estos requisitos debe realizarse caso por caso, buscando **contestar la pregunta si de declararse la procedencia del recurso**, ello permitiría a la Suprema Corte, como Tribunal Constitucional, **emitir un pronunciamiento sobre una cuestión novedosa y de relevancia**. Si la respuesta es negativa, ha de declararse improcedente el recurso intentado. De ahí que la constatación de las notas de importancia y trascendencia se realiza mediante un **ejercicio sustantivo de valoración** por el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación **“plasma su política judicial”**.

Al respecto, cabe señalar dos situaciones que no pueden ser trasladadas a la competencia de la Sala Superior del TEPJF al implementar la facultad considerada como una especie de *certiorari*.

La primera se relaciona con la manera en que la SCJN construye la procedencia de recursos. Al tener competencias regladas, la SCJN estaría obligada, en principio, a atender todos los casos en que haya planteamientos de constitucionalidad, sin embargo, ello se traduce a un volumen considerable de casos que hacen que la función de la Corte se vea saturada. Por ello, mediante la exigencia de los criterios de importancia y trascendencia, **no busca ampliar su competencia a otros asuntos; sino que**, por el contrario, **busca reducir sus pronunciamientos** a aquellos que tengan un impacto en su labor como tribunal constitucional. En contraste, con las notas de importancia y trascendencia, la Sala Superior pretende

expandir su competencia a otros asuntos, en los que en principio no sería competente por corresponder con temas de legalidad.

Cabe decir también que es la propia Constitución y la Ley de Amparo las que le dan la facultad a la SCJN de **únicamente conocer aquellos recursos que sean importantes y trascendentes**. Esta facultad contrasta con las normas que regulan la competencia de la Sala Superior respecto del recurso de reconsideración, puesto que en su configuración legal, únicamente está obligada a conocer de los asuntos que impliquen cuestiones de constitucionalidad y no existen condiciones normativas expresas de importancia y trascendencia para dejar de conocer asuntos.

c. La introducción del *certiorari* en la Sala Superior como supuesto de procedencia del recurso de reconsideración

En el derecho electoral mexicano, la Ley General del Sistema de Medios de impugnación (en adelante, “Ley de Medios”) en el artículo 25 establece que las sentencias que dicten las salas del TEPJF son definitivas e inatacables, excepto aquellas en las que se actualice la procedencia del recurso de reconsideración.

El artículo 61 de la mencionada ley prevé que el recurso de reconsideración procede únicamente en contra de las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales, en los juicios de inconformidad promovidos en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, y en los demás medios de impugnación en los que se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución⁵⁹.

Esta segunda hipótesis de procedencia ha sido **materia de análisis y ampliación** mediante determinaciones y criterios jurisprudenciales sostenidos por esta Sala Superior⁶⁰, de manera que actualmente el recurso de reconsideración es procedente: **1)** cuando implique el análisis de

⁵⁹ Artículo 61, fracción I y II de la Ley de Medios.

⁶⁰ Jurisprudencia 32/2009, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL**. Todos los criterios jurisprudenciales que se citan en la presente sentencia pueden ser consultados en la dirección electrónica: http://intranet/IUSE/portada_iuse2_boton1.htm



constitucionalidad o convencionalidad de las normas jurídicas y su consecuente inaplicación o interpretación constitucional; **2)** cuando el desechamiento o sobreseimiento de un medio de impugnación se hubiese realizado a partir de la interpretación directa de un precepto de la Constitución⁶¹; **3)** por la existencia de un error judicial manifiesto⁶², o bien, **4) por la importancia y trascendencia del criterio que implique la resolución del caso**⁶³.

El último supuesto que se menciona fue incorporado por primera vez durante dos mil dieciocho para la revisión de casos que no podían analizarse de manera ordinaria y en los cuales se encontraban inmersos derechos fundamentales de grupos en situaciones de desigualdad, así como principios y derechos que pudieran tutelarse a través de esta figura.

En este sentido, la Sala Superior ha definido el alcance de los términos *importancia y trascendencia* de la siguiente manera⁶⁴:

⁶¹ Jurisprudencia 32/2015 de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 45 y 46.

⁶² Jurisprudencia 12/2018, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 30 y 31.

Jurisprudencia 12/2018, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 30 y 31.

⁶³ Jurisprudencia 5/2019, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 21 y 22.

⁶⁴ *Idem*. Sobre el alcance de los términos *importancia y trascendencia* para efectos de la procedencia del recurso de reconsideración también vánese las sentencias siguientes SUP-REC-214/2018, SUP-REC-531/2018 y SUP-REC-851/2018, SUP-REC-1021/2018 y ACUMULADOS, SUP-REC-1730/2018 y SUP-REC-1752/2018.

- a) **Importancia.** Se refiere a la emisión de un criterio que implica y refleja el **interés general del asunto** desde un punto de vista jurídico.
- b) **Trascendencia.** Es un aspecto que se relaciona con el **carácter excepcional o novedoso del criterio jurídico** que además de resolver el caso concreto, se proyectará a otros de similares características.

Entre los recursos de reconsideración que ha resuelto esta Sala Superior a partir de la **aplicación del criterio de procedencia por importancia y trascendencia**, se encuentran algunos relacionados con el principio de paridad de género⁶⁵, el principio de representación proporcional⁶⁶, la violencia política de género⁶⁷, el principio de certeza y nulidades en procesos electorales⁶⁸, el derecho de las personas con discapacidad a integrar un órgano legislativo⁶⁹, el derecho de igualdad sustantiva, la distribución de votos de las candidaturas comunes⁷⁰, la organización de las elecciones⁷¹ y el reconocimiento de acciones afirmativas para la postulación de candidaturas indígenas⁷².

Algunos ejemplos de casos resueltos con base en este criterio de procedencia son los siguientes:

- **SUP-REC-214/2018:** se consideró procedente porque el estudio de fondo contenía un tema de interés y trascendencia vinculado con la posibilidad de extender acciones afirmativas para la postulación de candidaturas indígenas en el caso de Ayuntamientos y distritos electorales de una entidad federativa.

⁶⁵ SUP-REC-1052/2018.

⁶⁶ SUP-REC-1364/2018 y SUP-REC-1090/2018.

⁶⁷ SUP-REC-531/2018 y SUP-REC-851/2018.

⁶⁸ SUP-REC-1566/2018 y SUP-REC-1073/2018.

⁶⁹ SUP-REC-1150/2018.

⁷⁰ SUP-REC-1021/2018 y acumulados.

⁷¹ SUP-REC-1730/2018.

⁷² SUP-REC-214/2018.



- **SUP-REC-531/2018:** relacionado con el requisito de elegibilidad consistente en “**modo honesto de vivir**”. Se actualizó el *certiorari*, pues **cometer actos de violencia política de género** es una conducta reprochable y desvirtúa la presunción de contar con dicha exigencia en perjuicio de quien la comete. Esto es así, ya que se trata de una conducta del orden social que debe evitarse y erradicarse, a efecto de brindar eficacia a la paridad electoral sustantiva.
- **SUP-REC-1021/2018 y acumulados:** se consideró procedente por la interpretación de un convenio de candidatura común en el que se pactaron aspectos fundamentales de la participación en el proceso electoral, así como los deberes, prerrogativas y beneficios asumidos por los partidos políticos que la conformaron.
- **SUP-REC-851/2018:** se estimó procedente por relacionarse con la interpretación del sistema de asignación por primera minoría y su posibilidad de impugnación con independencia de la validez de la elección, tratándose de violaciones relacionadas con un contexto de violencia política por razones de género.

No obstante, considero que es necesario aclarar que, desde mi perspectiva, esa facultad no puede concebirse como una **competencia de revisión arbitraria, sino que debe establecerse con claridad y criterios objetivos**, cuándo un juicio sí es procedente y cuándo no lo es.

Por ello considero que la metodología adecuada para plantear y resolver sobre la procedencia de un recurso de reconsideración siempre debe ser a partir de **1) generar una o varias preguntas** posibles que la Sala Superior deba resolver. Esas preguntas a su vez tienen que atender a un problema **2) importante** para el sistema jurídico mexicano electoral; **3) trascendente** en términos jurídicos; **4) que no haya una respuesta clara anterior** en la doctrina de esta Sala Superior, y **5) realizar una valoración sustantiva**.

Precisado lo anterior, para mí el presente recurso de reconsideración es procedente, aunque por diversas razones a las sostenidas por la mayoría, de acuerdo a las razones que explicaré en los siguientes apartados.

d. El problema tal y como fue planteado por la mayoría no es relevante ni trascendente para el ordenamiento jurídico

La sentencia plantea que la procedencia se justifica dada la necesidad de: **1)** definir los elementos que deben actualizarse para configurar la obstrucción en el ejercicio de un cargo público de elección popular, y **2)** definir con qué elementos se acredita la violencia política, distinguiendo de la cometida por razón de género.

A partir de estos temas las preguntas de relevancia podrían ser las siguientes: ¿cuáles son los elementos que actualizan la obstrucción en el ejercicio del cargo?, ¿cómo se diferencian dichos elementos de la violencia política y de la violencia política en razón de género?

En mi consideración, **dichas preguntas ya han sido contestadas por esta Sala Superior en diversos precedentes e incluso han sido atendidas a través de la emisión de jurisprudencia centrada en los alcances de la protección del derecho a ser votado, así como en aquella que identifica a los elementos que configuran la violencia política de género.**

En primer lugar, explicaré la justificación de la relevancia del caso aprobada por la mayoría. Destaco que la **pretendida definición de la conducta irregular** en un tipo de “obstrucción en el ejercicio de un cargo público de elección popular”, desde la propia sentencia, **anuncia la necesidad de realizarse en plena congruencia con el derecho a la igualdad jurídica entre mujeres y hombres.**

Sin embargo, ya en la construcción de las conductas irregulares, se alude al marco normativo que protege y garantiza el derecho ciudadano a desempeñar el cargo público de elección popular y se refiere que “todo acto que impida u obstaculice el ejercicio del señalado derecho debe ser



investigado, sancionado y reparado, de conformidad con las normas aplicables y el ámbito competencial de cada autoridad”.

La sentencia señala que la obstrucción en el ejercicio del cargo corresponde con un tipo sancionador electoral abierto y que su incumplimiento admite modulaciones sancionatorias.

En particular, se afirma que todos los servidores públicos deben conducirse con apego a los principios de la función, sin embargo, trasgreden su deber en mayor medida si atentan contra la dignidad humana o se dirigen a demeritar, menoscabar o a hacer nugatorio el derecho de acceder y ejercer un cargo público de elección popular.

Lo anterior, sin menoscabo de que la clasificación de la falta sea distinta de acuerdo con los hechos acreditados y el bien jurídico que tutela.

En ese sentido, en la sentencia se concluye que:

La infracción por actos de **obstrucción en el ejercicio del cargo**, se configuran (sic) cuando un servidor público lleva a cabo actos dirigidos a evitar que una persona electa popularmente, ejerza el mandato conferido en las urnas, o evita que cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales.

Posteriormente, la decisión mayoritaria define que se incurre en **violencia política** cuando existen actos que traen aparejada la obstrucción en el ejercicio del cargo y el bien jurídico lesionado es la dignidad humana:

Se actualiza la violencia política cuando los actos que se llevan a cabo por un servidor público en detrimento de otro, se dirigen a afectar el ejercicio y desempeño del cargo y a demeritar la percepción propia y frente a la ciudadanía de la imagen y capacidad, o a denostar, menoscabar, o demeritar los actos que realiza en ejercicio del cargo público para el que resultó electo.

En ese sentido, se afirma que la violencia política tiene una connotación más amplia que la de violencia cometida en razón de género y el elemento esencial que distingue la comisión de la falta reside en que se dirige a lesionar valores democráticos fundamentales, entre los que se encuentran la igualdad, el pluralismo, la tolerancia, la libertad y el respeto, así como el derecho humano de ser votado.

Sin embargo, desde mi punto de vista, **dichas respuestas y la definición de los tipos sancionadores no son novedosas y tampoco plantean cuestiones relevantes al ordenamiento jurídico.**

Esta Sala Superior ha considerado que el derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución no solo comprende el derecho a ser postulado **sino a ocupar el cargo, permanecer en él y desempeñar las funciones inherentes, sin obstáculos, es decir, libremente y en condiciones de igualdad.**

En el criterio de jurisprudencia 20/2010 de rubro **DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO** se ha afirmado de forma explícita que el derecho a ser votado incluye el derecho a ejercer funciones inherentes durante el periodo de encargo⁷³.

Este criterio es coincidente con lo determinado por la Corte IDH, en cuanto a que el artículo 23 de la CADH también protege “el derecho a tener una oportunidad real de ejercer el cargo para el cual el funcionario ha sido

⁷³La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiuno de julio de dos mil diez, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Similar criterio se adoptó con la jurisprudencia 19/2010 de rubro **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 13 y 14.



electo”, lo que se traduce en que el Estado debe “adoptar medidas efectivas para garantizar las condiciones necesarias para su pleno ejercicio”⁷⁴.

Al respecto, esta Sala Superior ya cuenta con una línea jurisprudencial en los que se ha adentrado al estudio de controversias relativas a esta **dimensión del derecho a ser votado** y a la necesidad de su protección por el acontecimiento de diversas conductas:

- En la sentencia SUP-JDC-1120/2008 se reconoció la necesidad de sancionar actos u omisiones que tengan como propósito impedir u obstaculizar el ejercicio del cargo puesto que constituye una situación ajena a la normatividad y, se ha razonado de forma destacada, la calidad de los servidores públicos electos mediante sufragio, pues impide que ejerzan de forma efectiva las atribuciones y las funciones que la ley les encomienda.
- En la sentencia SUP-JDC-5/2011 se determinó que la remuneración de los servidores públicos electos es una garantía institucional para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación⁷⁵.
- En la sentencia SUP-JDC-4370/2015 se estableció la configuración de violencia y acoso laboral en contra de la actora, en su carácter de magistrada electoral, ante la obstaculización de que una funcionaria accediera a la documentación necesaria para realizar su trabajo y la restricción de acceso a sus oficinas⁷⁶.

⁷⁴ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 195 y *Caso Petro Urrego vs. Colombia*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020, párr. 93.

⁷⁵ Este criterio se sostuvo en la jurisprudencia 21/2011 de rubro **CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 13 y 14.

⁷⁶ Este criterio fue retomado en la tesis relevante LXXXV/2016, de rubro **ACOSO LABORAL. CONSTITUYE UN IMPEDIMENTO PARA EL EJERCICIO DEL CARGO, CUANDO SE ACREDITA EN CONTRA DE ALGÚN INTEGRANTE DE UN ÓRGANO ELECTORAL**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 54 y 55.

- En la sentencia SUP-JE-107/2016 se estimó que la autoridad investigadora no solo debe considerar la posible vulneración a los principios constitucionales que rigen a las autoridades electorales, sino implementar una perspectiva de género ante las alegaciones de violencia política de una consejera electoral.
- En la sentencia SUP-JDC-1773/2016 se adoptó una conclusión semejante, pues se estimó que la acreditación de violencia política de género impide el ejercicio pleno del cargo. Como parte de los efectos de la sentencia, se ordenó a diversas personas de la abstención de cometer actos de “violencia política y de género” en contra de la mujer afectada.

Como se observa, el Tribunal Electoral ha consolidado una línea jurisprudencial conforme a la cual el derecho a ser votado no se agota una vez que la o el candidato electo asume el cargo, sino que también el desempeño y la permanencia en él, es susceptible de tutela judicial por el sistema de medios de impugnación en materia electoral a fin de remover los obstáculos presentes⁷⁷.

Ante este contexto, estimo que la sentencia aprobada por la mayoría introduce cierta **gradualidad en las infracciones** respecto del resultado de un acto cuya **base es la misma: el impedimento en el ejercicio pleno de un mandato conferido en las urnas**.

⁷⁷ Esta corriente jurisprudencial es coincidente con la asumida por otros tribunales constitucionales y recogida por la doctrina. En este sentido, Pérez Royo afirma: “Cuando, por el motivo que sea, un ciudadano que ha sido elegido como representante no puede acceder a la condición de tal, o se le impide permanecer en el puesto para el que ha sido elegido, o se le impide desempeñar la función para la que ha sido elegido en las condiciones en que debe desarrollarla, no solamente se le vulnera a ese ciudadano su derecho de sufragio pasivo o derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, sino que se vulnera también el derecho de sufragio activo de los ciudadanos que lo eligieron como su representante”. Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho constitucional*, 14.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2014, páginas 364 y 365. En sentido similar, Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, 4.ª ed., Navarra, Civitas–Thomson Reuters, 2013, página 383.



Desde mi lectura de la sentencia, la obstrucción del cargo se distinguirá de la violencia política cuando el resultado de la conducta se traduzca, de cara a la ciudadanía, en una denostación de los actos o de la imagen del funcionario público afectado y cuando con ello se lesione la dignidad humana. En esa línea, la violencia política se distinguirá de la cometida en razón de género en los casos en los que no existan elementos respecto a su comisión en contra de una mujer por el simple hecho de así serlo.

Estimo que dicha distinción no es clara, pues únicamente permite clasificar como una categoría general a la obstaculización en el ejercicio del cargo y como categorías especiales a la violencia política y a la violencia política en razón de género. Bajo ese entender, la clasificación de categorías y la gradualidad en las infracciones **no trasciende al orden jurídico nacional** porque **el efecto** ante la acreditación de la obstrucción en el ejercicio del cargo o de la comisión de algún tipo de violencia **sigue siendo remover los obstáculos para el ejercicio pleno del cargo** y, en caso de ser necesario, **dictar las medidas necesarias** para salvaguardar la vida e integridad de las personas afectadas.

Aunado a que, una persona que alegue la obstaculización para el desempeño del cargo puede estimar igualmente dañada su dignidad, por lo que la calificación de la conducta como obstrucción y no como violencia política con base en el bien jurídico tutelado sería engañosa.

Asimismo, considero que la sentencia aprobada únicamente suprimió el elemento de género de la definición ampliamente replicada respecto a qué es violencia política en razón de género⁷⁸, por lo que pienso que la definición

⁷⁸ Por ejemplo, en el artículo 3, inciso k) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se define la violencia política en razón de género como: "toda acción u omisión, incluida la tolerancia, **basada en elementos de género** y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales **de una o varias mujeres**, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

(...)

de **qué es violencia política** tampoco comprende un criterio que trascienda al orden jurídico nacional.

Además, desde mi perspectiva, el análisis de si la violencia política o la violencia política en razón de género fue cometida lleva inmerso necesariamente el estudio de las acciones u omisiones que impiden u obstaculizan la función para la cual fue electa la persona sujeta a violencia⁷⁹.

Lo anterior significa que la violencia política en razón de género puede manifestarse por medio de diversas conductas, pues las manifestaciones de abuso son variadas, y algunas de ellas, corresponden con formas sutiles de violencia.

En ese sentido, **existen también importantes pronunciamientos** de esta Sala Superior respecto a la **relevancia de sancionar la violencia política en razón de género**, así como **qué elementos son necesarios para configurar la infracción, pues ya existe un criterio jurisprudencial al respecto**⁸⁰.

(...) puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares". (Énfasis propio).

⁷⁹ Por ejemplo, en el SUP-JDC-5/2017 esta Sala Superior consideró que de entre las acciones que pueden constituir **violencia política en razón de género** están las de **impedir u obstaculizar a una mujer el pleno desempeño de sus funciones y atribuciones**.

⁸⁰ Esta Sala Superior en la jurisprudencia 48/2016 de rubro **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES** consideró que de lo dispuesto en los artículos 1.º, 4.º, 35 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; y 7, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como lo establecido en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, que la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo.



En la jurisprudencia y en el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, se precisó que, para identificar la violencia política en contra de las mujeres con elementos de género, es necesario verificar que se den **cinco elementos** del acto u omisión respectiva:

1. Se dirige a una mujer por ser mujer, tiene un impacto diferenciado y/o afecta desproporcionadamente a las mujeres.
2. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.
3. Se da en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público (sin importar el hecho de que se manifieste en el ámbito público o privado, en la esfera política, económica, social, cultural, civil, etcétera; tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, en un partido o institución política).
4. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.
5. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.

En ese sentido, la Sala Superior ha reconocido la importancia de remover los obstáculos que impiden a las personas ejercer su derecho a ser votado e integrar autoridades electorales, así como de definir los elementos que permitan identificar la violencia política en razón de género en cada caso concreto.

Debido a ello, el entrar al estudio de fondo como lo hace la mayoría en la presente controversia, para mí, **no genera un criterio faltante o inexistente en esta instancia judicial.**

e. La pregunta relevante y trascendente consiste en responder: ¿cuál es la metodología y qué elementos deben emplear los jueces para identificar o probar un estereotipo de género?

En mi opinión, el tema importante y trascendente que implica un criterio novedoso para el ordenamiento jurídico en el presente caso es lo relacionado con el pronunciamiento de la Sala Xalapa y los agravios de la actora relacionados con **la creación y afirmación de la “Regiduría de Ornato”, basadas en estereotipos de género.**

La sala responsable determinó que, con independencia de que no estuviera acreditado que la creación de la “Regiduría de Ornato” se realizó por el simple hecho del género de la actora, sí se identificaba que, dado el constante conflicto entre ésta última y la presidenta municipal, hay una **intención de marginarla y reducir su participación al mínimo en las decisiones del cabildo**, por lo que debía asignársele una nueva regiduría, tal y como lo había determinado previamente el Tribunal local.

Sin embargo, la recurrente en esta instancia insiste en que la creación de la “Regiduría de Ornato” está basada en una burla estereotipada de género relacionada con que las mujeres no pueden cumplir con actividades sustanciales o fundamentales relacionadas con las decisiones de Gobierno, sino solo de adorno o secundarias.

En mi opinión, lo anterior es lo realmente relevante y lo que permite plantear y resolver una pregunta importante y trascendente que en el presente asunto es: ¿Cuál es la metodología y qué elementos deben emplear los jueces para identificar o probar un estereotipo de género? bajo un juzgamiento con perspectiva de género.



Dicha interrogante, inclusive, fue planteada por la inconforme de forma implícita durante toda la cadena impugnativa, pero ni la Sala Xalapa y ni la sentencia aprobada por la mayoría, la han atendido y contestado.

Es cierto que en diversos precedentes se ha establecido la obligación de juzgar con perspectiva de género⁸¹, se ha creado un *test* y en uno de sus últimos pasos se ha incluido el deber de identificar estereotipos de género. Incluso en algunos, se han definido qué son los estereotipos⁸².

Particularmente, al tomar en cuenta los estereotipos de género y los efectos que tienen en el ejercicio de los derechos político-electorales, este órgano jurisdiccional se ha pronunciado en el sentido de que las autoridades en los diferentes estados que conforman la República deben adoptar medidas dirigidas a contrarrestar toda situación de discriminación que sufran las mujeres en cuanto al ejercicio de su derecho de acceso al poder público⁸³. En el caso de la SCJN, su Primera Sala ha definido que, como parte de la metodología para juzgar con perspectiva de género, al establecer los hechos y valorar las pruebas en un asunto, la autoridad jurisdiccional debe procurar desechar cualquier estereotipo o prejuicio de género que impida el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad⁸⁴.

En este sentido, la Primera Sala señala que la obligación de las y los operadores de justicia de **juzgar con perspectiva de género** puede resumirse en su deber de impartir justicia sobre la base del **reconocimiento de la particular situación de desventaja** en la cual históricamente se han encontrado las mujeres -pero que no necesariamente está presente en cada caso-, como consecuencia de la construcción que socioculturalmente se ha

⁸¹ SCJN, Primera Sala, Jurisprudencia 1ª./J. 22/2016 (10ª.) de rubro **ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.**

⁸² SUP-JDC-111/2019, SUP-REC-623/2018, SUP-REP-87/2018, SUP-JDC-560/2018 y acumulados.

⁸³ SUP-JDC-560/2018 y acumulados.

⁸⁴ Tesis 1a. XXVII/2017 (10a.) de rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.** *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, Tesis Aislada (Constitucional).

desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir, como un corolario inevitable de su sexo⁸⁵.

Así, la SCJN ha estimado que el contenido de la obligación de las y los operadores de justicia de juzgar con perspectiva de género se rige entre otras directrices, con la aplicación de una metodología en la que se identifiquen, entre otras cuestiones, las relaciones de poder subyacentes⁸⁶.

Sin embargo, **esta Sala Superior no ha emitido criterios específicos, exámenes, tests o metodologías para que los jueces puedan determinar cuándo se está en presencia de estereotipos de género.**

En ese sentido únicamente este análisis es lo que hacía procedente este recurso y solo en relación con ello debió pronunciarse la Sala Superior y no respecto de todo, pues incluso, la argumentación realizada por la mayoría al pretender aplicar el *test* para desvirtuar la violencia política en razón de género es de estricta legalidad. En esa tesitura mi opinión solo será en relación con esa pregunta constitucional que, como ya lo precisé, es la que, en mi opinión, realmente reviste la característica de ser importante y trascendente.

2.2. Razones de disenso con las que concluyo que los actos y las omisiones denunciadas sí configuran actos de violencia política en razón de género

En relación con el fondo del asunto considero que en el caso concreto sí se trataba de violencia política de género, porque de los hechos, valorados en su contexto y mediante una aproximación metodológica adecuada, se podía

⁸⁵ *Ídem*.

⁸⁶ Tesis 1a./J. 22/2016 (10a.) de rubro **ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, Jurisprudencia (constitucional).



advertir que el trato que el Ayuntamiento le otorgó a la actora se basó en un estereotipo.

Para desarrollar este apartado y poder contestar la pregunta de relevancia que desde mi perspectiva le da procedencia a este asunto, es necesario el siguiente desarrollo: **a)** las características relevantes probadas del caso **b)** por qué no coincido con la decisión mayoritaria al analizar si en el caso están involucradas cuestiones de género **c)** el desarrollo de la metodología para identificar y probar estereotipos y **d)** cómo en el caso concreto se trató de un estereotipo.

a. ¿Cuáles son las características relevantes del caso?

El caso fue sometido a las instancias judiciales por la hoy recurrente, quien, desde un inicio, alegó la existencia de conductas que, en su estimación, configuraban obstáculos al desempeño de su cargo y violencia política en razón de género.

La recurrente fue electa regidora por el principio de representación proporcional en el Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, para el trienio 2019-2021.

El primero de enero de dos mil diecinueve, se instaló el cabildo municipal y se asignaron las regidurías correspondientes a los concejales electos. Se destaca que, en las constancias de la sesión se apreciaba el nombre de la actora y la designación de la “Regiduría de Ornato”.

Para el diecisiete siguiente, Rosa María Aguilar Antonio demandó ante el Tribunal local que no había sido convocada a tomar protesta ni se le habían proporcionado las condiciones para ejercer el cargo para el cual fue electa. Desde ese momento, Rosa María Aguilar Antonio estimó que las conductas configuraban violencia política en razón de género.

El diecinueve de marzo, el Tribunal local resolvió la controversia con el dictado de la sentencia en el expediente **JDC/15/2019**. Estimó que el acto

u omisión alegados no se dirigieron a ella por el hecho de ser mujer ni que las conductas tuvieran un impacto diferenciado o desproporcionado por dicha circunstancia. Así, para el Tribunal local únicamente quedó acreditada la **obstrucción al cargo de la actora**.

No obstante, el Tribunal local estimó que debía dictar medidas de protección a favor de la hoy recurrente. En dichas medidas, ordenó a la presidencia municipal e integrantes del Ayuntamiento que se abstuvieran de causar actos de molestia y que se condujeran con respeto hacia la recurrente; asimismo, se dio vista a diversas autoridades para brindar el apoyo necesario.

De esta manera, el Tribunal local resolvió que se **debía celebrar la sesión de cabildo para la toma de protesta de la hoy recurrente**, ordenó que se le **asignara una regiduría** –sin precisar cuál o pronunciarse respecto a la aparentemente designada “de Ornato”– y ordenó la **proporción de los recursos** necesarios y las prerrogativas para el cumplimiento de sus fines⁸⁷.

Esa sentencia fue declarada cumplida por el Tribunal local en noviembre dos mil diecinueve, porque hasta el primero de junio de dos mil diecinueve se le tomó protesta a la actora en la **Regiduría de Ornato** y fue hasta el mes de octubre siguiente, cuando le fueron proporcionados los recursos necesarios para el desempeño de la función.

Ante estos hechos, la recurrente promovió un **segundo juicio local** que se identificó con la clave **JDC/125/2019** para demandar ante el Tribunal local, de la presidenta municipal de Reforma de Pineda, el pago de dietas, así como la omisión de convocarla a las sesiones de cabildo y denunció nuevamente la comisión de **violencia política de género en su contra**.

Argumentó que la **violencia política de género** emanaba de la **asignación de una Regiduría de Ornato, puesto que** implicaba discriminación, ya que

⁸⁷ La sentencia adquirió firmeza mediante la resolución del juicio electoral SX-JE-57/2019. La sentencia determinó que la demanda debía desecharse por carecer de legitimación puesto que el promovente había actuado en su carácter de autoridad en la instancia local.



comprendía una **visión estereotipada** y le había sido **asignada por el hecho de ser mujer**, al ser considerado que las mujeres son aptas con actividades de educación, de cuidado y de belleza, **mas no para cuestiones sustanciales como es encabezar un Gobierno y tomar decisiones**.

En su alegato, afirmó que el término “ornato” significa “adorno” y es algo simbólico o de burla como el “hecho de ser adorno en el Ayuntamiento municipal”⁸⁸.

Para ello, manifestó que hasta donde conocía, dicha regiduría no había sido creada de forma previa y que ésta no aparece en la Ley Orgánica municipal.

Finalmente, la hoy recurrente manifestó que no se le permitió el desempeño de las actividades de la regiduría que se le asignó.

El quince de enero de este año, el Tribunal local tuvo por **acreditados los actos de violencia política en razón de género** cometidos en su contra.

Para el Tribunal local, los actos u omisiones:

1. Se dieron en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales de la actora como integrante del Ayuntamiento.
2. Fueron perpetrados por agentes del Estado, pues los sujetos denunciados son la presidenta municipal y los integrantes del Ayuntamiento.
3. Fueron simbólicos, verbales, patrimoniales o económicos: para el Tribunal, se responde a este elemento en el siguiente punto.
4. Tuvieron por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres: esto, puesto que los actos y omisiones realizados por la presidenta municipal y por los integrantes del Ayuntamiento generaron un **ambiente hostil** para Rosa María

⁸⁸ Véase, cuaderno accesorio 1 en el expediente SX-JDC-27/2020, demanda que integró el juicio local JDC/125/2019, pág. 7.

Aguilar Antonio y tuvieron por objetivo anular el ejercicio del cargo de la actora.

5. Se basaron en **elementos de género**: el requisito se consideró colmado, pues el sujeto pasivo es mujer y denunció que la regiduría se basó en estereotipos de género.

Para ello, el Tribunal local definió que estas son ideas preconcebidas sobre lo que deben hacer los hombres y las mujeres. Asimismo, estimó que existía un impacto diferenciado por el hecho de ser mujer⁸⁹.

Es de destacarse que para el Tribunal local fue relevante que:

- Transcurrieron más de dos meses para que le fuera asignada una regiduría a la actora, en cumplimiento a la sentencia JDC/15/2019 y un total de siete meses para que le fueran proporcionados los recursos materiales necesarios para la función.
- Desde el primero de junio, fecha de asignación de la Regiduría de Ornato, la actora no percibió dietas.
- Que la autoridad municipal ha sido omisa en rendir los informes necesarios para la atención de las medidas de protección que ordenó e, igualmente, que la presidenta municipal no ha comparecido a las mesas de trabajo.
- De acuerdo con la información de la Secretaría General de Gobierno de Oaxaca, la Regiduría de Ornato fue dada de alta el tres de junio de dos mil diecinueve, por lo que concluyó que fue creada especialmente para la actora.

Además, el Tribunal local consideró que la actora integró una **categoría sospechosa** consistente en la discriminación de género y etnia pues la actora se ostentó como indígena zapoteca. Ante ello, resolvió la continuidad

⁸⁹ A pesar de ello, se identifica que el tribunal local **no expresó o concluyó explícitamente si la Regiduría de Ornato constituía un estereotipo de género** o si tal como decía la actora, se le asignó una regiduría de esa naturaleza por el hecho de ser mujer.



de las medidas de protección que previamente había resuelto en favor de la actora.

En consecuencia, se ordenó a los integrantes del Ayuntamiento la asignación de **una nueva regiduría con funciones específicas y claramente delimitadas**, asimismo quedó desvirtuada la presunción de modo honesto de vivir de la presidenta municipal.

La presidenta municipal se inconformó de la sentencia local⁹⁰, por lo que la Sala Xalapa integró el expediente **SX-JE-23/2020, asunto** que se combate en el presente recurso de reconsideración.

La Sala Regional revisó el estudio del Tribunal local respecto de los diferentes elementos que conforman el *test* para identificar aquellos actos u omisiones que constituyen violencia política en razón de género, contenido en la jurisprudencia 21/2018, de rubro **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO**⁹¹.

De acuerdo con la Sala Xalapa, los hechos cuestionados por la actora no constituían violencia política de género pues, aunque se advertía la comisión de diversos actos u omisiones en contra de la hoy recurrente, como no convocarla a sesiones de cabildo, no haberle cubierto las dietas a las que tenía derecho y asignarle la “Regiduría de Ornato”, no se acreditaba, ni siquiera de manera indiciaria, que tales conductas u omisiones se hubieran llevado a cabo por ser mujer o hayan tenido un impacto diferenciado en su persona, porque el Ayuntamiento está conformado mayormente por mujeres.

En su lugar, la Sala responsable determinó que tales actos estaban, simplemente, encaminados a obstruir el ejercicio de su cargo como regidora.

⁹⁰ La Sala Xalapa estimó que el juicio promovido por el síndico municipal era improcedente por carecer de interés jurídico, ya que la sentencia local no le causó lesión a sus derechos.

⁹¹ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22.

También, la Sala Regional estudió lo referente a la asignación de la “Regiduría de Ornato” a la hoy actora como parte de una facultad de los Ayuntamientos, según lo previsto en la Ley Orgánica Municipal para el estado de Oaxaca.

A partir de este análisis determinó que, con independencia de que no se hubiera acreditado que la creación de la “Regiduría de Ornato” se hubiera hecho en atención al género de la actora, sí se identificaba que, dado el constante conflicto entre ésta última y la presidenta municipal, existía una **intención de marginarla y reducir su participación al mínimo en las decisiones del cabildo**, por lo que debía asignársele una nueva regiduría, tal y como lo había determinado previamente el Tribunal local.

En consecuencia, dejó sin efectos que la presidenta municipal haya desvirtuado la presunción de un modo honesto de vivir, aunque **al no haberse controvertido los actos tendentes a obstruir el cargo** al no convocarla a las sesiones del cabildo y por la falta de pago en las dietas, dejó subsistentes los efectos del Tribunal local.

¿Qué litis es sometida a conocimiento de la Sala Superior?

De la revisión de la cadena impugnativa, observo que, ante esta Sala Superior, **persiste el problema de determinar si la Regiduría de Ornato**, tal como alegó la recurrente ante el Tribunal local, **constituye un acto discriminatorio en función del estereotipo de género que estima se encuentra subyacente al mismo** y, por ende, configura, en el contexto integral del resto de los actos y omisiones acreditadas, actos de violencia política en razón de género.

En la demanda del presente recurso de reconsideración la recurrente pretende que subsista la decisión del Tribunal local, pues estima que **la regiduría que le fue asignada fue creada con ideas estereotipadas**, en son de burla y para aparentar el cumplimiento de una ejecutoria previa.



Para la recurrente es relevante un pronunciamiento de esta Sala Superior respecto de la creación de regidurías de ornato, u otras con funciones similares, las cuales, son designadas a mujeres y, por ese simple hecho, estima que son discriminatorias.

La recurrente destaca que **la violencia política en razón de género** la hizo **valer concretamente en la asignación de la comisión o Regiduría de Ornato.**

En primer lugar, es importante recordar que la presidenta municipal no combatió ante la Sala Regional las omisiones consistentes en convocar a la recurrente a las sesiones del cabildo ni aquellas relacionadas con el pago de dietas.

En ese sentido, comparto que las conductas relacionadas con el cumplimiento de la primera sentencia local (la toma de protesta, la asignación de una regiduría y la proporción de los recursos necesarios), así como con la controversia del segundo juicio respecto a las relatadas omisiones y actos (el pago de dietas y la necesidad de ser convocada a sesiones del cabildo), sirven de base para el análisis del contexto en el que se llevaron a cabo conductas que podrían configurar violencia política en razón de género, particularmente, respecto de la asignación de una regiduría que la recurrente estima se encuentra basada en un estereotipo de género.

b. ¿Por qué no coincido con la decisión mayoritaria al analizar si en el caso están involucradas cuestiones de género?

Al realizar el estudio de fondo, se reconoce en la sentencia aprobada que, en relación con los hechos consistentes en la dilación en tomar la protesta constitucional a la ahora recurrente y las omisiones de asignarle una regiduría y los recursos necesarios para el desempeño del cargo, así como la naturaleza de la Regiduría de Ornato que le fue encomendada, **no fueron ponderados por la Sala Regional responsable al momento de efectuar**

el estudio sobre el alcance de los actos llevados a cabo por los integrantes del Ayuntamiento en perjuicio de la recurrente.

Lo anterior es así, porque la Sala Regional se limitó a señalar que dichas conductas no configuraban una repetición del acto reclamado en el juicio ciudadano local identificado con la clave JDC-15/2019, ya que eran de naturaleza distinta, porque en aquel juicio, la violación acreditada consistió en la omisión de tomarle protesta, asignarle una regiduría y los recursos para el desempeño del cargo y no en la demora en ejecutar la sentencia.

Asimismo, en la sentencia aprobada, la mayoría señala que lo anterior es relevante porque, con independencia de que estas conductas no acreditan la repetición del acto reclamado, lo cierto es que se trató de actos y omisiones autónomos dirigidos a obstaculizar el ejercicio del derecho de la recurrente para acceder y desempeñar el cargo público para el que resultó electa, por lo que dichos actos debían analizarse por sus propios méritos, en relación con las demás conductas cuestionadas.

A partir de ahí es que me aparto de la sentencia aprobada, porque si bien comparto que el caso reviste de relevancia y especial trascendencia, estimo que la Sala Regional **dejó de lado el problema subyacente y central de la cadena impugnativa de la que deriva este recurso, consistente en que las omisiones de asignarle a la actora una regiduría y los elementos necesarios para ejercer el cargo, y sobre todo la creación de la regiduría no prevista en la ley con la “naturaleza de ornato”, implicó, en opinión de la inconforme, la actualización en su contra de violencia política de género, por lo que, desde mi punto de vista, este fallo vuelve a incurrir en el mismo vicio que se le atribuye a la Sala Regional.**

Lo anterior es así, porque en el presente caso, la mayoría de la Sala Superior **también omitió analizar, valorar y pronunciarse de forma exhaustiva, sobre el impacto y la afectación que pudo ocasionarle a la inconforme, la creación de una “Regiduría de Ornato” debido al involucramiento tanto de una relación asimétrica de poder atribuible al**



Ayuntamiento de referencia y los estereotipos discriminadores en perjuicio de la inconforme por tal situación.

En efecto, las conclusiones de la mayoría parten de un análisis individual de las conductas denunciadas y de su valoración en conjunto.

Con respecto al análisis individual de referencia, en la sentencia se argumenta lo siguiente:

- a) Las conductas planteadas constituyeron actos de agresión cometidos en su perjuicio porque retardaron su acceso al cargo y obstaculizaron su ejercicio efectivo, lo cual provocaron por sí mismas una afectación al derecho de ser votada de la inconforme, en su vertiente de ejercer un cargo público de elección popular;
- b) La asignación de una regiduría no prevista en la ley, a la que se le denominó de “Ornato”, lesionó el derecho de la actora a desempeñar de manera plena, la función pública encomendada en las urnas, porque se le proscribió una posición secundaria y no sustantiva al interior del Ayuntamiento;
- c) La magnitud de la afectación al ejercicio del cargo se acrecentó con la omisión de cubrir a la recurrente las dietas correspondientes al periodo comprendido entre la primera quincena de junio de dos mil diecinueve a la primera quincena de enero de dos mil veinte, porque la falta de pago de las dietas afectó el debido desempeño del cargo ya que implicó la necesidad de que la actora se viera obligada a obtener recursos para subsistir; y,
- d) La omisión del Ayuntamiento de convocar a la inconforme para participar en las sesiones del cabildo agravó su situación porque no tenía conocimiento de forma adecuada de las sesiones en las que tenía que participar en la toma de decisiones.

Ahora bien, la valoración conjunta realizada en la sentencia aprobada arrojó, en opinión de la mayoría, como conclusión, que los actos y omisiones imputables al Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, en perjuicio de

la inconforme, actualizaron la comisión de violencia política porque constituyeron agresiones ciertas a sus derechos y se dirigieron a impedir el acceso al cargo al que resultó electa, además de que obstaculizaron su función y menoscabaron su participación al interior del ayuntamiento, lo cual demeritó su imagen frente a la ciudadanía.

Lo anterior, porque las conductas transgresoras se enmarcaron en el contexto del ejercicio del derecho político-electoral de ser votada de la inconforme, en su vertiente de acceso y desempeño del cargo, debido a que el Ayuntamiento realizó varios actos para evitar que la actora ejerciera su cargo, como se enlistan a continuación:

- a) Hubo un retraso de más de dos meses en la toma de la protesta constitucional a partir de que el Tribunal local así lo ordenó al resolver un primer juicio, al margen de la omisión acontecida con antelación;
- b) Con posterioridad a que se le tomó protesta a la inconforme el Ayuntamiento se abstuvo de convocarla a las sesiones, lo cual no solo constituyó un descuido en el ejercicio de su cargo, sino una actitud encaminada a evitar que la actora ejerciera su encargo público de forma adecuada;
- c) La demora de seis meses desde que se emitió la primera sentencia del Tribunal local para asignarle y entregarle los recursos atinentes y un espacio físico para el desempeño de su función;
- d) La omisión de señalarle a la actora, las actividades y funciones que debía desempeñar en la función y ejecución de la actividad encomendada (Regiduría de Ornato).

Con base en lo anterior, la mayoría concluyó que tales afectaciones no solo le impidieron a la actora el debido desempeño de su cargo, sino que, a su vez, tales conductas incidieron tanto en el proceso deliberativo del órgano municipal como en las funciones representativas de la actora.

Asimismo, se expresó que en el caso se trató de una pluralidad de conductas que conformaron una sistematicidad dirigida a privar a la



inconforme de la oportunidad de ejercer, de manera plena y eficaz el cargo conferido.

Finalmente, en la sentencia se expresa que las conductas atribuidas al Ayuntamiento se dirigieron a afectar la imagen de la inconforme frente a la ciudadanía, porque tuvieron como finalidad impedir que asumiera su cargo como integrante del municipio; que participara en las actividades y tomas de decisiones; que ejerciera recursos públicos; y que asistiera a las sesiones y asumiera alguna responsabilidad sustantiva prevista por la ley.

Por todas estas razones, en la sentencia aprobada se concluyó que, en el caso, los actos y omisiones en los que incurrió el Ayuntamiento en perjuicio de la actora configuraron violencia política.

Finalmente determinó que la violencia política ejercida en perjuicio de la justiciable no se sustentó en el género porque los elementos que actualizan la violencia política de género previstos en la jurisprudencia 21/2018, de rubro **VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO**⁹², no fueron satisfechos en su totalidad, de acuerdo a los argumentos siguientes:

a) Primer elemento. Que la violencia se presente en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales, o bien en el ejercicio de un cargo público. Al respecto, en la sentencia se razona que las conductas atribuidas al Ayuntamiento impidieron y obstaculizaron el desempeño de la inconforme en el cargo conferido y, por tanto, se acreditaba este primer elemento;

b) Segundo elemento. Que los actos se realizaron por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; por los medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas. En el fallo se aduce que también se satisface este elemento porque, si bien es cierto, los integrantes del Ayuntamiento

⁹² Consultable en las páginas 21 y 22 de la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 11, número 22, editada por este Tribunal.

fueron electos en la misma elección que la inconforme, sí se configura una relación asimétrica de poder porque los actos hostiles fueron cometidos por todos sus integrantes quienes, funcionando como órgano colegiado, ostentaron el cargo de mayor rango en el municipio;

c) Tercer elemento. La afectación es simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual y/o psicológica. La mayoría también considera que **este elemento se satisface** porque la **afectación causada a la inconforme le generó un perjuicio simbólico** porque la omisión de tomarle protesta le impidió el ejercicio del cargo; la omisión de convocarla a las sesiones, y al otorgarle una comisión no prevista en la ley y no asignarle los recursos humanos y materiales, limitó, anuló y minimizó el desempeño de su función como integrante del Ayuntamiento y a su vez, perjudicó su imagen frente a la ciudadanía;

d) Cuarto elemento. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. Al respecto se señala que no se satisface este elemento porque los actos y omisiones cometidas en perjuicio de la inconforme no transgredieron algún derecho que se encuentre en el orden jurídico reservado a las mujeres.

Lo anterior, porque el hecho de que una persona del género femenino resulte electa como regidora, no le otorga un derecho preferente a ostentar una posición específica o a desempeñar una actividad particular al interior del órgano edilicio. Asimismo, se argumenta que los actos que se cometieron en perjuicio de la actora no transgredieron la imagen de las mujeres como miembro de algún órgano de Gobierno frente a la ciudadanía, dado que las principales posiciones del Ayuntamiento las ejercen mujeres, como en el presente caso acontece con la presidencia municipal ocupada por una mujer, al igual que las regidurías de Hacienda, Salud, Rastros y Panteones; y



e) Quinto elemento. Se basa en elementos de género, es decir: *i.* se dirige a una mujer por ser mujer; *ii.* tiene un impacto diferenciado en las mujeres; *iii.* afecta desproporcionadamente a las mujeres. Con respecto a ese requisito, la mayoría sostuvo que, si bien es cierto que los actos y omisiones analizados le generaron afectaciones a la inconforme, no se advirtió que éstas hayan tenido un impacto diferenciado o que la afectara de manera desproporcionada en relación con los hombres, por el hecho de ser mujer.

En ese sentido, la mayoría consideró que, en el caso, no se satisface este elemento porque **no se advierten elementos probatorios objetivos suficientes para poder advertir que la privación al ejercicio del cargo del que fue objeto la actora** tuviera como finalidad principal, demeritarla, denostarla o exhibirla por el hecho de ser mujer, al no existir elementos discriminatorios que pudieran encuadrarse en algún estereotipo de género.

En la sentencia también se señala que la determinación de asignarle una regiduría denominada “de Ornato” sin funciones previstas en la ley, no constituye una situación ilícita y mucho menos dirigida a denostarla por el hecho de ser mujer, sino que dicha decisión derivó de la decisión colegiada del Ayuntamiento, el cual se integra por siete integrantes, cinco posiciones por mujeres y dos por hombres, por ello se concluyó que la sola creación de esa regiduría y su asignación a la recurrente, no configura, por sí misma, un acto que tenga por finalidad menoscabar a la inconforme por su condición de mujer, ni tampoco la actividad gubernamental para la que resultó electa, máxime que en la legislación vigente del estado de Oaxaca no se establece la denominación ni funciones específicas correspondientes a cada una de la regidurías de los Ayuntamientos de esa entidad federativa. Así, la mayoría concluyó que no se encontraba demostrada la violencia política por razón de género y, en consecuencia, modificaron la sentencia impugnada.

Sin embargo, como se observa, la mayoría de la Sala Superior **omitió analizar, valorar y pronunciarse de forma exhaustiva, sobre el impacto y la afectación que pudo ocasionarle a la inconforme la creación de una regiduría de “Ornato” debido al involucramiento de una relación asimétrica de poder atribuible al Ayuntamiento de referencia y los estereotipos discriminadores en perjuicio de la inconforme por tal situación.**

Se debe tomar en cuenta que la inconforme, durante toda la cadena impugnativa desahogada con antelación al presente recurso, se ha quejado de que la aprobación y asignación de la “Regiduría de Ornato” no prevista en la ley, tuvo como consecuencia el denostarla basándose en un estereotipo, lo cual, en opinión de la inconforme, actualiza en su perjuicio la violencia política por razón de género, lo cual incluso como lo precisé en apartados anteriores, es la temática que, en mi opinión, justifica precisamente el pronunciamiento de fondo por parte de esta Sala Superior.

Es cierto que la sentencia aprobada por la mayoría sostiene que la afectación al desempeño del cargo de la que fue objeto la actora se debió a que no se le tomó protesta ni se le entregaron los recursos humanos y materiales adecuados para el ejercicio de su función; además, se le asignó una regiduría con funciones no previstas en la ley, así como tampoco se le indicaron las funciones que debía desempeñar.

Sin embargo, no puedo acompañar la conclusión a la que llega la mayoría, consistente a que las irregularidades señaladas no obedecieron a la pretensión de denostar a la actora por su condición de mujer o generar una impresión frente a la ciudadanía de que las mujeres carecen de los méritos o capacidad para integrar el Ayuntamiento.

En mi opinión, y **a diferencia de la mayoría, precisamente tales conductas y hechos ocurridos me llevan a concluir que sí se generó violencia política de género en perjuicio de la actora, porque la asignación de la “Regiduría de Ornato” se dio a partir de una asimetría**



de poder, sustentada en un estereotipo negativo de acuerdo a las razones que serán analizadas en los siguientes apartados.

c. Los actos y omisiones denunciados sí configuran actos de violencia política en razón de género

En relación con el fondo del asunto considero que en el caso concreto sí se trataba de violencia política de género, porque valorados en su contexto integral, mediante un enfoque metodológico adecuado de la calificación de los hechos se podía advertir que el trato que el Ayuntamiento le otorgó a la actora se basó en un estereotipo.

c.1. Propuesta metodológica para identificar o probar un estereotipo

En efecto, uno de los pasos clave para juzgar con perspectiva de género es la identificación de estereotipos. Por esa razón resulta necesario contestar a las preguntas sobre cuáles son las herramientas o elementos mínimos que se imponen a los juzgadores para llevar a cabo un análisis de los estereotipos.

Un primer paso para identificar estereotipos basados en género surge a partir de evaluar todas aquellas atribuciones de una propiedad a los miembros de un grupo por el solo hecho de pertenecer a ese grupo.

En palabras de Rebecca J. Cook y Simone Cusack: “La facultad de comprobar que una ley, política o práctica estereotipa a hombres o a mujeres depende por tanto de la existencia de una noción o preconcepción generalizada sobre los atributos o características que tienen o deberían tener, o los roles que realizan o deberían realizar hombres y mujeres respectivamente. Por ejemplo, podría determinarse que una mujer fue estereotipada por una ley de salud restrictiva que impone una noción generalizada según la cual, las mujeres deben ser madres”⁹³.

⁹³ Rebeca J. Cook y Simone Cusack, Estereotipos de género. Perspectivas legales transnacionales, trad. Andrea Parra, Profamilia, 2010, pág. 61. Consultable en línea en https://www.law.utoronto.ca/utfl_file/count/documents/reprohealth/estereotipos-de-genero.pdf

Es decir, los juzgadores electorales deben identificar en las conductas, normas o prácticas evaluadas, aquellas partes de los razonamientos que se basan en una **generalización** por la cual se asigna, concluye o atribuye a una persona una característica, un rol o un deber con base en su sexo o su género.

Esas generalizaciones pueden ser explícitas o implícitas, por lo que el juzgador debe evaluar no solo las prácticas o las medidas observables, sino también los sustentos implícitos que le dieron lugar a efecto de identificar si se trata de una generalización con base en el género. Dicho en otras palabras, los estereotipos pueden aparecer o identificarse también en la justificación externa de la premisa normativa y de la premisa fáctica, o bien en las garantías de esas premisas.

En este caso una pregunta obligada para los jueces es si es posible que cierta conducta o cierta medida se base o fundamente en una generalización de género⁹⁴.

Una segunda herramienta en caso de que el sujeto pasivo de la violencia sea una mujer, se requiere “preguntarse por la mujer” a fin de exponer la naturaleza sexualizada de una ley, política o práctica y cómo opera en detrimento de las mujeres⁹⁵. En ese caso, las preguntas obligadas son las siguientes: ¿la norma, conducta, o práctica en cuestión hace suposiciones o generalizaciones sobre las mujeres, o en concreto, sobre un atributo, característica o papel que las mujeres tienen o deberían tener en la sociedad?

Una tercera herramienta para identificar estereotipos es conocer sus tipos y por tanto clasificarlos en cada caso concreto. Este examen permitiría a la

⁹⁴ “Una forma de resaltar los estereotipos de género subyacentes y sus formas, es preguntarse qué suposiciones hace una ley, política o práctica sobre los hombres o las mujeres. O más concretamente, ¿qué atributos, características o roles les asignan? Por ejemplo, ¿estamos ante una ley, política o práctica que asigna a hombres o mujeres una característica o atributo físico o sexual? De ser así, ¿cuál es esa característica o atributo? ¿Se prescriben o imponen roles sexuales o comportamientos de género específicos a los hombres o las mujeres? ¿Cuáles son esos roles o comportamientos?”. *Ibidem*, pág. 67.

⁹⁵ *Ibidem*, pág. 63.



judicatura no solo clasificar un estereotipo ya identificado, sino que tiene también el objetivo de que se pueda evaluar toda clase de estereotipos de género.

Una primera clasificación importante se relaciona con las propiedades descriptivas o prescriptivas de los estereotipos. Los estereotipos descriptivos son aquellos que pretenden “ofrecer información acerca del mundo, es decir, persiguen describir un estado de las cosas”⁹⁶. De esa manera un estereotipo descriptivo es aquél que le atribuye propiedades o características a los miembros de un grupo por el hecho de pertenecer a él, lo cual puede ser verdadero, falso, con o sin base estadística⁹⁷.

De lo anterior, se pueden diferenciar los estereotipos prescriptivos o normativos, que son aquellos que “incluyen a los individuos en una categoría o grupo social en particular; y [...], especifican las normas que predominantemente se aplican a esa categoría de personas y que definen sus roles. Algunos estereotipos normativos moldean el comportamiento, los planes y la vida de los miembros del grupo en cuestión”⁹⁸.

Este tipo de estereotipos no pretenden decir algo sobre cómo es el mundo, sino que impone determinaciones sobre cómo debería ser el mundo, atribuyen deberes, cargas y roles a los individuos por el solo hecho de pertenecer a un supuesto grupo.

Es cierto que esta distinción no es tajante y “que partir de un estereotipo descriptivo se construya uno normativo. Por ejemplo, bajo la suposición de que las mujeres poseen ciertas capacidades y talentos que las vuelven más aptas para los trabajos hogareños, se construye la exigencia de que si son madres deben ser también amas de casa”⁹⁹.

⁹⁶ Véase Federico José Arena, Los estereotipos normativos en la decisión judicial: Una exploración conceptual. *Revista de derecho Valdivia* [online], 2016, vol. 29, n.1, pág. 54. Disponible en línea en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502016000100003&lng=es&nrm=iso

⁹⁷ *Ibidem*. pág. 56.

⁹⁸ *Ibidem*. pág. 64.

⁹⁹ *Ibidem* pág. 65.

Sin embargo, el juzgador debe tener especial atención hacia esta característica para poder actuar frente a estereotipos dañinos o perjudiciales de género. **Si se trata de un estereotipo descriptivo debe falsearlos o comprobarlos a través de la argumentación sobre los hechos y las pruebas.**

En el caso de estereotipos normativos el juzgador debe partir de que las consecuencias negativas, cargas, obligaciones o la exclusión de los derechos no están permitidas si el único sustento es la pertenencia de un individuo a un grupo; esto teniendo en cuenta el artículo 1.º constitucional que no permite hacer distinciones injustificadas.

Otras clasificaciones similares de los estereotipos de género son las siguientes¹⁰⁰:

- (a) **Estereotipos de sexo.** El concepto de “estereotipo de sexo” lo usamos para describir una noción generalizada o preconcepción que concierne a los atributos o características de naturaleza física o biológica que poseen los hombres y las mujeres. Los estereotipos de sexo incluyen nociones generalizadas según las cuales los hombres y las mujeres poseen características físicas diferenciadas. Por ejemplo, existe una percepción generalizada según la cual “los hombres son más fuertes físicamente que las mujeres”.[...]
- (b) **Estereotipos sexuales.** Los estereotipos sexuales dotan a los hombres y a las mujeres de características o cualidades sexuales específicas que juegan un papel en la atracción y el deseo sexuales, la iniciación sexual y las relaciones sexuales, la intimidad, posesión y violencia sexuales, el sexo como transacción (a cambio de dádivas, oportunidades o dinero) y la reificación y explotación sexuales. Una forma de estereotipos sexuales aplica en la siguiente caracterización: “la sexualidad de las mujeres como parte de la procreación: hay mujeres cuya sexualidad está reservada para las ‘relaciones’, ‘el matrimonio o la familia’ y para cumplir el propósito del ‘cuidado’ o para ‘tomar decisiones que afirman la vida sobre el nacimiento, el matrimonio o la familia’ [...]”
- (c) **Estereotipos sobre los roles sexuales:** [...] se basan en las diferencias biológicas de los sexos para determinar cuáles son los roles o comportamientos sociales y culturales apropiados de hombres y mujeres, puede decirse que se construyen sobre los estereotipos de sexo. Los roles sociales por sí mismos crean estereotipos. La teoría sobre los roles. [...] La teoría del rol social se centra en los efectos de la división tradicional del trabajo, en la que las mujeres se ven confinadas a tareas domésticas y los hombres desempeñan un trabajo asalariado fuera del hogar. Dichas divisiones de roles por sí mismas, son suficientes para producir estereotipos según los cuales los miembros de cada sexo poseen rasgos propios de sus respectivos roles.
- (d) **Estereotipos Compuestos.** El género se interseca con otros rasgos de la personalidad en formas muy variadas y crea estereotipos compuestos que impiden la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y la materialización de la igualdad sustancial. Tales rasgos incluyen los siguientes, pero

¹⁰⁰ Rebeca J. Cook y Simone Cusack, *Op. Cit.*, págs. 31 a 34.



no se limitan a estos: edad, raza o etnia, capacidad o discapacidad, orientación sexual y clase o estatus, que incluye el estatus como nacional o inmigrante.

Conforme a lo anterior, el juzgador debe tener presente la clasificación de un estereotipo de género para poder identificarlo y preguntarse si las generalizaciones que está evaluando caen en alguna de esas concepciones.

La **cuarta herramienta** indispensable para evaluar es el análisis del contexto del estereotipo, de sus factores individuales, situacionales y generales.

Los estereotipos, para poder ser identificados y evaluados, necesariamente tienen que estar referidos al significado de los contextos en los que se encuentran.

Por ejemplo, las preguntas relevantes para identificar un estereotipo serían las siguientes¹⁰¹:

- ¿Revelan los hechos factores individuales, tales como estereotipos sobre la capacidad intelectual o cognitiva, un perfil psicosocial o diferencias biológicas de la mujer, que hacen parecer innecesario un examen de los atributos o características particulares en estas tres áreas?
- ¿Revelan los hechos factores situacionales específicos de un sector en particular? Por ejemplo, ¿revelan la presencia de un factor situacional específico a la familia, tal como la tolerancia de la violencia en contra de las mujeres como un elemento natural de las relaciones familiares y, por lo tanto, la manifestación de posesividad del marido hacia su esposa se considera como una demostración de su amor por ella?
- ¿Revelan los hechos factores más generales, tales como un crecimiento industrial rápido o expansión económica que altera las relaciones de género existentes y crea una atmósfera de estereotipación hostil con respecto a las mujeres?

La **quinta herramienta** útil es que los juzgadores deben preguntarse si validar o legalizar la conducta encuadra en una perpetuación de un

¹⁰¹ Cfr. pág. 71.

estereotipo de género. Es decir, para identificar si cierta conducta norma o práctica es un estereotipo, sirve identificar de qué manera contribuye a la continuación o a la erradicación de un estereotipo de género.

Esto es, los jueces deben preguntarse si con su decisión, se ayuda a perpetuar, se incentiva o se crea un ambiente de legitimidad y normalidad en el uso de los estereotipos¹⁰².

La **sexta** y última **herramienta de análisis** es una especie de evaluación de las consecuencias de la utilización de los estereotipos. Las personas juzgadoras deben analizar el posible impacto que tiene la conducta a efecto de identificar los perjuicios causados por la estereotipación de las mujeres en los diferentes contextos. De esa manera los jueces deben evaluar si con la conducta, la práctica o la norma se tuvo como objetivo, motivo, fin o resultado que¹⁰³:

- Se les niegue un beneficio a las mujeres;
- Se les imponga una carga a las mujeres;
- Se degrade a las mujeres, se les minimiza su dignidad o se las marginaliza de alguna manera.

Con esta herramienta los juzgadores pueden preguntarse si la medida puede ser una aplicación, imposición, o perpetuación de un estereotipo de género en una ley, política o práctica, en tanto que ha dado lugar a la denegación de un reparto equitativo de bienes públicos o ha orillado a la denegación del reconocimiento de la dignidad y valor de las mujeres.

En conclusión, en mi concepto, cuando un tribunal electoral tenga que resolver sobre una alegación de la utilización de un estereotipo de género

¹⁰² *Ibidem*, pág. 76

¹⁰³ *Ibidem*, págs. 77 y 78.



relacionado con la violencia política de género en contra de las mujeres, se debe evaluar **al menos** si la conducta, práctica o norma:

1. Se basa en generalizaciones para hacer atribuciones, explícitas o implícitas, de características, cargas, obligaciones o roles a una mujer simplemente por pertenecer a ese género;
2. Preguntarse por la mujer: se hacen suposiciones o generalizaciones sobre las mujeres, o en concreto, sobre un atributo, característica o papel que las mujeres tienen o deberían tener en la sociedad;
3. Cuál es el tipo de estereotipo alegado o involucrado (descriptivo, normativo, de sexo, sexual, de rol sexual, o compuesto);
4. Cuál es el contexto del estereotipo a partir de valorar los factores individuales, situacionales y generales del caso concreto;
5. Evaluar si validar el acto denunciado se perpetuaría, incentivaría, normalizaría o legitimaría un estereotipo de género;
6. Evaluar si el acto denunciado tuvo como objeto motivo, fin o resultado negar un beneficio, imponer una carga, degradar, minimizar la dignidad o marginalizar a las mujeres.

A partir de evaluar y argumentar sobre esos puntos es cuando el juzgador, estaría en aptitud de concluir, de manera argumentada, si en cierto caso se utilizó un estereotipo de género en relación con la violencia política en contra de las mujeres.

c.2. Aplicación de la metodología en el caso concreto

En este caso la actora sostiene que la conducta de asignarle la “Regiduría de **Ornato**”, sin que esté prevista en la ley se basó en un estereotipo de género, en virtud del cual se tiene una idea preconcebida de que las “mujeres solo sirven para determinado rol o función, pero no para tomar decisiones en el ámbito público”.

En ese sentido, de acuerdo con ese planteamiento, era necesario que se evaluara si esa conducta implica la utilización de un estereotipo de género. Asimismo, la alegación está centrada en que el estereotipo posible está relacionado con la generalización de la asignación de labores a las mujeres por ese solo hecho. A partir del agravio de la quejosa debe partir el análisis de los jueces utilizando los elementos presentados en el apartado anterior.

Primera herramienta ¿la asignación de una “Regiduría de Ornato” se basa, implícita o explícitamente, en generalizaciones que asignan hechos o roles a una persona solo por su pertenencia a un género?

En este nivel de análisis se deben valorar las hipótesis explicativas que planteen las partes, a fin de fijar una narrativa propia. En este caso, la Sala Xalapa y la decisión mayoritaria sostienen que la conducta de otorgar una “Regiduría de Ornato” se basó en la intención de obstruir y marginar a la actora en el ejercicio de su cargo de elección popular.

Para la actora esa asignación se basó en una generalización en virtud de la cual a las mujeres se les asignan funciones que no son esenciales por una idea preconcebida que las mujeres son incapaces de tomar decisiones de Gobierno.

Con base en ello, bajo el primer punto de análisis no puede descartarse la hipótesis del caso de la actora. Una explicación plausible de la conducta denunciada es que la asignación de la “Regiduría de Ornato” a una mujer corresponde con la generalización de que las mujeres se les asigna la carga de cumplir con funciones ornamentales y de embellecimiento urbano.

¿Se puede comprobar una generalización de este tipo? La respuesta es afirmativa, pues existe bibliografía y fuentes interpretativas de derechos humanos que dan abundante cuenta de que los estereotipos asignan funciones a las mujeres en relación de un fenómeno social observable llamado división sexual del trabajo. En esta instancia no hay duda de ese fenómeno.



La división sexual del trabajo implica que a las mujeres se les asignan, por un lado, los trabajos domésticos en el ámbito privado, y por el otro, en relación con el ámbito público, se les sujeta a una segregación ocupacional, es decir se les limita y asignan trabajos secundarios o asociados a los roles de género¹⁰⁴.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que: “Sobre la segregación vertical, este tipo de segregación implica que, dentro de una determinada rama de actividad, las mujeres tienden a ocupar puestos de jerarquía, decisión y de toma de decisiones en menor medida que los hombres. La segregación horizontal se refiere a la dificultad de la mujer a acceder a ciertas profesiones”¹⁰⁵.

En esa línea, para este caso, se comprueba la existencia de ese estereotipo que generaliza la asignación sexual de labores públicas con sustento en la *Recomendación General N° 23 tomada en 16. ° período de sesiones de 1997 por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW)*.

Ese comité explicó que las esferas pública y privada de la actividad humana siempre se han considerado distintas y, en consecuencia, se han reglamentado. Invariablemente, se han asignado a la mujer funciones en la esfera privada o doméstica vinculadas con la procreación y la crianza de los hijos mientras que en todas las sociedades estas actividades se han tratado como inferiores. En cambio, la vida pública goza de respeto y prestigio, abarca una amplia gama de actividades fuera de la esfera privada y doméstica. Históricamente, el hombre ha dominado la vida pública y a la vez ha ejercido el poder hasta circunscribir y subordinar a la mujer al ámbito privado.

¹⁰⁴ Véase el Documento OEA Ser. L/V/II.143 Doc.59 “El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 3 de noviembre de 2011.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pág. 47.

El Comité de la CEDAW explica que, en todas las naciones, los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos. En todos los países esas tradiciones han cumplido un papel **en el confinamiento de la mujer a actividades del ámbito privado y la han excluido de la vida pública activa.**

En este caso, para evidenciar la función de estereotipos que asignan a las mujeres funciones, el punto 12 de la recomendación en cita es esclarecedor¹⁰⁶:

12. La creación de estereotipos, hasta en los medios de información, **limita la vida política de la mujer a cuestiones como el medio ambiente, la infancia y la salud y la excluye de responsabilidades en materia de finanzas, control presupuestario y solución de conflictos.** La poca participación de la mujer en las profesiones de donde proceden los políticos pueden crear otro obstáculo. El ejercicio del poder por la mujer en algunos países tal vez sea más un producto de la influencia que han ejercido sus padres, esposos o familiares varones que del éxito electoral por derecho propio.

Con base en lo anterior, se puede evidenciar que sí existe un estereotipo en virtud del cual se pretende asignar actividades públicas que carecen de relevancia o que son secundarias a las mujeres, por el hecho de ser mujeres, en relación con el cargo de elección popular para el que fueron votadas.

Al comprobarse que es posible verificar que en la sociedad existe un estereotipo de género que asigna funciones o roles públicos a las mujeres por el hecho de ser mujeres, es necesario un mayor estudio al respecto. Para ello, es preciso aplicar el *test* indicado en el apartado anterior, y no simplemente descartar esta hipótesis explicativa de que la conducta a valorar no se basó en estereotipos de género.

Segunda herramienta: preguntarse por la mujer

¹⁰⁶ Resaltado añadido.



En este caso, al tratarse de una conducta dirigida hacia una mujer es posible considerar que el hecho de otorgarle una “Regiduría de Ornato” se basa en el papel de la mujer en la sociedad, consistente en un rol secundario en relación con otro tipo de funciones.

En el caso, asignar una “Regiduría de Ornato” a una mujer se basa en la generalización de que las mujeres deben dedicarse a actividades secundarias o sin importancia.

Es un hecho probado que esa regiduría fue creada a modo (*ad hoc*), para la actora, no le fueron asignadas funciones y se le llamó de “Ornato”.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua la palabra “ornato” se utiliza como sinónimo de adorno. Asimismo, en relación con la palabra “adorno”, el diccionario citado reconoce el uso de una locución adjetiva “**de adorno**” cuyo significado es “**que no hace labor efectiva**”. El propio diccionario señala que esa expresión es “usada más en sentido festivo e irónico” y pone como ejemplo la siguiente oración “Éste está de adorno en la oficina”¹⁰⁷.

A partir de lo anterior, el hecho de asignarle a una mujer un cargo político sin funciones y actividades específicas y, con la etiqueta de que se trata de un cargo de “ornato” que puede significar “de adorno” –lo que se entiende como que no cumple una labor sustancial– puede explicarse a través de la generalización de que las mujeres deben desempeñar cargos que no son relevantes para la función pública.

Así, en este caso la “pregunta por las mujeres” permite evidenciar que hay razones suficientes para mostrar que la asignación de la “Regiduría de Ornato” a una mujer se basa en la idea estereotipada de que su función debe ser secundaria en la actividad pública.

Tercera herramienta: el tipo de estereotipo involucrado

¹⁰⁷ Consultable en línea <https://dle.rae.es/adorno#031NWOV>

Sobre este análisis puede decirse que la generalización de la que parte asignar una “Regiduría de Ornato” se basa en un estereotipo normativo y relacionado con un rol sexual.

Es normativo porque no se le asigna a la actora una característica fáctica del grupo de las mujeres, sino que se le impone un deber ser, una carga, una obligación de desarrollar una función.

Asimismo, está basado en un rol sexual relacionado con la asignación de funciones que la sociedad hace sobre las mujeres; “la teoría del rol social se centra en los efectos de la división tradicional del trabajo, en la que las mujeres se ven confinadas a tareas domésticas y los hombres desempeñan un trabajo asalariado fuera del hogar. Dichas divisiones de roles por sí mismas, son suficientes para producir estereotipos según los cuales los miembros de cada sexo poseen rasgos propios de sus respectivos roles”¹⁰⁸.

En este caso, al ser un estereotipo normativo de roles sexuales, no es susceptible de verificar respecto de su verdad o falsedad y base estadística. Este tipo de estereotipos que asignan una consecuencia negativa a las mujeres no pueden ser validados por los jueces, pues constituyen una asignación de consecuencias únicamente con base en la pertenencia a un grupo, lo que es contrario al artículo 1.º constitucional.

Cuarta herramienta: el contexto del estereotipo a partir de la valoración de los factores individuales, situacionales y generales

Como indica la sentencia aprobada por la mayoría, Rosa María Aguilar Antonio ya cuenta con una carrera política en el Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, pues ha integrado ese órgano desde el año dos mil diecisiete.

i) Factores individuales

¹⁰⁸ Rebeca J. Cook y Simone Cusack, *Op. Cit.*, pág. 33.



En el proceso electoral anterior, la planilla independiente que encabezaba Rosa María Aguilar Antonio resultó electa, por lo que fue designada **presidenta municipal** –identificada como candidata independiente– para el periodo de dos años contados a partir del primero de enero de dos mil diecisiete.

La votación en dicho proceso fue cerrada y derivó en que se le otorgara la constancia de mayoría a la planilla que encabezaba la hoy recurrente. El segundo lugar lo obtuvo la planilla de la coalición del PRI-PVEM, con una diferencia de tan solo dos votos¹⁰⁹.

Para la elección del cargo actual cuyo ejercicio está sujeto a análisis en el presente recurso de reconsideración, la actora fue asignada **regidora por el principio de representación proporcional** y la constancia de mayoría le fue otorgada a la planilla postulada por la candidatura común de los PRI-PVEM.

Ante estas circunstancias, la recurrente se enfrenta a una situación particular de confrontación política, pues es conocido que los respaldos partidistas –ya sea por afiliación o simpatía– facilitan el ejercicio del cargo y la interacción con los poderes públicos a fin de poder ejercer los derechos de forma plena y sin obstáculos.

Es así, que como factor adicional a considerar en este caso debe incorporarse el hecho de que **la recurrente no cuenta con respaldo partidista** y su carrera política la ha construido de forma independiente.

ii) Factores situacionales y generales

El Ayuntamiento de Reforma de Pineda, Oaxaca, se ubica en la región del Istmo. Su población general es de 2,671 personas. Respecto de la posición

¹⁰⁹ Ver la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en el expediente del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SX-JRC-146/2016, en el que se sostuvo la validez de la elección para el periodo 2016-2018, en el que la ahora promovente resultó electa.

en la entidad en relación con el indicador de “hogares con jefatura femenina” representa el 0.1 % en la entidad¹¹⁰.

De acuerdo con información publicada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, la cabeza del Ayuntamiento es ejercida por medio de la Presidencia Municipal y desde el año 1927 a la fecha, ha contado con **treinta y nueve presidentes municipales hombres y únicamente dos presidentas municipales mujeres**, las que corresponden, justamente, con la **hoy recurrente y con la actual presidenta municipal acusada de la comisión de violencia política en razón de género**¹¹¹.

En ese sentido, la actual conformación del Ayuntamiento, aunque refleja una **integración paritaria entre géneros**, puesto que cinco de sus siete integrantes son mujeres, **no ha superado, en realidad, la desigualdad sustantiva** para el acceso y ejercicio de las funciones públicas trascendentales para mujeres en condiciones de igualdad. Esto porque, como se detalló, solo dos mujeres han ocupado el cargo máximo de decisión al interior del órgano, es decir, **el desequilibrio en el poder ha sido una condición predispuesta en el Ayuntamiento**.

También, es observable que las presidencias municipales han sido ocupadas mayormente por personas con afiliación a un partido político determinado (PRI), pues solo en dos periodos (2005-2007, PRD y 2017-2019, candidatura independiente) hubo alternancia¹¹².

En ese sentido, el juzgador no puede considerar, de forma aislada, las circunstancias que enfrenta el Ayuntamiento en su actual integración, sino que debe observar si la **aparente superación de la igualdad ha permanecido a lo largo del tiempo**, de forma que, los actos dirigidos a una mujer –razonable y objetivamente– no les generen un impacto diferenciado a las mujeres ni se han realizado en su contra por el hecho de ser mujer.

¹¹⁰ Como un referente importante para el diagnóstico de la condición social de las mujeres. CENEVAL, SEDESOL, Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social, Reforma de Pineda, Oaxaca. Información disponible en:

http://www.dof.gob.mx/SEDESOL/Oaxaca_075.pdf

¹¹¹ Creación propia con la información disponible en:

<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20075a.html>

¹¹² Ídem.



En esa línea, la serie de actos cometidos por los integrantes del Ayuntamiento debieron ser analizados en el contexto de que alcanzar la integración de estos órganos sin respaldo partidista añade un factor relevante de complejidad para quien quiere acceder al cargo público, máxime si en la contienda electoral previa ambas fuerzas políticas contendieron en el primero y en el segundo lugar y si, **la hoy recurrente ocupó por primera vez en el Ayuntamiento la presidencia municipal, a pesar de ser mujer y presentar una candidatura independiente.**

Por tanto, aunque la sentencia aprobada por la mayoría reconoce una confrontación política entre la recurrente y la actual presidenta municipal, ello no excusa que las conductas que despliegan en el ejercicio del cargo, tanto los hombres como las mujeres, deban conducirse con respeto de los derechos que cada funcionario posee para ejercer sus atribuciones.

Quinta herramienta: evaluar si al validar el acto denunciado se perpetuaría, incentivaría, normalizaría o legitimaría un estereotipo de género

Para mí, validar o soslayar que a una mujer se le asigne una regiduría llamada “de Ornato”, crea incentivos indeseables que normalizan el uso de estereotipos que minimizan el papel de la mujer en la sociedad.

El hecho de que esto se considere solo como violencia política, digamos neutral, pero no de género, pierde completamente de vista que en la sociedad existe un estereotipo negativo que asigna a las mujeres roles en la actividad pública por el solo por el hecho de ser mujeres.

La eliminación de un estereotipo de género presupone, en primer término, que los juzgadores sean conscientes de su existencia y de la forma en que opera en detrimento de una mujer o de un subgrupo de mujeres. Esto resulta crucial, pues los casos en que un estereotipo opere sin ser detectado y al final esa utilización es reafirmada por las altas cortes de un Estado supone

un detrimento importante para erradicar el uso de estereotipos y deconstruirlos.

En el caso concreto, validar una conducta de este tipo que puede tener una base en un estereotipo de género podría dar lugar a la utilización recurrente de “Regidurías de Ornato” u otras con denominaciones o funciones equivalentes para las mujeres, legitimando que es una función que ellas deben desempeñar y que se asigne sin mayor justificación solo por su género.

Ahora bien, quiero destacar de forma particular que el hecho de que la “Regiduría de Ornato” se encuentre prevista en dos legislaciones estatales o tenga aparente sustento en bandos de gobierno o policía, en modo alguno justifica su existencia ni la excluye de un análisis con auténtica perspectiva de género en función de que su asignación sea dirigida de forma exclusiva a las mujeres. Esto, significa que el juzgador no puede pasar por alto la presencia de un posible estereotipo debido a su previsión en ley, sino, alertarse de una posible institucionalización y perpetuación de los roles sexuales de género que en el presente caso están alegados.

Sexta herramienta: evaluar si el acto denunciado tuvo como objetivo, motivo, fin o resultado negar un beneficio, imponer una carga, degradar, minimizar la dignidad o marginalizar a las mujeres

En este caso se puede afirmar que la conducta de asignar a la recurrente la “Regiduría de Ornato” tuvo como resultado que se colocara en segundo plano la función pública que pueda desempeñar como regidora, es decir, considero que el asignar a una mujer una regiduría que se llame “de Ornato” degrada la función pública.

Además, es importante precisar que “los estereotipos de género pueden degradar a las mujeres de diversas maneras. Un ejemplo es la reducción del estatus, posición o rango de la mujer en su matrimonio, familia o



comunidad”.¹¹³ Esto sucede cuando en un Ayuntamiento se le asigna a una mujer un rango inferior o secundario, tal como sería una posición de adorno o que no tenga incidencia en las funciones principales de su representación política.

Conclusión

Es por estas razones que formulo el presente voto particular pues, a diferencia de lo argumentado por la mayoría, en el caso sí está implicado un estereotipo de género, por lo que la violencia política que la mayoría determinó que no se actualizaba no podía analizarse de forma aislada, pues existían bases para concluir que las conductas se dirigieron a la recurrente por el hecho de ser mujer.

En relación con los cargos de elección popular esta degradación de los derechos hacia la mujer tiene un doble efecto. Por un lado, es clara la afectación al derecho de ser votado de la mujer electa, pero, por el otro, cuando una mujer electa es marginada implica, de frente al electorado, que los votos emitidos a su favor tengan un valor igualmente secundario. Eso es altamente perjudicial para los derechos político-electorales de las ciudadanas porque abona a la idea de que los votos emitidos a favor de las mujeres solo originan cargos y funciones que no son importantes para la función pública. En definitiva, es necesario reiterar que este órgano jurisdiccional federal tiene la obligación ineludible de hacer visibles y remediar las situaciones de desventajada por razones de género, así como el potencial discriminatorio del marco jurídico aplicable.

En virtud de las consideraciones que han quedado expuestas, me aparto del criterio aprobado por la mayoría y emito 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

¹¹³ *Ibidem*, pág. 81.

SUP-REC-61/2020

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.