



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ACUERDO DE SALA

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-73/2020

PARTE RECURRENTE: DANIELA
VIVIANA RUBIO AVILÉS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A
LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL, CON
SEDE EN GUADALAJARA, JALISCO

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: JOSÉ ALFREDO
GARCÍA SOLÍS, ERNESTO SANTANA
BRACAMONTES Y RAMÓN
CUAUHTÉMOC VEGA MORALES

Ciudad de México, a tres de junio de dos mil veinte¹.

En el recurso de reconsideración **SUP-REC-73/2020**, interpuesto por **Daniela Viviana Rubio Avilés**, en su carácter de diputada local por el principio de representación proporcional del Partido Humanista de Baja California Sur en la XV Legislatura, del Congreso de dicha entidad federativa (*en adelante: Congreso local*), para controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional del

¹ En lo sucesivo, todas las fechas corresponderán a dos mil veinte. Las que correspondan a un año diverso se precisarán de manera expresa.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Guadalajara, Jalisco (*en adelante: Sala Regional Guadalajara*), al resolver el expediente identificado con la clave **SG-JDC-69/2020**; la Sala Superior, mediante actuación colegiada, determina: **a)** emitir medidas cautelares para otorgar protección a la parte actora; y **b)** ordenar dar vista a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur y a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

A. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

I. *Instalación.* El uno de septiembre de dos mil dieciocho, se instaló la XV Legislatura del Congreso local, integrado por veintiún diputaciones, de los cuales, dieciséis corresponden a mayoría relativa y cinco de representación proporcional.

II. *Presidencia de la Junta de Coordinación Política.* El uno de septiembre de dos mil diecinueve, la diputada Perla Flores Leyva, coordinadora de la fracción Parlamentaria del Partido Encuentro Social, asumió la presidencia de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, al concluir el



periodo por el que a la fracción parlamentaria del partido político Morena le correspondió presidir el citado órgano.

III. Elección de Comisiones de la Diputación Permanente.

El quince de diciembre de dos mil diecinueve fueron electas las directivas de la diputación permanente para fungir durante el periodo de receso del dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve al catorce de marzo, en los términos siguientes:

Presidenta.	Dip. Elizabeth Rocha Torres
Primera Secretaria	Dip. Anita Beltrán Perlata
Segundo Secretario	Dip. Rigoberto Murillo Aguilar
Primer Suplente	Dip. Maricela Pineda García
Segunda Suplente	Dip. Lorenia Lineth Montaña Ruiz
Tercer Suplente	Dip. Carlos José VanWormer Ruiz
Cuarta Suplente	Dip. Sandra Guadalupe Moreno Vázquez
Quinta Suplente	Dip. María Rosalba Rodríguez López

Asimismo, se designó a quienes encabezarían las Comisiones del segundo periodo ordinario de sesiones, para el periodo del quince de marzo al treinta de junio:

Presidenta	Dip. Daniela Viviana Rubio Avilés
Vicepresidenta	Dip. Sandra Guadalupe Moreno Vázquez
Secretario	Dip. Carlos José Van Wormer Ruiz
Prosecretario	Dip. Ramiro Ruiz Flores

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

IV. Sesión privada extraordinaria. El seis de marzo se celebró una sesión extraordinaria en la que participaron trece integrantes del Congreso Local, con el objetivo de remover a diversas diputadas de sus cargos en comisiones internas.

V. Declaratoria de inexistencia de sesión. El diez de marzo, la Presidenta de la Diputación Permanente, Elizabeth Rocha Torres, emitió la declaratoria de inexistencia de alguna sesión legalmente convocada, instalada y desahogada, llevada a cabo por la Presidencia u órgano competente de la XV Legislatura del Congreso local, en el que se hubiere aprobado con las formalidades y votación exigida por la ley, la revocación y sustitución de la Directora de Finanzas y los titulares de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior y la Jefatura de Recursos Humanos; así como la revocación del Auditor Superior del Estado; la remoción y sustitución de los integrantes de las Comisiones de Cuenta y Administración, de Igualdad de Género y de Puntos Constitucionales y de Justicia; y la destitución de la Presidenta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

VI. Boletín oficial. El diez de marzo, se publicó en el Boletín Oficial del Estado, número 09-Bis, la declaratoria de inexistencia de inexistencia de la sesión.



VII. *Demanda de juicio de la ciudadanía local.* El diez de marzo, la diputada Daniela Viviana Rubio Avilés, presentó una demanda ante el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur (*en adelante: Tribunal Electoral local*), que se registró con la clave TEE-BCS-JDC-155/2020. En dicho escrito solicitó medidas de protección a su favor.

VIII. *Medidas cautelares.* El trece de marzo, el Tribunal Electoral local decretó mediante acuerdo plenario, la adopción de medidas cautelares, ante la posible ejecución de actos de violencia política por razón de género en perjuicio de Daniela Viviana Rubio Avilés.

IX. *Inicio de segundo periodo ordinario de sesiones.* El quince de marzo dio inicio el segundo periodo ordinario de sesiones, del segundo año del ejercicio constitucional, bajo la presidencia de Daniela Viviana Rubio Avilés, ante la presencia de los integrantes de la XV legislatura, Poder Ejecutivo, y Judicial.

X. *Primera sesión ordinaria.* El diecisiete de marzo se llevó a cabo la primera sesión ordinaria bajo la presidencia de la diputada Daniela Viviana Rubio Avilés, quien determinó, con motivo de la crisis sanitaria producida por el coronavirus (COVID-19), suspender las actividades legislativas del Congreso local, a partir del diecisiete de

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

marzo y hasta nuevo aviso, lo que se publicó al día siguiente en el Boletín Oficial del Estado.

XI. *Continuación de sesión.* El mismo día, al abandonar el recinto las diputadas Daniela Viviana Rubio Avilés, Elizabeth Rocha Torres, Maricela Pineda García, Anita Beltrán Peralta y el diputado José Luis Perpuli Drew; la vicepresidenta de la mesa directiva, Sandra Guadalupe Moreno Vázquez, asumió la presidencia y previa aprobación de los diputados presentes, se puso a consideración la solicitud hecha por el diputado Humberto Arce Cordero, en el sentido de no suspender la sesión. Al continuar su desarrollo, entre otras cuestiones, se acordó remover a Daniela Viviana Rubio Avilés de la Presidencia de la Mesa Directiva del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones; se desconoció la validez y alcance de la declaración emitida por la diputada Elizabeth Rocha Torres, entonces presidenta de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente, y se ratificaron diversos puntos de acuerdo de la sesión de seis de marzo. Con doce votos a favor y ninguno en contra, quedó a partir de ese momento como presidenta del Periodo Ordinario de Sesiones, la diputada Ma. Mercedes Maciel Ortiz.

XII. *Determinación del juicio de la ciudadanía local.* El diecinueve de marzo, el Tribunal Electoral local determinó en el expediente TEE-BCS-JDC-155/202, declararse incompetente para analizar la controversia planteada y



ordenó remitir el juicio a la XV Legislatura del Congreso local.

XIII. Creación de la Comisión Especial. El diecinueve de marzo, mediante sesión pública ordinaria del Pleno del Congreso local, se creó la Comisión Especial Encargada para Atender los Casos de Violencia de Género, al interior del Congreso.

XIV. Notificación y turno al Congreso local. El veinticuatro de marzo, se acordó dar trámite a los documentos oficiales remitidos por el Tribunal Electoral local. Acto seguido, la presidenta de la Mesa Directiva turnó el oficio y su expediente respectivo a la Comisión Especial Plural citada.

XV. Determinación de Incompetencia Urgente 1/2020. El veinticinco de marzo, la diputada Daniela Viviana Rubio Avilés, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso local, una determinación de incompetencia relacionada con el conocimiento de los juicios TEE-BCS-JDC-156/2020, TEE-BCS-JDC-157/2020, TEE-BCS-JDC-158/2020, promovidos entre diversas diputadas, así como del juicio TEE-BCS-JDC-155/2020, promovido por ella. En consecuencia, declinó la competencia a favor de la justicia federal, y remitió las constancia y anexos de los juicios electorales al Juzgado Primero de Distrito en el

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

Estado de Baja California Sur, que lo radicó como amparo indirecto 304/2020.

XVI. *Insubsistencia de medidas cautelares.* En sesión extraordinaria de veintiséis de marzo, integrantes del Congreso local dejaron insubsistentes las medidas cautelares dictadas por el Tribunal Electoral local y, asimismo, se acordó el cambio de dos integrantes de la Comisión Especial Encargada de atender los casos de violencia de Género al interior del Congreso, bajo la justificación de ser partes demandadas.

XVII. *Suspensión del cargo.* El veintiséis de marzo, Daniela Viviana Rubio Avilés fue suspendida del cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, por haber faltado a cinco sesiones consecutivas sin causa justificada. En este sentido, se llamó a su suplente para que acudiera a las sesiones del segundo periodo ordinario del segundo año.

XVIII. Resolución de la Comisión Especial Encargada de atender los casos de Violencia de Género del Congreso.

El dos de abril, la Comisión citada presentó al Pleno del Congreso local, el dictamen correspondiente al expediente TEE-BCS-JDC-155/2020 promovido por la hora parte recurrente, en el que se concluyó que no quedó probada la acción de violencia de género.



XIX. Interposición del juicio de la ciudadanía federal. El veintiséis de marzo, la hoy parte actora presentó un medio de impugnación contra la declaración de incompetencia dictada por el Tribunal Electoral local en el expediente TEE-BCS-JDC-155/2020, el cual quedó registrado con la clave SG-JDC-69/2020 ante la Sala Regional Guadalajara.

XX. Sentencia impugnada. El nueve de abril, la Sala Regional Guadalajara determinó confirmar la determinación de incompetencia emitida en el expediente TEE-BCS-JDC-155/2020.

XXI. Recurso de reconsideración. Inconforme con la determinación dictada en el expediente SG-JDC-69/2020, el quince de abril, Daniela Viviana Rubio Avilés interpuso recurso de reconsideración.

XXII. Recepción, integración y turno. El diecisiete de abril se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior el escrito de interposición del recurso de reconsideración. En la misma fecha, el Magistrado Presidente integró el expediente SUP-REC-73/2020 y lo turnó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

XXIII. Radicación. En su oportunidad, la Magistrada Instructora tuvo por recibido el expediente, radicó en su ponencia el recurso de reconsideración de que se trata y agregó diversas constancias, entre ellas, la documentación concerniente al trámite del presente recurso, así como, los escritos de Luis Martín Aguilar Flores y Elizabeth Rocha Torres.

B. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

I. Actuación colegiada. La materia sobre la que versa este acuerdo corresponde al conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante actuación colegiada y plenaria, conforme con la jurisprudencia intitulada "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR"².

Lo anterior, porque en el presente asunto se debe determinar sobre la procedencia o no de las medidas de protección, en los términos que se solicitan, con motivo de los actos de violencia política que se controvierten.

² La jurisprudencia 11/99 se consulta en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, pp. 17 y 18.



Por tanto, lo que al efecto se resuelva, no constituye una cuestión de mero trámite, por lo que debe estarse a la regla general prevista en el criterio jurisprudencial mencionado y, resolverse por el Pleno de este órgano jurisdiccional.

II. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación³, cuya competencia le corresponde en forma exclusiva por tratarse de un recurso de reconsideración, interpuesto contra una sentencia dictada por una Sala Regional, al resolver un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

III. Solicitud de medidas cautelares

a) Aplicación de las reformas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género

Se considera, como una cuestión de certeza y seguridad jurídica, analizar la aplicabilidad de las reformas en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, respecto de los actos y hechos que son materia de impugnación y que ocurrieron con

³ Con fundamento en los artículos: 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.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

anterioridad a la entrada en vigor de las referidas reformas.

Al respecto, conviene recordar que el trece de abril se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Las disposiciones apuntadas que fueron objeto de reforma tienen el siguiente contenido:

- **Sustantiva:** al prever las conductas que se consideraran como de violencia política en razón de género y, un conjunto de derechos político-electorales a favor de las mujeres. Además, se tipifica el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.



- **Adjetivas:** se establece un régimen de distribución de competencias, los procedimientos y mecanismos de protección de los derechos fundamentales de las mujeres; así como un régimen sancionatorio.

Desde esta perspectiva, conforme al Transitorio Primero, del aludido Decreto, las reformas y adiciones entraron en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el catorce de abril.

Ahora bien, en el escrito de demanda, la parte recurrente expone, entre otras cuestiones, lo siguiente:

"[...] además, debemos aplicar el principio general del derecho *Accesorium sequitur principale*, lo que significa que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, es decir, que el objetivo de la violación a mis derechos políticos, tenían como finalidad la destitución de dicho cargo, culminando en la "suspensión" de mi encargo como titular de la Diputación.

Configurando los Diputados responsables de la violencia política por razones de género, las cuales son de tracto sucesivo, esto es así, ya que bajo protesta de decir verdad, no me permitieron el acceso al recinto para ocupar mi lugar en la mesa directiva y poder notificar de la resolución y conminar a la solución de los conflictos que han generado la violencia política, que se ha ejecutado de manera, verbal, física, en la obstrucción del desempeño de mis funciones, el acceso a mi oficina, sometiéndome por policías municipales, que dicho se ha de paso, se ha consentido por parte de los 13 diputados la intromisión de un poder como lo es el Ayuntamiento de La Paz, el acceso del personal a mi cargo, acceso a la página web y acceso a mis documentos personales que se encuentran dentro de mi oficina, que si bien es cierto no es materia para estudiar su fondo, lo cierto es que, las medidas cautelares tenían carácter de restitución aun cuando estas sean de tipo temporal, así como frenar los actos de violencia.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

Sin que lo anterior se entienda a incluir nuevos elementos, sino que se actualiza la situación jurídica por violencia que se viene ejerciendo, revictimizando así a la que suscribe.

[...]

[...] se solicita a esa Sala el análisis de mis agravios, así como de las pruebas que se adjuntan al presente, de la misma manera se solicita que esa sala confirme la subsistencia o instruya las medidas cautelares restitutorias, dictadas por el Tribunal Local, determinando la temporalidad por la que habrán de surtir efecto, en tanto se determina al seno del poder legislativo o de la instancia que se recurrió, para dirimir los conflictos internos de orden del derecho parlamentario administrativo, pero al tenor de la restitución de los cargos que así tuvo a bien el Tribunal local hacer subsistentes y notificada a la que suscribe en carácter de Presidenta de la Mesa Directiva, valorando que quien encabeza la Comisión que dictamino revocar las medidas cautelares es la Diputada María Rosalba Rodríguez López, quien propicio riña callejera y mordidas con lesiones dolosas que tardan más de quince días en sanar a la Diputada Lorenia Lienth Montaña Ruiz; asimismo la aclaración del resolutivo "Único" de la sentencia que se recurre.

De no suceder lo anterior quien suscribe y las Diputadas Lorenia Montaña Ruiz, Perla Guadalupe Flores Leyva y Elizabeth Rocha Torres, seguirán surgiendo acciones de **tracto sucesivo o bien de revictimización**.

[...]"

Como se observa, la diputada local demandante expone que los actos de violencia política cometidos en su contra han llevado a que se obstruya el desempeño de sus funciones y no le permitan el acceso: al recinto para ocupar su lugar en la mesa directiva, a su oficina y del personal a su cargo, a la página web y a sus documentos personales. Por ende, solicita a esta autoridad jurisdiccional se confirme la subsistencia de las medidas



cautelares dictadas por el Tribunal Electoral local, o bien, se instruyan medidas cautelares restitutorias.

Cabe hacer notar, de conformidad con lo antecedentes que han citados, que el veintiséis de marzo, integrantes del Congreso local dejaron insubsistentes las medidas cautelares dictadas por el Tribunal Electoral local, y asimismo, que Daniela Viviana Rubio Avilés fue suspendida de su encargo como diputada local, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, por haber faltado a cinco sesiones consecutivas sin causa justificada.

De esta forma, si en el caso, se advierte, de manera preliminar, que la parte demandante aduce que ha sido víctima de actos de violencia política en razón de género, mediante una serie de actos y hechos de *trato sucesivo*, esto es, de manera constante y permanente, realizados con el fin de impedir el ejercicio y desempeño del cargo de elección popular para el que fue electa, entonces, **resultan aplicables** en el presente asunto las disposiciones legales derivadas de las reformas en materia de violencia política en razón de género, publicado el trece de abril del presente año en el Diario Oficial de la Federación el Decreto, para conocer y proveer respecto de las medidas solicitadas en el escrito de demanda.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

Esta postura **no soslaya el principio de seguridad jurídica**, debido a que, la aplicabilidad de las normas derivadas de la reforma en materia de violencia política en razón de género, tiene un sustento constitucional, precisamente en el artículo 1º de la Ley Suprema, del que deriva el principio de igualdad en sus dimensiones material y estructural.

Por tanto, las citadas reformas en materia de violencia política en razón de género tienen una base constitucional y es precisamente a partir del principio de igualdad el que dota de sentido y contenido esencial a la reforma al imponer a las autoridades el deber de *"prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos"*.

Esta conclusión **tampoco se opone a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional**.

Es conveniente, en principio, analizar la aplicabilidad de la norma sin vulnerar el derecho a la seguridad jurídica que tutela el precepto constitucional.

De ello se sigue que una norma transgrede el precepto constitucional antes señalado, cuando la ley trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior, lo que sin lugar a dudas



SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

conculca en perjuicio de las personas aquel derecho, lo que no sucede cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos, sí se permite que la nueva ley las regule.

Lo anterior, teniendo en cuenta que una norma legal rige todos los hechos que durante el lapso de su vigencia ocurren en concordancia con sus supuestos; de tal manera que pueden darse diversas hipótesis respecto de los momentos en que se actualizan esos supuestos y las consecuencias jurídicas concomitantes a aquéllos, de lo cual depende que la aplicación de una norma se encuentre apegada al principio de seguridad jurídica.

Al respecto, es conveniente traer a colación la Teoría de los Componentes de la Norma, sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión número 1275/88.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, parte de la idea de que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que, si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas.

No obstante, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues pueda suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda analizar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

- Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se pueden variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.
- Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.



SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

- Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo, por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.
- Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma, se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontecen bajo la vigencia de la nueva disposición).

En este caso, nos encontramos en el último supuesto, es decir, para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

señalados en la misma, se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontecidos bajo la vigencia de la nueva disposición).

En efecto, como se anticipó, de manera preliminar, en la demanda se advierte que la parte actora aduce hechos como generadores de violencia, subsisten y se han prolongado en el tiempo, por una cadena sucesiva de actos que de manera sistemática han tenido como propósito impedir a la parte promovente el ejercicio y desempeño del cargo de elección popular, los cuales, a lo largo de la cadena impugnativa han sido enmarcados en el contexto de violencia aducido por la parte actora.

De tal suerte que, si bien es cierto que los hechos generadores de violencia acontecieron de manera previa a las reformas en materia de violencia política en razón de género, lo cierto es que, los efectos y las consecuencias de los actos impugnados continúan afectando a la parte promovente, debido a que, de manera preliminar, constituyen un obstáculo para retomar las labores legislativas y las actividades inherentes a la misma.



En este sentido, si a la entrada en vigor las reformas en materia de violencia política por razón de género (catorce de abril) subsisten los hechos generadores de violencia que aduce la parte promovente, entonces, es dable concluir que esta normatividad sí resulta aplicable para proveer sobre las medidas solicitadas en el escrito de demanda, precisamente, porque al amparo de estas disposiciones que garantizan un ámbito de protección legal a las mujeres, de manera preliminar, subsiste los efectos y las consecuencias de los actos que impiden ejercer y desempeñar el cargo de legisladora, justamente por los hechos generadores de violencia política por razón de género.

De ahí que se considere, por las particularidades del caso, sin prejuzgar el fondo del asunto, a fin de mantener los derechos que aduce la legisladora recurrente, que a los hechos que se cuestionan como generadores de violencia política por razón de género, le son aplicables las disposiciones que derivaron de la reforma en dicha materia publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril.

b) Medidas de protección

Hecho lo anterior, la materia del presente asunto se limita al análisis del tema de la violencia política por razón de

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

género que aduce la parte promovente, en su escrito de demanda.

Lo anterior, porque como lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/93, de rubro: "SUSPENSION PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.", para decidir sobre la procedencia o no de la medida provisional, **quien juzga debe atender a las manifestaciones de la parte quejosa hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad**, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que la parte quejosa da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, porque para resolver sobre la suspensión provisional, **se debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos.**

Así, se tiene como base, bajo un análisis preliminar y con los elementos indiciarios que puedan servir de sustento para proveer sobre las medidas solicitadas, precisamente, porque se apoya en las meras afirmaciones de los



solicitantes y no en la certeza de la existencia de las pretensiones⁴, dado que únicamente se busca asegurar de forma provisional los derechos para evitar un daño trascendente, en virtud de que, en esta etapa procedimental, la Sala Superior no cuenta con los elementos probatorios necesarios para emprender un análisis de fondo de la controversia.

Al respecto, cabe señalar que la Sala Superior ha sostenido que, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1° y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, inciso c), 3 y 7 inciso b), de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 4, incisos b) y j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 27 y 33,

⁴ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: **“SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.”**, ha entendido que la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, por tanto, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. Dicho análisis debe realizarse, **sin prejuzgar sobre la certeza del derecho**, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, **toda vez que aquella sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones**, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; así como 40, de la Ley General de Víctimas, se desprende que el Estado mexicano está obligado a reconocer, respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, entre ellos, el derecho a la integridad física, psíquica y moral, y a acceder y ocupar cargos públicos en todos los planos gubernamentales y de toma de decisiones; y que por tanto, cuando exista violencia política de género, el Tribunal Electoral debe dictar y solicitar medidas de protección que garanticen el respeto del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres⁵.

Además, cabe tener en cuenta que la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que

⁵ Resulta orientadora la Tesis X/2017, con título: "VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PUEDEN MANTENERSE, INCLUSO DESPUÉS DE CUMPLIDO EL FALLO, EN TANTO LO REQUIERA LA VÍCTIMA", que se consulta en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, pp. 40 y 41.



prevengan o eviten el comportamiento lesivo; y que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia⁶.

De ahí que los presupuestos objetivos de las medidas cautelares sean en primer lugar la verosimilitud del derecho, y el peligro en la demora.

En el caso, se cumple con el primer extremo normativo, ya que se parte de la buena fe de la parte actora y sus manifestaciones, así como de la verosimilitud de las constancias que integran las actuaciones que se tienen a la vista.

Por otra parte, en el escrito de demanda, la parte actora plantea que los supuestos actos de violencia derivaron del desconocimiento de su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva, con lo cual, en su perspectiva, desencadenó el conjunto de actos ilegales que se aducen, a partir de inobservar la Resolución de

⁶ *Cfr.*: Jurisprudencia 14/2015, con título: "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.", consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, pp. 28-30.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

suspensión de actividades legislativas derivada de la pandemia y la celebración de la sesión de diecisiete de marzo por el cual la mayoría de quienes integran el Congreso local eligieron una nueva Mesa Directiva y determinaron continuar con las labores del órgano legislativo.

La parte recurrente plantean que los actos derivados de los hechos que cuestiona vulneran su derecho de participación política en la vertiente del ejercicio y desempeño del cargo de diputada local para el que fue electa.

En tal estado de cosas, en **primer término**, es necesario establecer el marco de actuación y el estándar que guía el análisis de aquellas medidas cautelares y de protección, **cuando las personas solicitantes aducen actos de violencia política en razón de género**; precisando que dicha figura se instituye como una medida provisoria para resguardar los derechos de las víctimas y evitar un daño irreparable, con base en las manifestaciones que se derivan del escrito, ya que son los únicos elementos que se cuenta para resolver; ello, **sin prejuzgar el fondo del asunto ni la certeza de la existencia de las pretensiones**.

En este sentido, cabe señalar que 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, del Pacto Federal y en su fuente convencional en los artículos 4⁷ y 7⁸ de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención Belém do Pará”); 4, inciso j)⁹, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y

⁷ “**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 acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”

⁸ “**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.”

⁹ “**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.”

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

Erradicar la Violencia contra la Mujer; II y III¹⁰ 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.

Estos instrumentos reconocen la igualdad de la mujer ante la ley y el deber de toda autoridad de evitar el trato discriminatorio por motivos de género.

En esta medida, el artículo 1º constitucional establece que toda persona gozará “de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”, y que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados referidos favoreciendo la protección más amplia a las personas.

Sobre este tópico, la Corte Interamericana ha destacado que, en los casos de violencia contra las mujeres, las

¹⁰ “**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.”



autoridades estatales deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia¹¹.

Estas medidas incluyen un adecuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo y políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias¹².

En este sentido, incumplir con esa obligación desde los órganos investigadores y los impartidores de justicia puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.

Además, es ilustrativa la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres (numeral 13) al prever que corresponde al órgano de administración electoral y al órgano jurisdiccional electoral, en el marco de sus competencias, la responsabilidad de promover, garantizar y proteger los derechos políticos de las mujeres y atender y resolver, en los casos previstos en esta ley, las denuncias de violencia política contra las mujeres.

En esta medida, en documento denominado Observaciones finales sobre el noveno informe periódico

¹¹ Cfr. Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258.

¹² Cfr. Ídem, párr. 258.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

de México, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, advierte que observa con preocupación *"El aumento de los actos de violencia política contra las mujeres, la falta de un marco normativo armonizado que tipifique como delito la violencia política y los bajos niveles de enjuiciamiento de los autores de esos actos, que pueden disuadir a las mujeres de presentarse a las elecciones en todos los planos, especialmente el municipal"*.

Conforme a lo anterior, en el orden nacional, se tiene un marco jurídico que tiene como propósito permitir a las mujeres acceder a sus derechos humanos, así como sancionar a quienes los transgreden.

En efecto, el trece de abril se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma en materia de violencia política por razón de género, que configuró un nuevo diseño institucional para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres.

La reforma tiene una relevancia dada las dimensiones de la violencia política perpetrada contra las mujeres que impide el adecuado ejercicio de sus derechos fundamentales en materia política y electoral.

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados destacaron la importancia de la reforma:



“... [al] incorporar por primera vez, en el marco normativo el concepto de violencia política en razón de género, con lo que se reconoce y visibiliza la problemática que viven las mujeres, particularmente y en el caso que nos ocupa, en el ámbito de la participación política, y que con las reformas en análisis da inicio un proceso para el diseño e implementación de políticas que incidan directamente sobre la desigualdad de género y que pongan freno a la violencia política que se ejerce contra las mujeres...”¹³.

En esta vertiente, se incorpora a Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la violencia política en razón de género, la cual conceptualiza en su artículo 20 Bis la violencia política contra las mujeres en razón de género en los siguientes términos:

“Es 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.

Se entenderá que las acciones u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.

¹³ Documento electrónico disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

SUP-REC-73/2020 ACUERDO DE SALA

Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en esta Ley y 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.”

Al respecto, el artículo 20 Ter, de la mencionada ley general, establece aquellas conductas que pueden expresarse como violencia política contra las mujeres¹⁴.

¹⁴ “**ARTÍCULO 20 Ter.-** La violencia política contra las mujeres puede expresarse, entre otras, a través de las siguientes conductas [-] **I.** Incumplir las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres; [-] **II.** Restringir o anular el derecho al voto libre y secreto de las mujeres, u obstaculizar sus derechos de asociación y afiliación a todo tipo de organizaciones políticas y civiles, en razón de género; [-] **III.** Ocultar información u omitir la convocatoria para el registro de candidaturas o para cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones en el desarrollo de sus funciones y actividades; [-] **IV.** Proporcionar a las mujeres que aspiran u ocupan un cargo de elección popular información falsa o incompleta, que impida su registro como candidata o induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones; [-] **V.** Proporcionar información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas, electorales o jurisdiccionales, con la finalidad de menoscabar los derechos políticos de las mujeres y la garantía del debido proceso; [-] **VI.** Proporcionar a las mujeres que ocupan un cargo de elección popular, información falsa, incompleta o imprecisa, para impedir que induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones; [-] **VII.** Obstaculizar la campaña de modo que se impida que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad; [-] **VIII.** Realizar o distribuir propaganda política o electoral que calumnie, degrade o descalifique a una candidata basándose en estereotipos de género que reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad o discriminación contra las mujeres, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales; [-] **IX.** Difamar, calumniar, injuriar o realizar cualquier expresión que denigre o descalifique a las mujeres en ejercicio de sus funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar su imagen pública o limitar o anular sus derechos; [-] **X.** Divulgar imágenes, mensajes o información privada de una mujer candidata o en funciones, por cualquier medio físico o virtual, con el propósito de desacreditarla, difamarla, denigrarla y poner en entredicho su capacidad o habilidades para la política, con base en estereotipos de género; [-] **XI.** Amenazar o intimidar a una o varias mujeres o a su familia o colaboradores con el objeto de inducir su renuncia a la candidatura o al cargo para el que fue electa o designada; [-] **XII.** Impedir, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a



De acuerdo con este nuevo entramado jurídico, la violencia política en razón de género sancionará, de acuerdo con los procedimientos previstos en la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas; los cuales son autónomos.

Además, la citada ley general establece que las autoridades competentes deberán emitir órdenes de protección inmediatamente de que conozcan hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que

cualquier puesto o encargo público tomen protesta de su encargo, asistan a las sesiones ordinarias o extraordinarias o a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo, impidiendo o suprimiendo su derecho a voz y voto; [-] **XIII.** Restringir los derechos políticos de las mujeres con base a la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas normativos internos o propios, que sean violatorios de los derechos humanos; [-] **XIV.** Imponer, con base en estereotipos de género, la realización de actividades distintas a las atribuciones propias de la representación política, cargo o función; [-] **XV.** Discriminar a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, o impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad o de cualquier otra licencia contemplada en la normatividad; [-] **XVI.** Ejercer violencia física, sexual, simbólica, psicológica, económica o patrimonial contra una mujer en ejercicio de sus derechos políticos; [-] **XVII.** Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo que ocupe la mujer, incluido el pago de salarios, dietas u otras prestaciones asociadas al ejercicio del cargo, en condiciones de igualdad; [-] **XVIII.** Obligar a una mujer, mediante fuerza, presión o intimidación, a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad o a la ley; [-] **XIX.** Obstaculizar o impedir el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos; [-] **XX.** Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad; [-] **XXI.** Imponer sanciones injustificadas o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad, o [-] **XXII.** Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de un cargo político, público, de poder o de decisión, que afecte sus derechos políticos electorales.”

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

impliquen violencia para las mujeres, con la finalidad de proteger el interés superior de la posible víctima¹⁵.

Por otra parte, las modificaciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales atienden, entre otras cuestiones, destaca que las quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género, se sustanciarán a través del Procedimiento Especial Sancionador, para lo cual se establecen las hipótesis de infracción, así como la posibilidad de emitir medidas cautelares.

Por último, en la Ley General de Delitos Electorales se tipifica conductas que pudiera ser constitutivas del delito de violencia política contra las mujeres en razón de género; es decir, se incorpora al catálogo de delitos electoral a la violencia política en razón de género, que se tutela en vía del procedimiento penal. También, conviene decir que una última faceta corresponde al derecho administrativo sancionador, derivado de que las conductas de las personas que se desempeñen en el

¹⁵ **“Artículo 27.** Las órdenes de protección: Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres. [-] En materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales Electorales y los órganos jurisdiccionales electorales locales podrán solicitar a las autoridades competentes el otorgamiento de las medidas a que se refiere el presente Capítulo.”



servicio público pueden dar lugar a responsabilidad administrativas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Conforme a lo anterior, esta Sala Superior tiene el deber de adoptar las medidas necesarias, en el ámbito de su competencia, a fin de garantizar y proteger los derechos que plantean las actoras a fin de evitar un daño irreparable.

De tal suerte que cuando las Salas del Tribunal Electoral tengan conocimiento, en un asunto de su competencia, de una situación pueda considerarse que se actualiza algún supuesto de violencia política contra las mujeres en razón de género, tiene el deber de adoptar las medidas que resulten pertinente e informar a las autoridades competentes para su debido cumplimiento¹⁶.

Lo anterior, porque conforme a las directrices en el orden convencional y constitucional en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de manera

¹⁶ La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente: "**Artículo 463 Bis.** [-] **1.** Las medidas cautelares que podrán ser ordenadas por infracciones que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género, son las siguientes: [-] **a)** Realizar análisis de riesgos y un plan de seguridad; [-] **b)** Retirar la campaña violenta contra la víctima, haciendo públicas las razones; [-] **c)** Cuando la conducta sea reiterada por lo menos en una ocasión, suspender el uso de las prerrogativas asignadas a la persona agresora; [-] **d)** Ordenar la suspensión del cargo partidista, de la persona agresora, y [-] **e)** Cualquier otra requerida para la protección de la mujer víctima, o quien ella solicite."

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

categoría, establecen que las autoridades estatales no sólo deben condenar toda forma de discriminación basada en el género, sino también están obligadas a tomar medidas concretas para lograrlo.

Bajo estas consideraciones, esta Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-1654/2016, sostuvo que la transgresión al derecho de sufragio pasivo conculca igualmente el derecho de sufragio activo del electorado, en cuanto la persona electa es expresión de éste.

Por tanto, se estimó que la generación de violencia en contra de una persona que ha sido democráticamente electa, con la finalidad que no ocupe o se mantenga en el cargo popular, trasciende el aspecto meramente individual del titular del derecho de sufragio pasivo, e involucra a la comunidad en su conjunto, debido a que ha sido el electorado quien lo ha ungido en esa posición, de ahí que, la violencia hacia una mujer u hombre que es votado y que incide en el ejercicio del derecho al sufragio pasivo en su vertiente de acceso y/o permanencia al cargo, adquiere una dimensión esencialmente colectiva que no puede negarse y se perfila como "violencia en la comunidad".

Ahora bien, como se advierte del escrito de demanda, la parte actora solicita la subsistencia de las medidas cautelares dictadas por el Tribunal Electoral local el trece



de marzo, o bien, se instruyan medidas cautelares para hacer cesar los actos de violencia política cometidos en su contra que han llevado a que se obstruya el desempeño de sus funciones, a fin de que pueda ingresar al recinto legislativo y ocupar su lugar en la mesa directiva, así como acceder a la página web y a sus documentos personales, lo que solicita para sí y para las diputadas Lorenia Montaña Ruiz, Perla Guadalupe Flores Leyva y Elizabeth Rocha Torres.

En vista de que, en sesión extraordinaria de veintiséis de marzo, integrantes del Congreso local dejaron insubsistentes las medidas cautelares dictadas por el Tribunal Electoral local, por lo que la declaratoria de subsistencia implicaría el estudio de fondo de la controversia planteada, se estima conveniente analizar la pertinencia de dictarse medidas para el cese de los actos de violencia política cuestionados.

Desde esta vertiente, las medidas cautelares y de protección, dadas las características particulares del caso, a la naturaleza de los actos impugnados **y sin prejuzgar el fondo del asunto ni la certeza de la existencia de las pretensiones**; deben proveerse conforme al estándar de los actos de violencia política en razón de género, conforme al entramado normativo a que se hecho alusión en párrafos anteriores.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

De ahí que, el hecho de que los actos de violencia sean aducidos por la legisladora promovente del presente medio de impugnación, ello no impide que este Tribunal, pueda asegurar, de manera preliminar, la posibilidad de ejercer una tutela preventiva a efecto de impedir que los derechos que aduce como vulnerados puedan consumarse de modo irreparable de esperar a una sentencia de fondo, dado el carácter provisional, para mantener la materia de juicio, dado que ello puede incidir o impactar en el ejercicio y goce de derechos fundamentales.

Conforme a los argumentos que han quedado expuestos, esta Sala Superior considera adecuado **acoger la solicitud** que formulan la parte actora a **efecto de determinar en el caso concreto las medidas cautelares y de protección** que deben decretarse, sin prejuzgar el fondo del asunto ni en la certeza de la existencia de las pretensiones, dado que, para otorgar la medidas provisionales, el análisis debe realizarse, **sin prejuzgar sobre la certeza del derecho**, es decir, sobre la legalidad o ilegalidad de los actos impugnados **ni sobre la veracidad de los actos de violencia**, dado que esto sólo puede determinarse en la sentencia de fondo que pudiera emitirse con base en un procedimiento más amplio y con mayor información. Lo anterior, de acuerdo con los siguientes razonamientos.



Sobre esta base, el párrafo segundo del artículo 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, establece que, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, **el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales Electorales y los órganos jurisdiccionales electorales locales **podrán solicitar a las autoridades competentes el otorgamiento de las medidas de protección.**

Al respecto, es pertinente señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado que las medidas precautorias constituyen una garantía jurisdiccional de carácter preventivo que tiene una doble función: *cautelar* en tanto que están destinadas a preservar una situación jurídica, pero también y fundamentalmente *tutelar*, porque protegen derechos humanos buscando evitar daños irreparables a las personas¹⁷.

De tal forma que, en cualquier sistema o jurisdicción, las medidas cautelares son emitidas en función de las necesidades de protección, siempre que se cumplan presupuestos de gravedad, urgencia, o posible irreparabilidad; para atender las situaciones planteadas y prevenir la consecución de situaciones de riesgo

¹⁷ Ver: CIDH, Medidas provisionales, *Caso Urso-Branco vs Brasil*, 7 de julio de 2004.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

adicionales, y ello, las convierte en garantías jurisdiccionales de carácter preventivo.

El artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que en “casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas”, la Corte podrá, en los asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, a solicitud de la Comisión, ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes. Igualmente, el artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dispone que, en cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas de la Corte, de oficio o a instancia de parte, la Corte podrá ordenar medidas cautelares que considere pertinente, incluso de asuntos no sometidos a su conocimiento, a solicitud de la Comisión.

De acuerdo con lo sostenido por la Corte Interamericana, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las medidas provisionales tienen un carácter no solo cautelar en el sentido de que preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente tutelar, por cuanto protegen derechos humanos, en la medida que buscan evitar daños irreparables a las personas. Siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos de la extrema gravedad y



urgencia y de la prevención de daños irreparables a las personas, las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo¹⁸.

Sobre este último punto, resulta fundamental tomar en consideración que en el escrito de demanda se hace alusión a actos de violencia política en contra de las mujeres por razones de género, y que el artículo 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia señala que para el otorgamiento de las medidas cautelares **se debe considerar el interés superior de la víctima**, de manera que la autoridad que conozca el caso pueda emitir **actos efectivos de protección y de urgente aplicación**.

Ello porque estamos ante la posible vulneración del ejercicio de derechos fundamentales, y por ello como lo explica Alexy: "Son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto significa que pueden ser realizadas en diferente grado y que la medida de su

¹⁸ Cfr. Casos: Liliana Ortega y otras, Luisiana Ríos y otros, Luis Uzcátegui, Marta Colomina y Liliana Velásquez, Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de mayo de 2004, considerando quinto; Caso de la Cárcel de Urso Branco, Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de abril de 2004, considerando cuarto; y Caso del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y otros, Medidas provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de abril de 2004, considerando cuarto.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

realización depende no solo de las posibilidades fácticas sino también jurídicas”.¹⁹

En ese mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas determinó que **los derechos fundamentales no son reglas fijas, sino normas jurídicas de rango máximo que deben ser “optimizadas” por otras normas jurídicas más específicas** tales como leyes, reglamentos, actos administrativos y jurisdiccionales para adquirir eficacia en su realización.

De manera tal que tengan la posibilidad de cumplirse en un grado mayor dependiendo del contexto, y por tanto su efectividad se puede ver ampliada por otras normas jurídicas más concretas, como en el caso es el presente Acuerdo Plenario.

Por otra parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la Jurisprudencia: **“SUSPENSIÓN. LA NATURALEZA OMISIVA DEL ACTO RECLAMADO NO IMPIDE SU PROCEDENCIA”**²⁰, que la suspensión en el juicio de amparo tiene un carácter de medida cautelar y que la naturaleza de los actos (ya sea

¹⁹ Alexy, Robert, El concepto y validez del derecho, Barcelona, Gedisa, 1994, p. 75.

²⁰ Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Tesis: 1a./J. 70/2019 (10a.), Libro 73, Diciembre de 2019, Tomo I, p. 286.



positiva, declarativa o negativa) no representa un factor que determine en automático su concesión, **ya que debe analizarse en función de las consecuencias que caso a caso puedan producir los actos reclamados**, lo que a su vez es determinante para decidir si el efecto de la suspensión debe consistir en el mantenimiento de las cosas en el estado en que se encuentren o debe restituirse provisionalmente a la persona en el derecho violado.

Lo anterior ya que para que la medida cautelar sea material y jurídicamente posible radica en que los efectos puedan actualizarse de momento a momento, de modo que la suspensión no coincida exactamente, agote o deje sin materia una eventual sentencia estimatoria de amparo.

Por tanto, las medidas cautelares a la luz de la teoría constitucional actualmente vigente son instituciones procesales flexibles que buscan preservar la materia del juicio, siempre y cuando se actualice la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, sin dejar de observar el orden público y el interés social.

En el caso, se cumplen con los requisitos necesarios para el dictado de las medidas, ya que de las manifestaciones de la parte actora y de las constancias que obran en el

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

expediente, a partir del principio de buena fe se actualiza la apariencia del buen derecho, y el peligro en la demora.

Así también, se entiende como interés social, a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre un sistema coherente de valores y principios, que se traducen en el balance de los derechos humanos y las libertades individuales, con los de la comunidad²¹.

Se estima que se cumple también con la preservación del orden público y el interés social, ya que las y los legisladores que promueven el presente juicio fueron electos por la ciudadanía en un proceso democrático, y por ello el dictado de una medida cautelar que preserve sus derechos no puede ser contraria a esos valores y principios.

Ahora bien, resulta un hecho notorio que el Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur promovió controversias constitucionales que fueron radicadas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo las claves de expedientes 45/2020 y 63/2020, respectivamente.

²¹ Ver. Acuerdo de suspensión dictado por el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Michoacán, en la demanda de amparo 282/2020 de 13 de marzo de 2020.



Asimismo, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California presentó diversa la controversia constitucional que fue radicada bajo la clave de expediente 84/2020.

Como parte del trámite de los asuntos ante la Suprema Corte, los ministros instructores ya se han pronunciado en los incidentes correspondientes respecto de las medidas cautelares solicitadas por los actores. Por lo que, esta Sala Superior no se pronunciará respecto de las medidas que ya han sido concedidas en esos expedientes por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, al tratarse de una controversia que se relaciona con la posible existencia de actos de violencia política en razón de género en agravio de la parte actora, con fundamento en los artículos, 463 Bis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 27 y 33 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se considera necesario emitir las siguientes medidas de protección, a partir de la notificación del presente acuerdo y hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en el presente asunto, al tenor de lo siguiente:

- a)** Se ordena al Congreso del Estado de Baja California Sur²² que se abstenga de realizar cualquier acto de

²² En el entendido de quien presida la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California Sur, las coordinaciones de las fracciones parlamentarias de

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

violencia y acciones discriminatorias en perjuicio de la diputada local Daniela Viviana Rubio Avilés.

- b) Las responsables y cualquier miembro del Congreso del Estado de Baja California Sur deberán abstenerse de impedir a la diputada local Daniela Viviana Rubio Avilés el ingreso a las instalaciones legislativas, así como el acceso a sus oficinas en ese recinto legislativo, además de garantizar el personal para el ejercicio de sus funciones;
- c) Se ordena al Gobierno del Estado, a través de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur para que otorgue medidas de protección a la diputada local Daniela Viviana Rubio Avilés y a su familia según sea necesario **de acuerdo con un análisis de riesgo y plan de seguridad**, tales como la asignación de escoltas, vigilancia o protección, y otras aplicables, en términos de los artículos 4, fracción XIII, 18 fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur;

Se requiere a las autoridades responsables para que, **dentro del plazo de veinticuatro horas** a partir de la notificación del presente acuerdo, rindan a este órgano

los partidos políticos y en su caso, diputaciones independientes que integran el citado Congreso; y en general, a cualquier entidad o persona del servicio público que, en razón a sus funciones, se encuentre obligada a desplegar actos tendentes al cumplimiento de estas medidas de protección.



SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

jurisdiccional informe sobre el cumplimiento que den a las medidas cautelares otorgadas, en el entendido que esta orden deberá obedecerse bajo la más estricta responsabilidad de las responsables, con el apercibimiento que de no rendir su informe dentro del tiempo concedido se aplicarán las medidas de apremio previstas en los artículos 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El pronunciamiento que se emite en el presente acuerdo para proveer únicamente concierne a la medida cautelar y de protección, y es conforme a la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida en el Incidente de suspensión de la Controversia Constitucional 84/2020, visible en la página electrónica de dicho órgano²³, por el que se desprende que, respecto de la demanda promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California Sur, se concedió la suspensión y la cual surte sus efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse derivado de algún hecho superveniente. Para el debido cumplimiento de dicha medida cautelar, se ordenó notificar el proveído a los dos Titulares de la Oficialía Mayor, así como a las dos presidentas de las Mesas Directivas, del Congreso del Estado de Baja California Sur.

²³ Disponible en la siguiente liga: https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias/lista_notificacion_seccion_tramite

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

Cabe precisar que en el acuerdo de turno de la Controversia Constitucional 84/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, se advierte que los actos cuya invalidez se solicitan, son, esencialmente: la **invalidez de la sesión pública ordinaria de diecisiete de marzo** de esta anualidad, que, entre otros actos, se **destituye** a Daniela Viviana Rubio Avilés, Presidenta de la Mesa Directiva de Segundo Periodo Ordinario, elegida para el periodo del quince de marzo al treinta de junio del año en curso; la **invalidez de la sesión pública extraordinaria de veintiséis de marzo** que, entre otros actos, se aplica el artículo 27 de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo, que tuvo como consecuencia **privar del derecho a asistir** a las asambleas a partir de esa fecha y por lo que resta del periodo ordinario a los diputados y diputadas, Lorenia Lineth Montaña Ruiz, Daniela Viviana Rubio Avilés, Elizabeth Rocha Torres, Anita Beltrán Peralta, Perla Guadalupe Flores Leyva, Maricela Pineda García, José Luis Perpuli Drew y Rigoberto Murillo Aguilar; así como, la **invalidez de la sesión de veintisiete** de marzo en la que se toma protesta a las Diputadas y Diputados suplentes para que formen parte del segundo periodo ordinario de sesiones²⁴.

²⁴ Información disponible en la siguiente liga:
<https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias/lista-acuerdos/2020-05-27>



Esa información, como hecho notorio²⁵, es relevante porque con base en ella, se pondera que la decisión de este Sala Superior se ajusta a los términos en que el Alto Tribunal acordó la suspensión de los actos reclamados, dado que, pueden referirse a los hechos y actos que se hacen valer en la presente instancia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se:

ACUERDA:

ÚNICO. Se emiten medidas cautelares en favor de la parte actora, en los términos precisados en este acuerdo.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

Así, por mayoría de votos, lo acordaron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otalora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

²⁵ Sirve de criterio orientador la tesis aislada del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito de rubro: "PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL".

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

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 PARTICULAR²⁶ CONJUNTO QUE EMITEN LA
MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL
MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL
ACUERDO PLENARIO DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN
73 DE 2020²⁷**

I. Introducción y contexto del caso, II. Criterio mayoritario y III. Sentido del disenso.

I. Introducción y contexto del caso

Este asunto deriva de una serie de conflictos que han tenido lugar en el Congreso de Baja California Sur. De acuerdo con lo que consta en el expediente, el seis de marzo²⁸ se celebró una sesión pública extraordinaria en la que participaron trece integrantes del Congreso local pertenecientes al partido MORENA y uno al Partido del

²⁶ 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.

²⁷ Colaboraron en su elaboración Melissa Samantha Ayala García, Marcela Talamás Salazar, José Manuel Ruíz Ramírez, Lizzeth Choreño Rodríguez, Julio César Cruz Ricardez, Paulo Abraham Díaz Ordaz y Oliver Gonzalez Garza y Avila.

²⁸ Todas las fechas que aquí se refieren son del año 2020.



**SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA**

Trabajo, con el fin de remover a diversas diputadas y diputados²⁹ de los cargos que ocupaban en algunas comisiones internas.

El diez de marzo, la presidenta de la Diputación Permanente, Elizabeth Rocha Torres, emitió una “declaratoria de inexistencia” de una sesión legalmente convocada, instalada y desahogada, llevada a cabo por la Presidencia u órgano competente de la XV Legislatura del Congreso local. En esa sesión declarada como “inexistente” supuestamente se aprobó con las formalidades y votación exigida por la ley la revocación y sustitución de la directora de Finanzas; los titulares de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Vigilancia de la Auditoría Superior; la Jefatura de Recursos Humanos; así como la revocación del auditor Superior del Estado; la remoción y sustitución de los integrantes de las Comisiones de Cuenta y Administración, de Igualdad de Género y de Puntos Constitucionales y de Justicia; además de la destitución de la presidenta de la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

Por lo anterior, el mismo día, la diputada Daniela Viviana Rubio Avilés presentó una demanda ante el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur³⁰ en la que, de entre otras cosas, solicitó medidas de protección a su favor, mismas que fueron concedidas el trece de marzo.

El quince de marzo, siguiente, dio inicio el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del segundo año del ejercicio constitucional, bajo la presidencia de la diputada Daniela Viviana Rubio Avilés, ante

²⁹ Lorenia Lineth Montaña Ruiz (PES), Daniela Viviana Rubio Avilés (Partido Humanista), Elizabeth Rocha Torres (PAN), Anita Beltrán Peralta (PRI), Perla Guadalupe Flores Leyva (PES), Maricela Pineda García (PRD), y José Luis Perpuli Drew (PAN) y Rigoberto Murillo Aguilar (PES).

³⁰ En adelante Tribunal Electoral local.

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

la presencia de los integrantes de la XV Legislatura del Poder Ejecutivo, así como del Judicial³¹.

El diecisiete de marzo, se llevó a cabo la primera sesión ordinaria en la que la presidenta, Rubio Avilés, determinó suspender las actividades legislativas del Congreso local con motivo de la emergencia sanitaria producida por el virus COVID-19, con efectos a partir del diecisiete de marzo y hasta nuevo aviso, lo que se publicó al día siguiente en el Boletín Oficial del Estado.

El mismo día, después de que la presidenta de la Mesa Directiva, la diputada Daniela Viviana Rubio Avilés, así como las diputadas Elizabeth Rocha Torres, Maricela Pineda García, Anita Beltrán Peralta y el diputado José Luis Perpuli Drew abandonaron el recinto, Sandra Guadalupe Moreno Vázquez, vicepresidenta de la mesa directiva, asumió la presidencia. Una vez en funciones de presidenta, Sandra Guadalupe Moreno Vázquez, con la aprobación de las y los diputados presentes, puso a consideración la solicitud hecha por el diputado Humberto Arce Cordero, en el sentido de no suspender la sesión.

Al continuar el desarrollo de la sesión, de entre otras cuestiones, se acordó remover a Daniela Viviana Rubio Avilés de la Presidencia de la Mesa Directiva del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones; se desconoció la validez y alcance de la declaración emitida por la diputada Elizabeth Rocha Torres –entonces presidenta de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente– y se ratificaron diversos puntos del acuerdo de la sesión de seis de marzo.

³¹ El quince de diciembre de dos mil diecinueve, en sesión pública solemne de clausura del primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio, se llevó a cabo la elección de diputados integrantes de la mesa directiva para el segundo periodo ordinario de sesiones, que comprende del quince de marzo al treinta de junio de dos mil veinte.



SUP-REC-73/2020 ACUERDO DE SALA

Con doce votos a favor y ninguno en contra, quedó a partir de ese momento como presidenta del Periodo Ordinario de Sesiones, la diputada María Mercedes Maciel Ortiz.

El diecinueve de marzo siguiente, el Tribunal Electoral local³² se declaró incompetente para analizar la controversia planteada³³ y ordenó remitir el juicio a la XV Legislatura del Congreso local. Ese mismo día, mediante la sesión pública ordinaria del pleno del Congreso local, se creó la Comisión Especial Encargada para Atender los Casos de Violencia de Género al interior del Congreso.

Posteriormente, el veinticinco de marzo, el Congreso local declinó la competencia planteada a favor del Juzgado Primero de Distrito, que radicó el asunto en el expediente del amparo indirecto 304/2020. No obstante, el veintiséis de marzo siguiente se votó en el Congreso de Baja California Sur un punto del acuerdo³⁴ mediante el cual se determinó, entre otras cosas, dejar sin efectos las medidas cautelares dictadas por el Tribunal Electoral local, así como solicitarle una copia certificada del audio y video de la sesión de fecha 13 de marzo.

Ese mismo día, la diputada Daniela Viviana Rubio Avilés y otras siete diputadas y diputados³⁵ fueron suspendidos de su cargo, conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur, por haber

³² TEE-BCS-JDC-155/2020.

³³ EL Tribunal Electoral local, no obstante que se declaró incompetente para conocer y resolver el asunto, dejó subsistentes las medidas cautelares decretadas el trece de marzo, hasta en tanto no se diseñen las medidas de protección que consideren oportunas (XV legislatura del Estado) para que cesaran los presuntos actos que se ejecutan en detrimento de la denunciante.

³⁴ Disponible en: <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/xv-legislatura/segundo-ano/segundo-periodo-ordinario/orden-del-dia> (consultado el tres de junio).

³⁵ Lorenia Lineth Montaña Ruiz (PES), Elizabeth Rocha Torres (PAN), Anita Beltrán Peralta (PRI), Perla Guadalupe Flores Leyva (PES), Maricela Pineda García (PRD), José Luis Perpuli Drew (PAN) y Rigoberto Murillo Aguilar (PES).

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

faltado a cinco sesiones consecutivas sin causa justificada. En este sentido, se llamó a su suplente para que acudiera a las sesiones correspondientes.

El mismo veintiséis de marzo, la hoy recurrente presentó un medio de impugnación ante la Sala Regional Guadalajara³⁶ en contra de la declaración de incompetencia dictada por el Tribunal Electoral local.

El nueve de abril, la Sala Regional Guadalajara confirmó la determinación de incompetencia del Tribunal Electoral local, señalando que la cuestión planteada efectivamente es de naturaleza parlamentaria. Asimismo, consideró ineficaz el agravio formulado respecto del incumplimiento de las medidas cautelares, puesto que existió un cambio de situación jurídica en el momento en que el Congreso acordó dejar sin efectos dichas medidas, cuando el Tribunal Electoral local declinó la competencia a su favor.

Inconforme con esto, el quince de abril, Daniela Viviana Rubio Avilés interpuso el presente recurso de reconsideración en el que, además, le solicitó a esta Sala Superior confirmar la subsistencia de las medidas cautelares dictadas por el Tribunal Electoral local, así como su ampliación.

En ese sentido, en el segundo punto petitorio de su demanda, la actora solicita que se *“reconfirmen y amplíen las medidas cautelares dictadas con fecha 13 de marzo de 2020 por el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur”*.

³⁶ SG-JDC-69/2020.



A continuación, se sintetiza lo relacionado con las medidas dictadas en el Acuerdo Plenario –y con el cual no coincidimos–, como se explica más adelante.

II. Criterio mayoritario

En el Acuerdo Plenario aprobado por la mayoría se considera que la materia del presente asunto se limita a lo relativo a las órdenes de protección derivadas de la violencia política en razón de género alegada por la promovente.

La mayoría consideró que se cumplían los presupuestos objetivos para emitir medidas cautelares en casos de violencia política en razón de género: la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora.

Asimismo, se aseveró que los actos generadores de violencia se desprenden a partir del desconocimiento del carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la diputada Daniela Viviana Rubio Avilés.

Tras citar la normativa nacional y convencional que rige la materia, se llegó a la conclusión de que, al tratarse de una controversia que se relaciona con la posible existencia de actos de violencia política en razón de género en agravio de la parte recurrente, era pertinente emitir las siguientes medidas de protección:

“En consecuencia, al tratarse de una controversia que se relaciona con la posible existencia de actos de violencia política en razón de género en agravio de la parte actora, con fundamento en los artículos, 463 Bis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 27 y 33 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se considera necesario emitir las siguientes medidas de protección, a partir de la notificación

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA

del presente acuerdo y hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en el presente asunto, al tenor de lo siguiente:

- a) Se ordena al Congreso del Estado de Baja California Sur³⁷ que se abstenga de realizar cualquier acto de violencia y acciones discriminatorias en perjuicio de la diputada local Daniela Viviana Rubio Avilés.
- b) Las responsables y cualquier miembro del Congreso del Estado de Baja California Sur deberán abstenerse de impedir a la diputada local Daniela Viviana Rubio Avilés el ingreso a las instalaciones legislativas;
- c) Se ordena al Gobierno del Estado, a través de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur para que otorgue medidas de protección a la diputada local Daniela Viviana Rubio Avilés y a su familia según sea necesario **de acuerdo con un análisis de riesgo y plan de seguridad**, tales como la asignación de escoltas, vigilancia o protección, y otras aplicables, en términos de los artículos 4, fracción XIII, 18 fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur;”

A continuación, explicamos las razones por las cuales disentimos del criterio sostenido por la mayoría de esta Sala Superior.

III. Sentido del disenso

Desde nuestra perspectiva³⁸, cuando una autoridad se encuentra ante una solicitud de órdenes de protección debe:

i) analizar los riesgos que corre la víctima para poder generar un plan acorde con las necesidades de protección, lo que involucra que, de ser pertinente, se realicen diversas diligencias.

Dependiendo del caso, tomando en cuenta la situación de la parte

³⁷ En el entendido de quien presida la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California Sur, las coordinaciones de las fracciones parlamentarias de los partidos políticos y en su caso, diputaciones independientes que integran el citado Congreso; y en general, a cualquier entidad o persona del servicio público que, en razón a sus funciones, se encuentre obligada a desplegar actos tendentes al cumplimiento de estas medidas de protección.

³⁸ Nos manifestamos en los mismos términos en el el voto conjunto del acuerdo de sala emitido en el marco del JDC número 164 de este año.



actora y a partir de la urgencia intrínseca de las medidas, es la propia autoridad que recibe la solicitud quien tiene que llevar a cabo tal análisis.

ii) en caso de adoptar las medidas solicitadas, **justificar** su necesidad y urgencia, esto es, analizar las circunstancias que podrían derivar en un daño grave de difícil reparación a los derechos como la vida, la integridad personal y la libertad.

La relevancia de acotar las medidas a cuestiones urgentes y a riesgos vinculados a la vida, la integridad y la libertad tiene que ver, desde luego, con la protección de la persona y, con el estándar probatorio requerido para el otorgamiento de las medidas, por ello, no siempre que se aleguen genéricamente actos que, a decir de la parte actora, constituyen violencia, ameritará el otorgamiento de una medida urgente, sino un análisis en el fondo, es decir, una sentencia.

iii) **actuar con una debida diligencia** en aras de que la autoridad facultada resuelva lo correspondiente respecto a la adopción de medidas, por lo que el dictado debe ser con prontitud y solo por el tiempo necesario para que la autoridad facultada para ello se pronuncie.

En ese sentido, nos posicionamos en contra de las consideraciones del Acuerdo y del razonamiento que llevó a la mayoría a aprobarlo, en tanto que, desde nuestro punto de vista, los criterios anteriormente expuestos no se cumplieron.

Así, consideramos que: **a)** se debió resolver el fondo del asunto; **b)** en apariencia del buen derecho y a partir de las constancias que obran en el expediente, no se advierten elementos que configuren violencia política en razón de género en los actos expuestos por la actora y **c)** en todo caso, las medidas cautelares aprobadas no

**SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA**

necesariamente son pertinentes.

a) Se debió resolver el fondo del asunto

El Acuerdo para la emisión de medidas cautelares se resuelve **mes y medio después de la presentación del recurso de reconsideración**³⁹, lo que, por un lado, desvirtúa la naturaleza de urgencia y debida diligencia en el análisis y otorgamiento de las órdenes de protección, y, por otro lado, acentúa la necesidad de resolver el fondo de la controversia planteada que no tiene que ver solo con la cuestión de las medidas, sino con definir si los actos controvertidos corresponden al ámbito electoral o parlamentario.

Este asunto, así como el JDC- 274 de este año, al cual también recayó un Acuerdo Plenario⁴⁰ con el que no coincidimos⁴¹, evidencian un conflicto en el funcionamiento del órgano legislativo de Baja California Sur, lo que demanda la intervención de esta Sala Superior a fin de garantizar los derechos político-electorales que pudieran estar involucrados.

b). Inexistencia de elementos que configuren violencia política en razón de género

Si bien existen elementos suficientes para hablar de violencia política, bajo la apariencia del buen derecho, ésta **no necesariamente tiene base en el género**. El Acuerdo no desarrolla cuáles son los elementos que justifican la existencia de violencia política en razón de género en este caso y de la demanda tampoco se advierten tales elementos.

³⁹ El recurso se presentó ante la Sala Regional Guadalajara el quince de abril y a la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el diecisiete de ese mes.

⁴⁰ Aprobado en la misma fecha que el presente Acuerdo.

⁴¹ Al respecto, emitimos un voto particular en conjunto.



Asimismo, en el Acuerdo no se verifican las circunstancias que podrían derivar en un daño grave de difícil reparación a los derechos como la vida, la integridad personal y la libertad.

Desde luego, **ello no significa que la violencia carezca de relevancia y que no requiera una debida intervención**, simplemente consideramos que es importante detectar, nombrar y hacerse cargo técnica y sustantivamente de la naturaleza de los actos que se someten a consideración de esta Sala Superior.

De acuerdo con la jurisprudencia 21 de 2018⁴² de este Tribunal, para acreditar la existencia de elementos de género⁴³, el acto debe dirigirse a una mujer por ser mujer; tener un impacto diferenciado en las mujeres; o bien afectarles desproporcionadamente. El Acuerdo es omiso en evaluar si, en el caso, se actualiza uno de esos tres supuestos. De hecho, desde nuestra perspectiva, no hay elementos suficientes para acreditarlo.

Sin embargo, el análisis del expediente nos lleva a concluir que los actos impugnados ante el Tribunal Electoral local, consistentes en la posible destitución en el cargo de la diputada, **obedecen a su militancia política**, en tanto que los eventos narrados en el primer apartado de este voto dan cuenta de que el objetivo del grupo mayoritario del Congreso fue mermar la representación de distintas fuerzas políticas que no son de MORENA ni del Partido del Trabajo; es decir, que las y los ocho diputados cesados de su cargo el veintiséis de marzo (JDC- 27/2020) pertenecen a los partidos Acción

⁴² De rubro: VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO.

⁴³ La jurisprudencia se circunscribe a violencia dentro del debate político, pero las razones que sustentan el criterio resultan aplicables al caso.

SUP-REC-73/2020

ACUERDO DE SALA

Nacional, de la Revolución Democrática, Encuentro Social, Revolucionario Institucional y Partido Humanista.

Si bien la génesis de las órdenes de protección en materia electoral se vincula con violencia de género, la viabilidad de ese tipo de medidas no necesariamente depende de la identidad sexo-genérica de la persona recurrente o de la existencia de elementos de género.

Como señalamos al inicio de este apartado, las medidas de protección están diseñadas para evitar daños graves de difícil reparación a derechos como la vida, la integridad personal y la libertad.

En efecto, este Tribunal Electoral ha sentado precedentes respecto del otorgamiento de medidas de protección con relación a otro tipo de violencia. Por ejemplo, al resolver el incidente de solicitud de medidas cautelares en el REC-68/2020⁴⁴.

En ese caso se emitieron medidas cautelares para proteger a las y los actores en contra de actos de violencia política⁴⁵, en el sentido de ordenar al Gobernador, al Secretario de Gobierno y a la Secretaría de Seguridad Pública, todos del Estado de Oaxaca, así como al Instituto local que inmediatamente y sin mayor dilación, se tomaran las medidas necesarias para proteger la integridad y seguridad de las y los recurrentes, a fin de que no fueran expulsados de su comunidad.

c) Pertinencia de las medidas

Quienes impartimos justicia tenemos la obligación de resolver conflictos a través de nuestras decisiones. Para ello, debemos evitar

⁴⁴ Ver también el SX-JDC-110/2020.

⁴⁵ Si bien en la sentencia se determinó la existencia de violencia política, para el caso de las mujeres se previó la posible existencia de violencia política basada en género.



que estas decisiones adolezcan de imprecisiones que deriven en ineficacia al momento de la implementación de nuestras resoluciones.

Las medidas de protección se fundamentan en la existencia de un riesgo de daño para la víctima y en su caso, las personas cercanas o vinculadas a ella. La Corte Europea ha considerado que la obligación de protección es de medios y no de resultados, incurriendo el Estado en responsabilidad cuando no adopta medidas razonables que tengan un potencial real de alterar el resultado o de atenuar el daño⁴⁶.

Así, consideramos que las medidas previstas en el Acuerdo no necesariamente son adecuadas, ya que no derivan de un análisis concreto de los hechos que conduzca a conocer los riesgos en los que se encuentra la actora.

Ese análisis debió tomar en cuenta, por ejemplo, que la actora ya había sido destituida de la presidencia de la mesa directiva y cesada de su cargo de diputada. Asimismo, debió hacerse cargo del tratamiento que el Congreso dio a las medidas ordenadas por el Tribunal Electoral local; así como del contexto político implicado en el caso.

Luego de ese análisis de determinación del riesgo, se habría estado en condiciones de definir cuáles eran las medidas a tomar.

Como hemos señalado en otras ocasiones, nos parece que es necesario diseñar una **metodología** que se haga cargo de las

⁴⁶ Ver Corte Europea de Derechos Humanos, *Caso de Opuz c. Turquía*, Petición No. 33401/02, 9 de junio de 2009, citada por la Comisión Interamericana en el *Caso Jessica Lenahan (Gonzales) y otros contra Estados Unidos*, Caso 12.626, Informe de Fondo No. 80/11, 21 de julio de 2011, párr. 134

SUP-REC-73/2020 ACUERDO DE SALA

particularidades derivadas del ejercicio de los derechos político-electorales⁴⁷ y que, a su vez, permita evaluar los riesgos que corre una víctima y, a partir de ello, generar un plan de protección adecuado a fin de que las medidas adoptadas sean eficaces⁴⁸.

Desde luego, esta metodología debe hacerse cargo de la opinión de quien solicita las medidas, lo que no implica trasladarle la responsabilidad de delinearlas, sino atender la problemática acorde a su situación particular.

Así, medidas establecidas en el acuerdo como *“abstenerse de impedir a la diputada local Daniela Viviana Rubio Avilés el ingreso a las instalaciones legislativas”*, denotan que en realidad se debió estudiar el fondo del asunto para determinar si existía la violación al ejercicio del cargo alegada por la parte actora.

Asimismo, nos parece inapropiado que en el acuerdo se ordene que el Gobierno del Estado, a través de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California Sur en veinticuatro horas realice un análisis de riesgo, un plan de seguridad (para la diputada y su familia), otorgue las medidas de protección e informe a la Sala Superior el cumplimiento dado a ello.

Esta medida es imprecisa y esta falta de certeza complica su ejecución, situación que demanda una particular atención, dado el cause que dio el Congreso a las órdenes de protección dictadas por el Tribunal local⁴⁹.

⁴⁷ Cabe señalar que en México no hay experiencia sobre análisis de riesgos en materia electoral, ya que primordialmente se han trabajado para periodistas y personas defensoras de los derechos humanos.

⁴⁸ Ver el voto conjunto emitido en el acuerdo de sala en el JDC-164/2020.

⁴⁹ El veintiséis de marzo se votó en el Congreso de Baja California Sur un punto del acuerdo mediante el cual se determinó, de entre otras cosas, dejar sin efectos las medidas cautelares dictadas por el Tribunal Electoral local, así como solicitarle una copia



Asimismo, el tiempo otorgado a la autoridad da cuenta de que, en todo caso, existen suficientes elementos que hubieran permitido que fuera la Sala quien se hiciera cargo de su delimitación.

Estas medidas, fortalecen la evidencia de que se debió resolver el fondo del asunto y determinar la pertinencia de las órdenes de protección, además de la cuestión de la competencia.

Conclusión

Con base en lo expuesto, consideramos que, en atención al contexto existente en el Congreso del Estado de Baja California Sur y a la temporalidad que ha transcurrido desde la presentación del medio de impugnación, este asunto debió resolverse en el fondo, con la finalidad de garantizar los derechos político-electorales que pudieran estar involucrados.

Por otra parte, no se advierte que en este caso existan elementos que configuren violencia política en razón de género, así como que las medidas aprobadas por la mayoría sean necesariamente pertinentes.

Estas son las razones que nos llevan a disentir de la decisión mayoritaria.

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.

certificada del audio y video de la sesión de fecha 13 de marzo. Disponible en: <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/xv-legislatura/segundo-ano/segundo-periodo-ordinario/orden-del-dia> (consultado el tres de junio).

SUP-REC-73/2020
ACUERDO DE SALA