

SÍNTESIS SUP-REC-91/2020 y acumulado

Recurrente: Dante Montaña Montero.
Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa.

Tema: Registro de personas que cometan violencia política en razón de género

Hechos

Juicio ciudadano local	El 23-01-2020, la Regidora de Equidad y Género y Grupos Vulnerables de un Ayuntamiento en Oaxaca, denunció al recurrente por diversas conductas que consideró VPG.
Resolución del Tribunal local	El 27-01-2020, el Tribunal Electoral de Oaxaca dictó medidas cautelares y el 14-04-2020 ordenó diversas acciones tendientes a resarcir el daño y declaró la que no se acreditaba VPG.
Juicios federales	El 23 y 27-04-2020, Inconformes la actora y ahora recurrente presentaron demandas en contra de la resolución del Tribunal local.
Resolución impugnada	El 02-06-2020, la Sala Xalapa determinó: a) Sobreseer el juicio del recurrente al carecer de legitimación activa; b) Modificar la sentencia del Tribunal local; c) En plenitud de jurisdicción tuvo por acreditada la VPG en contra de la actora; y d) ordenó medidas de reparación integral .
Recursos de reconsideración	El 05 y 17-06-2020, el hoy recurrente interpuso dos demandas ante la Sala Regional mismas que fueron remitidas a esta Sala Superior y que ahora se resuelven.

Consideraciones

Agravios por tema

Tema 1: Agravios relacionados al sobreseimiento y valoración de probatoria para acreditar VPG:

a) Determinación de existencia de VPG. Señala que no se acreditan los elementos del test previsto en el Protocolo y esa indebida acreditación de violencia política en razón de género le afecta en su derecho a ser votado.

b) Consideraciones sobre el supuesto indebido sobreseimiento. aduce que es incorrecto que la SRX sobreseyera su demanda de juicio electoral por carecer de legitimación activa al fungir como responsable en la instancia local.

Tema 2: Agravio relacionados con la orden de integrar una lista de personas infractoras:

Se controvierte lo relacionado con la integración de una lista de personas infractoras, conforme a lo siguiente:

a) Orden al Instituto local de registrar a las personas que tenga en su contra sentencias que califiquen la existencia de VPG y que se le inscriba en ella para que sea tomado en consideración en el próximo proceso electoral 2020-2021.

b) Vista al Consejo General del INE para que determine lo que en derecho corresponda si quisiera participar al cargo de diputado federal en el proceso electoral 2020-2021, extralimitando sus atribuciones.

Respuestas por tema

Respuestas respecto del Tema 1.

a) Los agravios sobre la falta de acreditación de los elementos del test previsto en el protocolo son **infundados**, porque la SRX acreditó fehacientemente todos los elementos del test de VPG y valoró adecuadamente las pruebas que la acreditaron.

Por lo anterior, **queda firme la determinación de Sala Xalapa sobre la acreditación de violencia política en razón de género.**

b) Se consideran **infundadas** las alegaciones, porque la SRX estuvo en lo correcto al determinar que el recurrente carecía de legitimación activa, ya que dicho funcionario fungió como autoridad responsable en la instancia previa, lo cual es acorde a los criterios de esta Sala Superior.

Respuestas respecto del Tema 2.

Es válido y constitucional ordenar la integración de una lista de personas infractoras en materia de VPG. Con ello, se da efectividad a las normas que buscan sancionar y erradicar estas conductas y transformar el ejercicio igualitario de los derechos de las mujeres en el ámbito público.

Así se sabe quiénes han infringido los derechos políticos de las mujeres, se disuade a quienes pretendan realizar actos de esa naturaleza.

Por tanto, **no le asiste la razón al recurrente**, ya que esa orden de integrar una lista de personas infractoras se justifica en el bloque de constitucionalidad respecto al deber de todas las autoridades para erradicar la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, procede la modificación de la sentencia impugnada, porque **su creación no solo incumbe al Instituto local, pues la elaboración de esa herramienta también le corresponde al INE, en el ámbito de su competencia**, por lo que deberá instaurar el registro nacional de personas sancionadas por VPG.

Conclusión: 1. Se **acumula** los expedientes; 2. Se **desecha de plano** la demanda en el SUP-REC-96/2020 por preclusión; 3. Se **modifica** la resolución impugnada conforme a lo **analizado** v: 4. Se **ordena** al INE emita los lineamientos conforme a lo resuelto.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

EXPEDIENTE: SUP-REC-91/2020 Y
ACUMULADO

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA
MATA PIZANA¹

Ciudad de México, veintinueve de julio de dos mil veinte.

Sentencia que, con motivo de la impugnación de Dante Montaña Montero, entre otras determinaciones: **a) modifica** la resolución emitida por la Sala Regional Xalapa en la que se determinó la existencia de violencia política en razón de género y ordenó a un instituto local el registro del recurrente en una lista de personas que han incurrido en ese tipo de violencia,² y **b) precisa que la modificación es para el efecto de ordenar también al INE la emisión de lineamientos para la creación de un registro nacional de personas sancionadas por violencia política por razones de género.**

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
I. ANTECEDENTES.....	3
II. COMPETENCIA.....	5
III. JUSTIFICACIÓN DE LA URGENCIA PARA RESOLVER.....	6
IV. ACUMULACIÓN.....	9
V. IMPROCEDENCIA POR PRECLUSIÓN DEL SUP-REC-96/2020.....	9
VI. REQUISITOS GENERALES Y ESPECIALES DE PROCEDENCIA RELATIVOS AL SUP-REC-91/2020.....	10
VII. TERCERA INTERESADA.....	15
VIII. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.....	15
IX. ESTUDIO DE FONDO DE LA CONTROVERSIA.....	17
Tema 1. Determinación de existencia de violencia política de género.....	18
Tema 2. Orden de integrar una lista de personas infractoras.....	39
X. RESUELVE.....	61

GLOSARIO

Actora:	La mujer que fue objeto de violencia política en razón de género, por no ser necesario mencionar su nombre, a efecto de no revictimizarla.
Ayuntamiento:	Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino.
CEDAW:	Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ Instructor: Fernando Ramírez Barrios. Secretariado: Araceli Yhali Cruz Valle, Roselia Bustillo Marín, Cruz Lucero Martínez Peña e Isaías Trejo Sánchez. Colaboraron: Carolina Roque Morales, Daniel Alejandro García López y German Vásquez Pacheco.

² Emitida en los expedientes **SX-JDC-151/2020 y SX-JE-39/2020 acumulados**

Convención Belém do Pará:	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
INE / Consejo General:	Instituto Nacional Electoral.
Instituto local:	Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
Juicio ciudadano:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley para erradicar la violencia:	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Recurrente:	Dante Montaña Montero, presidente municipal de Santa Lucía del Camino, Oaxaca.
Registro nacional de VPG	Registro nacional de personas sancionadas por violencia política por razón de género.
Resolución impugnada:	La dictada en el expediente SX-JDC-151/2020 y SX-JE-39/2020 acumulados.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Regional o Sala Xalapa:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en la Xalapa, Veracruz.
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tercera interesada:	Nallely Ortiz Jiménez.
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

I. ANTECEDENTES

1. Elección. El uno de julio de dos mil dieciocho, se realizó la jornada electoral para elegir a las autoridades del Ayuntamiento, en la cual resultó electa como regidora la actora y el ahora recurrente como presidente municipal.

2. Toma de protesta. El uno de enero de dos mil diecinueve, tomaron protesta para fungir durante el periodo 2019-2021; asimismo, se llevó a cabo la asignación de regidurías, designando a la actora como Regidora de Equidad y Género y Grupos Vulnerables.

3. Juicio ciudadano local. El veintitrés de enero³, la actora promovió juicio ciudadano ante el Tribunal local a fin de controvertir supuestas acciones y omisiones que, desde su perspectiva, le obstruían e impedían ejercer plenamente los derechos político-electorales

³ Salvo mención diversa todas las fechas corresponden a dos mil veinte.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

inherentes a su cargo y constituían violencia política en razón de género⁴.

4. Medidas cautelares. El veintisiete de enero, el Tribunal local dictó medidas de protección a favor de la actora, a fin de ordenar a los integrantes del Ayuntamiento, abstenerse de realizar conductas que restrinjan los derechos político-electorales de la actora o sus familiares.

5. Resolución del juicio ciudadano local⁵. El quince de abril, el Tribunal local, entre otras cuestiones, declaró fundada la obstrucción al ejercicio del cargo de la actora, en consecuencia, ordenó al presidente municipal realizar diversos actos⁶; asimismo, declaró la inexistencia de la violencia política en razón de género.

6. Juicio ciudadano federal.

a. Demandas. Inconformes, el veintitrés y veintisiete de abril, la actora y el recurrente presentaron demandas de juicio ciudadano y juicio electoral respectivamente.

b. Resolución impugnada⁷. El dos de junio, la Sala Regional, entre otras cuestiones, determinó: **a.** sobreseer el juicio promovido por el recurrente al carecer de legitimación activa; **b.** modificar la sentencia del Tribunal local y en plenitud de jurisdicción tener por acreditada la

⁴ Los actos que señala que configuran la violencia política en razón de género son: Falta de pago de aguinaldo; falta de mobiliario para trabajar; omisión de entregar recursos humanos para realizar su labor; omisión de convocarla a sesiones de cabildo; invisibilización porque los proyectos que ella ha realizado no son publicitados a nombre de otras regidurías y no la que ella representa.

⁵ Expediente JDC/13/2020.

⁶ a.- Convocar a la Regidora de Equidad, Género y Grupos Vulnerables, a todas las sesiones de cabildo ordinarias, extraordinarias y solemnes, celebradas en el Ayuntamiento ...

b.- Dentro del plazo de cinco días hábiles, proporcionar a la actora, el mobiliario y equipo de oficina, asimismo, asignar los recursos humanos que apoye las labores de la parte actora como Regidora de Equidad, Género y Grupos Vulnerables, lo cual deberá comprobar fehacientemente ante este órgano jurisdiccional.

c.- Dar respuesta a los oficios que la actora le haya dirigido, dentro del plazo de diez días hábiles ...

d.- Pagar la cantidad de trece mil, cuatrocientos setenta y un pesos con 53/200 M. N., por concepto de aguinaldo.

[...]

⁷ SX-JDC-151/2020 y SX-JE-39/2020 acumulados.

violencia política en razón de género en contra de la actora; y **c.** ordenar medidas de reparación integral⁸.

7. Recursos de reconsideración.

a) Demandas. Inconforme, el cinco y diecisiete de junio, el recurrente presentó demandas de recursos de reconsideración ante la Sala Regional.

b) Trámite. En su oportunidad, el Magistrado Presidente, mediante acuerdos, ordenó integrar, en cada caso, los expedientes **SUP-REC-91/2020** y **SUP-REC-96/2020** y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña para los efectos que en Derecho proceda.

c) Remisión de escrito de tercero interesado. El once de junio, se recibieron en la oficialía de partes de la Sala Superior, oficios por los que la Sala Xalapa remite dos escritos de tercera interesada.⁹

d) Admisión y cierre. El Magistrado Instructor, en su oportunidad, admitió a trámite la demanda del **SUP-REC-91/2020**, cerró instrucción y ordenó elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, por ser un

⁸ Ordenó lo siguiente: A los integrantes del cabildo , abstenerse de obstaculizar el ejercicio del cargo de la regidora; a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca instrumentar un operativo preventivo y que otorgue especial protección a la regidora; dio vista a la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, para que inicie una investigación; al Ayuntamiento que elabore Lineamientos bajo los cuales se deberá regir el actuar de los integrantes de dicho a fin de prevenir, la VPG al interior del Ayuntamiento.

Además, vinculó a la Secretaría de Mujeres Oaxaca, implementar capacitación y sensibilización a funcionarios; dio vista al Instituto local para que, desde su competencia: (i) lleve un registro de ciudadanos que tengan en su contra, sentencias que califiquen la existencia de violencia política en razón de género; (ii) en ese registro inscriba al ciudadano Dante Montaña Montero; y, (iii) ello sea tomado en consideración en el próximo proceso electoral ordinario 2020-2021; dio vista de la sentencia al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en caso de que el recurrente pretenda ser candidato al cargo de diputado federal en el próximo proceso electoral ordinario 2020-2021, adopte la determinación que conforme a Derecho corresponda.

⁹ Ambos escritos se presentaron ante la responsable el nueve de junio, pero el primer escrito se recibió a las diez horas con cincuenta y siete minutos y a nombre de Nallely Jiménez Ortiz; el segundo escrito se presentó a las trece horas con cuarenta y tres minutos, a nombre de Nallely Ortiz Jiménez, con la aclaración de que por error el escrito presentado en un primer momento se había asentado su nombre de manera incorrecta, por lo que precisó que el nombre correcto es el precisado en el segundo escrito.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

recurso de reconsideración, respecto del cual corresponde a esta autoridad jurisdiccional, en forma exclusiva, la facultad para resolverlo¹⁰.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA URGENCIA PARA RESOLVER

Los medios de impugnación son de urgente resolución conforme a lo dispuesto en los Acuerdos Generales 2/2020 y 4/2020 de esta Sala Superior, en los que, entre otras cuestiones, se autorizó la resolución de forma no presencial de los medios de impugnación que se consideren urgentes y puedan generar un daño irreparable, lo cual se debe justificar en la propia sentencia.¹¹

La urgencia se justifica porque la sentencia impugnada se relaciona con la acreditación de violencia política en razón de género ejercida por el ahora recurrente y la emisión de distintas medidas de protección a favor de la actora.

Lo anterior, se sustenta en el criterio de la Sala Superior al establecer que las autoridades electorales están obligadas a evitar la afectación de derechos político-electorales por hechos u omisiones relacionados con **violencia política en razón de género**, lo cual se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con la debida diligencia en atención a que las mujeres tienen el derecho a disfrutar de una vida libre de discriminación y violencia.¹²

¹⁰ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución, 186, fracción X y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica y 64 de la Ley de Medios.

¹¹ "IV. En términos de lo establecido en el primer párrafo del numeral IV del Acuerdo General 2/2020, se discutirán y resolverán de forma no presencial los asuntos previstos en el artículo 12 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los asuntos urgentes, entendiéndose por éstos aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable, lo cual deberá estar debidamente justificado en la sentencia. En todo caso, serán objeto de resolución aquellos que de manera fundada y motivada el Pleno determine con base en la situación sanitaria del país, de manera que, si las medidas preventivas se extienden en el tiempo, según lo determinen las autoridades sanitarias correspondientes, este Tribunal podrá adoptar las medidas pertinentes para la resolución de esos asuntos.

Por tanto, los proyectos correspondientes deberán circularse con la **anticipación** suficiente para su discusión y resolución, lo cual deberá ser conforme a la agenda que la Presidencia, a través del Titular de la Secretaría General de Acuerdos, hubiere establecido para ese efecto.

¹² Jurisprudencia 48/2016, cuyo rubro es: **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES.**

En ese sentido, es necesario que este Tribunal Electoral se pronuncie a la brevedad, ya que, la resolución que se emita, en su caso, podrá revocar, confirmar o modificar la sentencia impugnada y sus efectos podrán repercutir o no en la acreditación de la violencia política en razón de género y, en consecuencia, en las medidas de protección a favor de la actora que, por su propia naturaleza son de urgente resolución, dado que, en su caso, podrían generar un daño irreparable.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que corresponde al órgano jurisdiccional electoral, en el marco de sus competencias, la responsabilidad de promover, así como, garantizar y proteger los derechos políticos de las mujeres; actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra las mujeres en la vida política a **través de un proceso sumario**.¹³

Por tanto, con independencia del sentido de la sentencia, al estar relacionada la controversia sobre el dictado de medidas de protección a favor de una víctima de violencia política en razón de género, es que se deben analizar a la brevedad los presentes recursos de reconsideración.

Asimismo, se estima que los recursos que se analizan son de urgente resolución, dado que, el recurrente señala que, la resolución impugnada vulnera su derecho político-electoral a ser votado porque le impide participar en los próximos comicios como candidato a presidente municipal o diputado federal por las vistas ordenadas al Instituto local y al INE.

Por lo tanto, es necesaria la resolución de los asuntos ante el inminente inicio de los procesos electorales local¹⁴ y federal¹⁵, pues el actor

¹³ De conformidad con lo previsto en los artículos 7, párrafo primero, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral; 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; 13, 29 y 30 de la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política, Ver resolución dictada en el expediente SUP-REC-81/2020.

¹⁴ El proceso electoral ordinario en Oaxaca inicia la primera semana del mes de septiembre del año previo a la jornada electoral, de conformidad con el artículo 37, numeral 12, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

considera que la emisión de la lista de personas infractoras podría afectar sus derechos político-electorales de manera irreparable, en su aspiración a contender como candidato a presidente municipal o diputado federal.

Aunado a que, la emisión de esta sentencia dotará de certeza, respecto a la elaboración de los registros de personas que cometieron violencia política en razón de género previo al inicio del proceso electoral 2020-2021, tanto federal como en el estado de Oaxaca.

Derivado de lo antes razonado, esta Sala Superior considera que se actualiza el requisito de urgencia previsto por el Pleno en los acuerdos generales 2/2020 y 4/2020 y, en consecuencia, deban resolverse los recursos en sesión pública por videoconferencia.

Asimismo, importa señalar que esta Sala Superior emitió el acuerdo 6/2020¹⁶, por el cual se amplió el catálogo de asuntos que se pueden resolver de forma **no presencial** durante la contingencia sanitaria.

Los asuntos que motivan esa ampliación son aquellos casos relacionados con temas de grupos de vulnerabilidad, interés superior de los menores, **violencia política en razón de género**, asuntos intrapartidistas y procesos electorales próximos a iniciar.

En el caso concreto, **se justifica la resolución de los recursos de reconsideración**, porque la controversia guarda relación con la controversia vinculada con la existencia de violencia política por razón de

En conclusión, **resulta indispensable que esta Sala Superior se pronuncie sobre la controversia planteada** por encuadrarse en el supuesto de asuntos vinculados con violencia política por razón de género contemplado en el acuerdo 6/2020¹⁷.

¹⁵ El proceso electoral federal comienza la primera semana de septiembre del año anterior a aquél en que se celebren las elecciones federales ordinarias, de conformidad con el artículo 40, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁶ El pasado primero de julio.

¹⁷ Artículo 1, primer párrafo, inciso b), del Acuerdo 6/2020.

IV. ACUMULACIÓN

Procede acumular los recursos de reconsideración al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable (Sala Xalapa) y en el acto impugnado (sentencia emitida en el expediente SX-JDC-151/2020 y SX-JE-39/2020 acumulados).

En consecuencia, el expediente SUP-REC-96/2020 se debe acumular al diverso SUP-REC-91/2020, por ser el más antiguo.

Por lo anterior, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutivos de la sentencia, al expediente acumulado.

V. IMPROCEDENCIA POR PRECLUSIÓN DEL SUP-REC-96/2020

1. Decisión.

La demanda interpuesta por el recurrente, presentada el diecisiete de junio ante la Sala Regional, es improcedente porque con antelación agotó su derecho de impugnación¹⁸ al interponer el diverso recurso **SUP-REC-91/2020**.

2. Justificación.

Esta Sala Superior ha sostenido que el derecho a impugnar sólo se puede ejercer dentro del plazo legal correspondiente, en una sola ocasión, en contra del mismo acto.

Por ello, la presentación de una demanda ante la autoridad responsable con el fin de combatir una decisión específica agota el derecho de acción; en consecuencia, si se presenta una segunda demanda por el mismo actor en contra del mismo acto, esta última es improcedente.

En consecuencia, una vez promovido un medio de impugnación tendente a controvertir determinado acto o resolución, resulta

¹⁸ Artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

jurídicamente improcedente en materia electoral presentar una segunda demanda.

3. Caso concreto.

En el caso que se resuelve se advierte que el cinco de junio, el recurrente presentó en la oficialía de partes de la Sala Regional demanda de recurso de reconsideración a fin de controvertir la resolución impugnada. Esta demanda motivó el recurso de reconsideración SUP-REC-91/2020.

Posteriormente, el diecisiete siguiente, el recurrente presentó diversa demanda para controvertir ese mismo acto. Este otro escrito originó el expediente SUP-REC-96/2020. Del análisis de los escritos se advierte que en ambos el recurrente plantea agravios similares.

Por tanto, es evidente que, con la primera demanda, el recurrente agotó su derecho de impugnación para controvertir la sentencia emitida por la Sala Xalapa y, por ende, el segundo recurso registrado como SUP-REC-96/2020 es improcedente¹⁹.

4. Conclusión.

La demanda que dio origen al expediente **SUP-REC-96/2020** es improcedente, porque el recurrente agotó su derecho de impugnación, ante lo cual procede su **desechamiento de plano**.

VI. REQUISITOS GENERALES Y ESPECIALES DE PROCEDENCIA RELATIVOS AL SUP-REC-91/2020

La Sala Superior considera que el recurso de reconsideración SUP-REC-91/2020 satisface los requisitos generales y especiales de procedibilidad, conforme a lo siguiente²⁰.

¹⁹ En términos de los artículos 9, 17 y 18 de la Ley de Medios.

²⁰ De conformidad con lo previsto en los artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 2, inciso a), 9, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 61, párrafo 1, inciso a), 62, párrafo 1, inciso a), fracción I, 63, 65, párrafo 1, inciso a), 66, párrafo 1, inciso a) y 68 de la Ley de Medios.

1. Requisitos generales.

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y, en ella consta el nombre del recurrente y su firma autógrafa, el domicilio para oír y recibir notificaciones, la sentencia impugnada, los hechos, los agravios y los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. Se satisface el requisito, porque el recurrente aduce que tuvo conocimiento de la sentencia impugnada, el mismo día de su emisión, es decir, el dos de junio y presentó su demanda de reconsideración el cinco siguiente, de ahí que, es evidente su oportunidad.

c) Legitimación. Se satisface este requisito²¹, porque si bien, el recurrente fungió como autoridad responsable en la instancia local, lo cierto es que, la resolución impugnada incide en su esfera individual, al determinar que ejerció violencia política en razón de género, lo cual puede tener consecuencias para poder participar en el próximo proceso electoral local o federal.

d) Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico, dado que alega una afectación directa a su esfera de derechos derivado de lo resuelto por la Sala Xalapa, pues la sentencia determinó que ejerció violencia política en razón de género.

e) Definitividad. Se cumple con el requisito, dado que, para controvertir la sentencia impugnada, procede de manera directa el recurso de reconsideración, porque en la normativa electoral aplicable no se advierte que se deba agotar algún otro medio de impugnación.

2. Requisito especial.

En el caso particular, se cumple el requisito especial de procedencia.

²¹ De conformidad con la jurisprudencia 30/2016, de rubro: "**LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL**"

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

El recurso de reconsideración es un medio ordinario para impugnar resoluciones dictadas en juicios de inconformidad respecto de los resultados de elecciones de diputaciones y senadurías, referidas en el artículo 61, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios, dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal.

Por otra parte, se trata de un medio extraordinario de control de regularidad constitucional, ya que según lo dispuesto por el numeral señalado, en su párrafo 1, inciso b), la procedencia de dicho recurso también se actualiza cuando se impugnan sentencias dictadas por las Salas Regionales, en un medio diverso al juicio de inconformidad, cuando inapliquen alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Federal.

Respecto del último supuesto, esta Sala Superior ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración, en aras de garantizar debidamente el derecho humano de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal.

En efecto, esta Sala Superior²² ha sostenido que, el recurso de reconsideración es procedente en aquellos asuntos inéditos o que implican un nivel de importancia y trascendencia que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional.

Lo anterior, respecto de sentencias de las Salas Regionales en las que se estudien asuntos en los que se requiera garantizar la coherencia del sistema jurídico en materia electoral o el derecho a un recurso efectivo respecto de sentencias que impliquen una posible vulneración grave a la esfera de derechos y libertades fundamentales de personas o colectivos que de otra forma no obtendría una revisión judicial.

Para ello, una cuestión será importante cuando la entidad de un criterio implique y refleje el interés general del asunto desde el punto de vista

²² Jurisprudencia 5/2019 de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES. Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2019&tpoBusqueda=S&sWord=importancia,y,trascendencia>.

jurídico; y será trascendente cuando se relacione con el carácter excepcional o novedoso del criterio que, además de resolver el caso, se proyectará a otros con similares características.

En este sentido, la actualización de estos requisitos debe verificarse caso por caso. Con ello se asegura la efectividad de los recursos judiciales y el deber constitucional de adoptar medidas de protección de los derechos humanos, así como garantizar el acceso a recursos internos adecuados y efectivos ante la violación de los derechos reconocidos constitucional y convencionalmente.

De ese modo, el recurso de reconsideración, como un medio de impugnación extraordinario ha alcanzado una función fundamental, que es participar de la coherencia constitucional del sistema electoral. Lo anterior, de forma homogénea con el ejercicio que despliegan Tribunales Constitucionales en otras latitudes, a través de figuras procesales como el *certiorari*²³ en los Estados Unidos de América.

Por tanto, el reconocimiento de dicha potestad discrecional a este Tribunal representa un supuesto adicional de procedencia mediante la selección de los casos que implican una importancia que, por sus alcances, debe ser decidida en esta instancia.

El presente asunto versa sobre un tema relevante para el sistema democrático, atinente a un criterio para la interpretación y aplicación futura derivado de las recientes reformas en materia de violencia política en razón de género publicadas en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril.

En el caso que se analiza, la Sala Regional ordenó, entre otras cosas, al Instituto local para que, dentro de su ámbito de competencia: **a.** lleve un registro de ciudadanos que tengan en su contra, sentencias que califiquen la existencia de violencia política en razón de género; **b.** en

²³ La figura del *certiorari* implica un cierto grado de discrecionalidad respecto a la selección de casos por un órgano judicial terminal. Esto es, se trata de reconocer una facultad que permite enfatizar el carácter del órgano de última instancia que revisa los alcances constitucionales de una determinada norma o interpretación.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

ese registro inscriba al ahora recurrente; y, **c.** ello sea tomado en consideración en el próximo proceso electoral ordinario 2020-2021.

Por otra parte, dio vista al INE para que en caso de que el ahora recurrente pretenda participar como candidato al cargo de diputado federal en el próximo proceso electoral ordinario 2020-2021, adopte la determinación que conforme a Derecho corresponda.

Debido a lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, es relevante y trascendente el tema que nos ocupa, porque con la sentencia que se emita se puede determinar el sustento constitucional de la orden de integrar una lista de personas infractoras por violencia política en razón de género.

Esto es, analizar si tiene asidero constitucional una orden para la emisión de una lista o registro de personas que cometieron violencia política en razón de género y determinar la autoridad competente para elaborarla.

Por lo expuesto, se considera que el presente asunto es relevante y trascendente jurídicamente, ya que, con la emisión de la presente resolución se contestará la interrogante ***¿es constitucionalmente válida la emisión de una lista de personas que cometieron violencia política en razón de género?***

La respuesta a esa pregunta puede generar un criterio relevante para el sistema jurídico electoral mexicano, el cual podría irradiar a las entidades federativas y a nivel nacional, generando una línea de interpretación integral y coherente respecto a la integración de listas de personas que hayan vulnerado normas sobre violencia política en razón de género.

Por todo lo expuesto, procede analizar el fondo de los planteamientos hechos valer.

VII. TERCERA INTERESADA

Se tiene como tercera interesada a Nallely Ortiz Jiménez²⁴, en los siguientes términos:

a. Forma. En el escrito consta el nombre y firma de la compareciente, además se menciona el interés incompatible con el del recurrente.²⁵

b. Oportunidad. El escrito fue presentado dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas²⁶, dado que, el plazo legal transcurrió de las dieciséis horas con treinta minutos del cinco de junio²⁷ a la misma hora del nueve de junio, sin contarse los días seis y siete al ser sábado y domingo, respectivamente, pues la controversia no se relaciona directamente con algún proceso electoral.²⁸

De ahí que, si el escrito de comparecencia se presentó a las trece horas con cuarenta y tres minutos del nueve de junio, es evidente su oportunidad.

c. Legitimación. Se cumple el requisito, porque el escrito de tercero interesado se advierte un derecho incompatible al del recurrente.

En efecto, este último pretende que se revoque la resolución impugnada a fin de que no se acredite la violencia política en razón de género. En cambio, la tercera interesada pretende que se confirme la sentencia impugnada.

VIII. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

Por su parte, la tercera interesada en su comparecencia hace valer las siguientes causales de improcedencia:

1. Ausencia de presupuestos de procedibilidad.

²⁴ Artículo 17, de la Ley de Medios.

²⁵ En el caso, se precisa que la actora presentó un segundo escrito dentro del plazo de comparecencia para señalar su nombre de manera correcta.

²⁶ Artículo 67, de la Ley de Medios.

²⁷ Como se advierte de la cédula de publicación de siete de junio, que obra en autos.

²⁸ De conformidad con el artículo 7 de la Ley de Medios.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

La tercera interesada considera que no se actualizan los requisitos de procedibilidad contenidos en la ley de medios ni en la ampliación de los supuestos sostenidos por esta Sala Superior,²⁹ por lo que estima que las demandas son notoriamente improcedentes y deben desecharse.

Se **desestima** la causal de improcedencia relativa a la falta de presupuestos de procedibilidad por las razones analizadas en el apartado de estudio de los requisitos especiales de procedencia.

En cuyo apartado se concluyó que el tema de controversia resulta relevante y trascendente, ya que se estima que el criterio adoptado puede determinar si es constitucionalmente válida la emisión de una lista de personas que cometieron violencia política en razón de género.

2. Falta de legitimación e interés jurídico.

A juicio de la tercera interesada, el recurrente carece de legitimación activa para controvertir la resolución emitida por la Sala Regional Xalapa debido que en el juicio primigenio fungió como demandado y no adujo ningún perjuicio en su ámbito personal.

En igual sentido, se **desestima** la causal de improcedencia por falta de legitimación, ya que, como se estableció previamente, se tuvo por satisfecho el requisito por excepción,³⁰ toda vez que la resolución impugnada incide en la esfera individual del recurrente, al acreditar que ejerció actos de violencia política en razón de género, lo cual puede tener consecuencias para poder participar en el próximo proceso electoral local o federal.

En el caso particular, el recurrente carecía de legitimación activa ante Sala Xalapa, porque en esa instancia acudió para defender los intereses del Ayuntamiento y no algún interés propio.

²⁹ Artículo 61 de la ley de medios y las jurisprudencias 17/2012, 19/2012 y 10/2011.

³⁰ De conformidad con la jurisprudencia 30/2016, de rubro: "**LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL**"

Lo contrario sucede ante esta Sala Superior, ya que en la resolución impugnada se tuvo por acreditada VPG, lo cual incide en su esfera individual de derechos, por lo que en esta resolución sí procedería el análisis de todas las pruebas aportadas en razón de tutelarle su acceso a la justicia.

IX. ESTUDIO DE FONDO DE LA CONTROVERSIA

1. Análisis de conceptos de agravio.

a) Metodología.

Del análisis de la demanda se advierten diversos conceptos de agravio dirigidos a controvertir las determinaciones de la responsable, los cuales se pueden dividir en dos temas principales:

I. Agravios relacionados con el sobreseimiento y la valoración de pruebas por las que la responsable tuvo acreditada la violencia política en razón de género.

II. Agravios relacionados con la orden de integrar una lista de personas que tengan en su contra sentencias que califiquen la existencia de violencia política en razón de género.

En primer lugar, se analizarán los conceptos de agravio en los que el actor cuestiona la valoración de pruebas por las que la responsable tuvo acreditada la violencia política en razón de género.

En segundo lugar, para el caso de que se tuviera por acreditada la violencia política por razón de género, se abordarán los conceptos de agravio relacionados con los efectos de la sentencia de Sala Xalapa en los que ordenó al Instituto local integrar una lista de personas que tengan en su contra sentencias que califiquen la existencia de violencia política en razón de género.³¹

³¹ Jurisprudencia 4/2000 **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

b) Análisis concreto de conceptos de agravio.

Tema 1. Determinación de existencia de violencia política de género.

a. Planteamiento. El recurrente expone diversos conceptos de agravio para cuestionar la existencia de la violencia política en razón de género y las consecuencias que ello supuestamente le genera.

Señala que no se acreditan los elementos del test previsto en el Protocolo y esa indebida acreditación de violencia política en razón de género le afecta en su derecho a ser votado.

b. Decisión. Los conceptos de agravio sobre la falta de acreditación de los elementos del test previsto en el protocolo son **infundados**, porque contrariamente a lo sostenido por el recurrente, en el caso concreto, la Sala Xalapa acreditó fehacientemente los cinco elementos del aludido test.

c. Justificación.

1. La Sala Xalapa acreditó fehacientemente la existencia de violencia política en razón de género.

1.1 Sentencia de la Sala Xalapa.

Del análisis de la sentencia controvertida se advierte que la responsable, tuvo por acreditada la violencia política por razón de género en contra de una regidora, con base en la acreditación de las siguientes conductas:

i) no se le convocaba a sesiones;

ii) no se le proporcionó mobiliario, equipo de oficina ni se le asignaron recursos humanos que apoyaran las labores en la Regiduría de Equidad, Género y Grupos Vulnerables,

iii) no se le dio respuesta a diversos oficios que la promovente dirigió al Presidente Municipal y a otros integrantes del Ayuntamiento; y

iv) no se le cubrió el pago del aguinaldo dentro del tiempo que correspondía.

Los elementos de prueba que valoró la Sala Xalapa, para arribar a la existencia de violencia política por razón de género fueron los siguientes:

i) el link de la red social de Twitter <https://twitter.com/DANTEMONTANO/status/1175430974315945985?s=08>;

ii) el audio que presentó la actora que resulta coincidente con el video que aportó el Presidente Municipal, y

iii) el oficio SLC/HA/001/2020 signado por la Síndica Procuradora; las Regidoras de Hacienda y de Salud y Ecología; y, los Regidores de Obras Públicas, Gestión Gubernamental y Derechos Humanos.

Del análisis de dichas pruebas, la responsable tuvo por acreditadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar siguientes:

- En el **link de Twitter** hay un video del que se advierte que la persona que se ostenta como Presidente Municipal junto con las personas que se identifican como Regidores de Derechos Humanos y de Obras Públicas hacen mención al programa que refirió la actora haber impulsado, es decir, el programa ruta segura.

Que en el video el Presidente Municipal hace público el programa y que en él no aparece la actora, ni la mencionan a ella o la Regiduría que encabeza o bien que estuviese también contribuyendo en la elaboración y desarrollo del programa social.

- En el **audio** presentado por la actora, el cual es coincidente con un **video** que aportó el recurrente, se advierte que las personas que

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

sostienen la conversación son la actora y el Presidente Municipal y que los hombres que se escuchan refieren que se va a iniciar un procedimiento en contra de la regidora por fraude, derivado de un conflicto relacionado con el destino y tratamiento de un basurero.

- El **oficio** está dirigido al Tribunal local; está firmado por la Síndica Procuradora así como las Regidora de Hacienda y de Salud y Ecología, y los Regidores de Obras Públicas, Gestión Gubernamental y Derechos Humanos.

En ese documento los signatarios expresan que, en cumplimiento a las medidas de protección decretadas por el Tribunal local, determinan acatarlas, dado que con ello muestran su solidaridad, apoyo y respaldo a la actora, ya que afirman estar comprometidos a contribuir con la eliminación de todas las formas y tipos de violencia hacia la mujer y que aseveran haber sido testigos de la violencia y discriminación que el Presidente Municipal ha ejercido contra la regidora.

Del análisis individual y conjunto de las tres pruebas referidas, la responsable consideró que se obtenían indicios que, enlazados, demostraban que el recurrente incurrió en violencia política en razón de género en contra de la actora, debido a que la invisibilizó y le obstruyó el ejercicio de su cargo.

Así, se advierte que la Sala Regional tuvo por acreditada la violencia política en razón de género al estudiar de manera concatenada todos los hechos que tuvo por acreditados el Tribunal local; los señalamientos de la actora por los que consideraba que era sujeta de la referida violencia; así como del análisis de las pruebas aportadas.

1.2 Aplicación del test para acreditar violencia política por razón de género.

La Sala Xalapa acreditó la existencia de violencia política en razón de género a partir de los elementos señalados en el test previsto en el Protocolo y en la jurisprudencia 48/2016.³²

La Sala Regional analizó los hechos a partir de los elementos que deben concurrir para la configuración de violencia política en razón de género conforme a lo siguiente.

i. Que el acto u omisión se de en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público.

La responsable, tuvo por acreditado dicho elemento, al considerar que los hechos referidos por la actora se desplegaron en el marco del ejercicio de sus derechos político-electorales en su vertiente de ejercicio al cargo de Regidora de Género, Equidad y Grupos Vulnerables, del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, Oaxaca.

ii. Sea perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.

Estimó que se cumplía ya que las conductas fueron desplegadas por una autoridad, en este caso, por el Presidente Municipal del aludido Ayuntamiento, contra la Regidora en cita, en el entendido que ambos tienen la misma jerarquía como integrantes del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino.

iii. Sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico o sexual.

La Sala Xalapa, a partir del análisis individual y conjunto de las pruebas³³, concluyó que existían indicios que, enlazados, demostraban

³² **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.**

³³ a) El link de la red social de Twitter <https://twitter.com/DANTEMONTANO/status/1175430974315945985?s=08> b) El audio que presentó la actora que resulta coincidente con el video que aportó el Presidente Municipal, y c) El oficio SLC/HA/001/2020 signado por la Síndica Procuradora; las Regidoras de Hacienda y de Salud y Ecología; y, los Regidores de Obras.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

que el Presidente Municipal incurrió en violencia política en razón de género contra la actora debido a que la invisibilizó y le obstruyó en el ejercicio de su cargo.

La responsable señaló que se tenía por acreditado que:

- El Presidente Municipal amenazó a la actora con la presentación de una denuncia por fraude.
- El recurrente no atendía las peticiones de la actora, es decir, la ignoraba o invisibilizaba.
- Existía una actuación estereotipada de que los hombres unidos pueden invisibilizar o intimidar a una mujer³⁴.
- Diversos integrantes del Ayuntamiento manifestaron de manera espontánea ante el Tribunal local que la regidora sufrió acoso por parte del presidente municipal.

Conforme a lo anterior, la Sala Xalapa concluyó que quedaba demostrado que el Presidente Municipal obstruyó el ejercicio del cargo de la actora como Regidora y que ha ejercido violencia simbólica, psicológica y económica en su contra.

Refirió que ello se confirmaba porque los actos que tuvo por demostrados han invisibilizado a la actora, debido a que fue señalada de cometer hechos delictivos, la discriminaron al no convocarla a sesiones, al no pagarle en tiempo el ingreso que por derecho le correspondía, al no otorgarle un espacio óptimo para el desempeño de sus funciones y al no darle respuesta a sus peticiones.

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

³⁴ Ese razonamiento atendió a que del video analizado la responsable observó que Presidente Municipal estaba acompañado de otro hombre y, entre los dos, le señalaban a la actora aspectos relacionados con un fraude y el posible inicio de un procedimiento en su contra.

La Sala Xalapa tuvo por acreditado este elemento, pues consideró que las conductas acreditadas menoscabaron el desempeño del cargo para el que fue electa la regidora, dado que existe un trato diferenciado hacia la regiduría que ella encabeza, ya que no se le convocaba a sesiones de cabildo, ni se le consideraba para dar a conocer los programas que lleva el Ayuntamiento relacionados con mujeres y grupos vulnerables.

Así, concluyó que las conductas desplegadas en contra de la actora menoscabaron su derecho a ejercer su cargo de Regidora de manera libre de violencia.

v. Se base en elementos de género, es decir: a. se dirija a una mujer por ser mujer; b. tenga un impacto diferenciado en las mujeres; c. afecte desproporcionadamente a las mujeres.

La Sala Regional tuvo por acreditadas las hipótesis contempladas en este elemento, en términos de las consideraciones expuestas en el apartado previo, debido a que las conductas asumidas por el Presidente Municipal, en perjuicio de la actora, se basan en elementos de género. Al respecto, consideró que dichas conductas:

- Se dirigían a la actora por ser mujer, pues estaban encaminadas a obstaculizar el ejercicio de sus funciones, teniendo como base elementos de género dado que, en términos simbólicos, se demeritó su participación en el ejercicio de las funciones, entre otras, la de dar a conocer el programa ruta segura que se está implementando en el Municipio.
- Implicaban un impacto diferenciado en la actora, ya que encontrarse en un grado de vulnerabilidad, derivado de los actos desplegados por el Presidente Municipal, le impidieron ejercer de manera plena sus funciones dentro del cabildo.
- Afectaron desproporcionadamente a la actora, pues incluso no contaba con mobiliario ni recursos humanos que la apoyaran en el desempeño de sus funciones.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

En ese contexto, la Sala Xalapa concluyó que se acreditaba la violencia política en razón de género generada por el Presidente Municipal contra la actora, en su calidad de Regidora de Equidad, Género y Grupos Vulnerables del propio Ayuntamiento.

2. Las alegaciones del recurrente no desvirtúan la existencia de violencia política en razón de género.

El recurrente sostiene que la Sala Regional debió allegarse de las pruebas necesarias para determinar si se acreditaba o no la violencia política en razón de género.

Refiere que la responsable tuvo por acreditada la violencia política en razón de género con base en meros indicios, sin existir pruebas contundentes para demostrar su responsabilidad.

Indica que es incorrecto que la responsable concluyera que la actora impulsó el programa “ruta segura” sin que existiera algún medio de convicción que acreditara tal hecho.

Expresa que la Sala responsable valoró de manera errónea las pruebas aportadas, dado que, con ellas se acredita que la actora ofende al recurrente, incluso agrede a otra mujer, por lo que, no se acredita la violencia política en razón de género.

Señala que la Sala Regional no realizó un estudio pormenorizado para determinar si se actualizaban los cinco elementos necesarios para configurar la violencia política en razón de género, sino para acreditarlos lo realizó de forma indiciaria.

2.1 La Sala Xalapa valoró adecuadamente las pruebas con las que acreditó la existencia de violencia política de género.

Las alegaciones en las que el recurrente sostiene que la Sala Xalapa se basó en meros indicios son **infundadas**, porque, como se precisó con anterioridad, la Sala Xalpa tuvo por acreditada la referida violencia, al analizar de manera concatenada todos los hechos que tuvo por

acreditados el Tribunal local; los señalamientos de la actora por los que consideraba que era sujeta de la referida violencia; así como del análisis de las pruebas aportadas.

De ese análisis concluyó que se obtenían indicios que, enlazados, demostraban que el recurrente incurrió en violencia política en razón de género en contra de la actora, debido a que la invisibilizó y le obstruyó en el ejercicio de su cargo.

La responsable basó su conclusión en el artículo 16, párrafo 1, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, en el sentido de que las pruebas técnicas y documentales harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver, los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

Asimismo, precisó que la Sala Superior ha establecido que es posible obtener el conocimiento de los hechos mediante un procedimiento racional deductivo o inductivo, y esto último es precisamente lo que doctrinalmente se considera como indicio, el cual es definido como rastro, vestigio, huella, circunstancia, en general todo hecho conocido, idóneo para llevarnos, por vía de la inferencia, al conocimiento de otro hecho, con la particularidad de que la inferencia que se obtiene del indicio se sustenta en el principio de causalidad (inducción).

Así, precisó que esta prueba presupone: (i) que los hechos que se toman como indicios estén acreditados, dado que no cabe construir certeza sobre la base de simples probabilidades; no que se trate de hechos de los que sólo se tiene un indicio, (ii) que concurra una pluralidad y variedad de hechos demostrados, generadores de esos

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

indicios, (iii) que guarden relación con el hecho que se trata de demostrar y (iv) que exista concordancia entre ellos.³⁵

La Sala Xalapa consideró que esos elementos se satisfacían en el caso concreto, en atención a que los hechos generadores de indicios quedaron debidamente acreditados;³⁶ existe pluralidad y variedad de los hechos demostrados; los hechos guardan relación con los actos referidos por la actora y estos resultan concordantes entre sí.

Por otra parte, también es **infundado** el agravio relacionado con que fue indebido que la responsable concluyera que la actora impulsó el programa “ruta segura”, porque no existe un medio de convicción que acredite tal hecho.

Lo infundado radica en que, contrario a lo señalado por el recurrente, la Sala Xalapa precisó que en el link de Twitter existía un video del que se advertía que la persona que se ostenta como Presidente Municipal junto con las personas que se identifican como Regidores de Derechos Humanos y de Obras Públicas hacen mención al programa que refirió la actora haber impulsado, es decir, el programa ruta segura.

Que en el video el Presidente Municipal hace público el programa y que en él no aparece la actora, ni la mencionan a ella o la Regiduría que encabeza o bien que estuviese también contribuyendo en la elaboración y desarrollo del programa social.

Finalmente, precisó que con ese video se tenía un indicio de que el recurrente invisibiliza a la actora, **máxime que de autos no advirtió**

³⁵ Criterio sustentado por la Sala Superior al resolver, el catorce de agosto del año pasado, el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-108/2019**.

³⁶ Al respecto, precisó que se acreditó que: **a.** En el Municipio de Santa Lucía del Camino existe evidencia de que existe una alerta de violencia de género en contra de las mujeres. **b.** Se invisibilizó el trabajo de la actora al no reconocer sus funciones dentro del cabildo. **c.** Ha recibido amenazas por parte del Presidente Municipal. **d.** Diversos funcionarios del Ayuntamiento aseguran haber sido testigos de los actos de violencia política por razón de género por parte del titular del Ayuntamiento en perjuicio de la actora. **e.** El Presidente Municipal incurrió en actos y omisiones que implicaron una obstrucción al cargo de Regidora de Equidad de Equidad, Género y Grupos Vulnerables, de la actora; ello porque: No se le convocaba a sesiones; no se le proporcionó mobiliario, equipo de oficina ni se le asignaron recursos humanos que apoyaran las labores en la Regiduría de Equidad, Género y Grupos Vulnerables; no se le dio respuesta a diversos oficios que la promovente dirigió al Presidente Municipal y a otros integrantes del Ayuntamiento; y no se le cubrió el pago del aguinaldo dentro del tiempo que correspondía.

que el recurrente manifestara que dicho programa no había sido impulsado por la actora.

El agravio relacionado con que la Sala responsable valoró erróneamente las pruebas aportadas, dado que, con ellas se acredita que la actora ofende al recurrente, incluso agrede a otra mujer, por lo que, no se acredita la violencia política en razón de género es **infundado**.

Al respecto, la Sala Xalapa, precisó que no pasaba inadvertido que del audio y video aportados, respectivamente, por la actora y el recurrente, se escuchaba y observaba que la actora le habló al recurrente de forma irrespetuosa, con palabras altisonantes y reaccionó de una manera agresiva, sin embargo, señaló que ello, por sí mismo, no desvirtuaba los indicios de que la actora recibe un trato discriminatorio por parte del Presidente Municipal y, mucho menos, que él sea la víctima.

La responsable razonó que como máxima de la experiencia, una persona que constantemente está sujeta a violencia ya sea física, psicológica, verbal o de alguna otra índole, en algún punto puede llegar a reaccionar contra su agresor; sin que ese actuar le reste la calidad de agresor al perpetrador denunciado por la violencia política.

Por lo anterior, esta Sala Superior estima que la responsable sí valoró adecuadamente las pruebas con las que tuvo por acreditada la existencia de violencia política en razón de género por parte del recurrente.

Ahora bien, en su demanda de recurso de reconsideración el enjuiciante exhibe pruebas y solicita que se requieran otras para desvirtuar la violencia política de género, sin embargo, se considera que esas pruebas no son suficientes para desvirtuar los hechos acreditados por la responsable.

Para su análisis se inserta un cuadro en el que se valorarán de manera individual y conjunta las pruebas ofrecidas por el recurrente:

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

DESCRIPCIÓN	ANÁLISIS	VALORACIÓN
<p>Acta circunstanciada en caso de que la administración saliente no entregue la administración pública municipal, de 1 de enero de 2019 elaborada por el presidente municipal y la síndica procuradora, con dos testigos de asistencia.</p>	<p>Los suscriptores afirman que una vez concluida la sesión solemne de toma de protesta no se presentó el presidente municipal saliente para la entrega-recepción de la administración.</p> <p>Se advierte que se asentó que las oficinas estaban cerradas y procedieron a abrirlas, encontraron varios documentos apilados, pero ninguno de carácter fiscal por lo que procedieron a elaborar un inventario.</p>	<p>Se trata de una prueba impertinente porque no está relacionada de manera directa o indirecta con la controversia relacionada con la VPG ejercida en contra de una regidora.</p> <p>El hecho que se pretende acreditar es que no hubo acto de entrega-recepción de la administración municipal, pero ello no tiene relación con la litis sobre la acreditación de VPG.</p>
<p>Convocatorias a sesiones de cabildo. Se trata de 28 convocatorias a sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo.</p>	<p>Se advierte que en diversas fechas se convocó a la regidora a sesiones de cabildo, tanto ordinarias como extraordinarias.</p>	<p>Se trata de documentales privadas que generan indicio respecto a que la regidora fue convocada a ese número de sesiones, sin embargo, no son suficientes para desvirtuar la determinación del Tribunal local respecto a que se acreditó que la regidora no era convocada de manera ordinaria.</p> <p>El Tribunal local analizó la convocatoria de 47 sesiones del ayuntamiento, de lo que concluyó que a 42 de ellas no fue convocada la regidora (para lo cual señala en un cuadro el tipo de sesión y la fecha de celebración), así la regidora fue convocada únicamente a 5 de esas 47 sesiones.</p> <p>De las documentales que aporta el presidente municipal se advierte que solamente 19 se refieren a las sesiones de las fechas precisadas por el Tribunal local y de esas diecinueve 4 son coincidentes en el sentido de que sí se convocó a las actoras, sin embargo, no se logra acreditar que efectivamente se haya convocado a la regidora, pues el presidente no logra desvirtuar la determinación respecto a la falta de convocatorias a las sesiones de cabildo.</p> <p>En ese sentido se consideran insuficientes las pruebas aportadas por el presidente municipal para desacreditar la determinación de que de manera ordinaria se excluía a la regidora de las convocatorias.</p>
<p>Dictamen, de 27 de febrero de 2020, por el que se determina que el Congreso de Oaxaca no tiene atribuciones para autorizar en el presupuesto de egresos de la federación una cantidad extraordinaria para el cumplimiento de sentencias y laudos</p>		<p>Es una prueba inconducente porque lo que se logra acreditar es que el Congreso determinó que no tenía atribuciones para solicitar una ampliación del presupuesto federal para atender adeudos del ayuntamiento.</p> <p>Por ello, la prueba no está relacionada directa o indirectamente con la</p>

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

DESCRIPCIÓN	ANÁLISIS	VALORACIÓN
		controversia vinculada con la VPG ejercida en contra de la actora.
<p>Oficios, de 10 de marzo y de 14 de mayo, signados por el Presidente municipal por los que designa, respectivamente, como personal administrativo a la Regidora para el apoyo de sus funciones a Karina Antonio Luna y a Rocío Hernández Blas.</p>	<p>Se advierte que el 14 de mayo de 2020 el presidente municipal le informó a la regidora que en cumplimiento de una sentencia del Tribunal local le asignaba una persona para el desempeño de sus funciones.</p>	<p>Se trata de una documental pública de la que advierte que el presidente municipal está asignando personal a la regidora para dar cumplimiento a la sentencia local.</p> <p>Esa documental no sirve para desvirtuar los hechos acreditados por el Tribunal local y la Sala Xalapa, en primer lugar, porque realmente está cumpliendo una sentencia en la que se tuvo por acreditada la obstrucción del cargo de la regidora.</p> <p>Las actuaciones hechas en cumplimiento de la sentencia no desvirtúan la obstrucción del cargo, pues en su caso servirán para acreditar que se está cumpliendo la sentencia.</p>
<p>Copia certificada de la notificación electrónica, de 16 de mayo, realizada de la dirección de correo electrónico presidencia.santalucia@gmail.com a la dirección nabj@hotmail.com, de los oficios por los que se le designa personal administrativo.</p> <p>En el contenido del correo se señala como destinatario a la actora y firma el Presidente Municipal.</p>	<p>Se advierte que se notificó a la regidora respecto a la asignación de personal</p>	<p>Se trata de una documental pública en los que se advierte que el presidente municipal está asignando personal a la regidora para dar cumplimiento a la sentencia local.</p> <p>Las actuaciones hechas en cumplimiento de la sentencia no desvirtúan la obstrucción del cargo, pues en su caso servirán para acreditar que se está cumpliendo la sentencia.</p>
<p>Respuesta de la Regidora en la que niega la designación del personal administrativo que se le asignó para el apoyo de sus funciones</p>	<p>Se advierte que la regidora niega de manera categórica la asignación del personal efectuada por el presidente municipal, porque considera que no son de su confianza y sí del presidente municipal.</p> <p>La regidora señala el nombre de tres personas que considera de su confianza para que sean asignadas a su regiduría.</p>	<p>De la documental privada ofrecida por el presidente municipal, se advierte una negativa categórica de la regidora por la asignación del personal determinado por el presidente municipal.</p> <p>Sin embargo, se debe destacar que se trata de una actuación en el contexto del cumplimiento de la sentencia local, lo cual no desvirtúa en manera alguna la determinación sobre obstrucción del cargo, por falta de personal.</p> <p>Al contrario, lo que se advierte es que el Presidente municipal está intentando dar cumplimiento a una sentencia en la que se tuvo por acreditada la obstrucción al desempeño del cargo de la regidora.</p>
<p>Prueba de informes a la Fiscalía Especializada en delitos cometidos por servidores públicos, a efecto de que informe si hay un procedimiento en contra de la Regidora, por delitos que se relacionen con el desvío de recursos en los tiraderos de basura.</p>	<p>El recurrente pretende que esta Sala Superior solicite información sobre la existencia de algún procedimiento penal en contra de la regidora.</p>	<p>No procede esa solicitud, porque el recurrente no acredita que lo haya solicitado o que exista algún impedimento para hacerlo.</p>

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

DESCRIPCIÓN	ANÁLISIS	VALORACIÓN
La Contraloría del Municipio de Santa Lucía del Camino, Oaxaca, a efecto de que informe si hay un procedimiento en contra de la Regidora por actos relacionados con el desvío de recursos en los tiraderos de basura.	El recurrente pretende que esta Sala Superior solicite información sobre la existencia de algún procedimiento disciplinario en contra de la regidora.	No procede esa solicitud , porque el recurrente no acredita que lo haya solicitado o que exista algún impedimento para hacerlo.

Valoración conjunta.

Las pruebas ofrecidas por el recurrente, valoradas en su conjunto, no desvirtúan la obstrucción del ejercicio del cargo de la actora, ni tampoco la acreditación de la violencia política en razón de género ejercida por el recurrente en contra de la actora.

Lo anterior, toda vez que dichas pruebas, según el caso, resultaron impertinentes para desvirtuar la violencia política en razón de género acreditada por la responsable; se emitieron a razón del cumplimiento de la sentencia por la que se determinó la obstrucción del cargo de la actora o son improcedentes al no acreditarse que el recurrente las hubiera solicitado con anterioridad o que esté impedido para hacerlo.

Por último, las alegaciones relacionadas con que la responsable debió allegarse de mayores pruebas es **inoperante** porque el recurrente no señala cuales fueron las pruebas que se debieron allegar ni las que se dejaron de valorar.

2.2 La Sala Xalapa sí acreditó todos los elementos del test de violencia política en razón de género.

- Valoración de la carga de la prueba en casos relacionados con violencia política por razones de género

En casos de violencia política de género la **prueba** que aporta la **víctima** goza de **presunción de veracidad** sobre lo que acontece en los hechos narrados.

La violencia política por razón de género, generalmente en cualquiera de sus tipos, no responde a un paradigma o patrón común que pueda

fácilmente evidenciarse y hacerse visibles, sobre todo en casos en los que los simbolismos discriminatorios y de desigualdad a la persona violentada, forman parte de una estructura social.

En otras palabras, en los casos de cualquier tipo de violencia política contra las mujeres, dada su naturaleza, no se puede esperar la existencia cotidiana de pruebas testimoniales, gráficas o documentales que tengan valor probatorio pleno, es por ello que la aportación de pruebas de la víctima constituye una prueba fundamental sobre el hecho.

En ese sentido, la manifestación por actos de violencia política en razón de género de la víctima, si se enlaza a cualquier otro indicio o conjunto de indicios probatorios, aunque no sea de la misma calidad, en conjunto puede integrar prueba circunstancial de valor pleno.

En ese tenor, **la valoración de las pruebas en casos de violencia política en razón de género debe realizarse con perspectiva de género**, en el cual no se traslade a las víctimas la responsabilidad de aportar lo necesario para probar los hechos, ello, con el fin de impedir una interpretación estereotipada a las pruebas, y se dictan resoluciones carentes de consideraciones de género, lo cual obstaculiza, por un lado, el acceso de las mujeres víctimas a la justicia y por otro, la visión libre de estigmas respecto de las mujeres que se atreven a denunciar.

Por tanto, si la previsión que excepciona la regla del «*onus probandi*» establecida como habitual, es la inversión de la carga de la prueba que la justicia debe considerar cuando una persona víctima de violencia lo denuncia. Esto es que, **la persona demandada o victimaria es la que tendrá que desvirtuar de manera fehaciente la inexistencia de los hechos en los que se base la infracción.**

Los actos de violencia basada en el género tienen lugar en espacios privados donde ocasionalmente sólo se encuentran la víctima y su agresor y, por ende, no pueden someterse a un estándar imposible de prueba, por lo que su comprobación debe tener como base principal el

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

dicho de la víctima leído en el contexto del resto de los hechos que se manifiestan en el caso concreto.

De este modo, el dicho de la víctima cobra especial preponderancia pues ello permite agotar todas las líneas de investigación posibles que conduzcan al esclarecimiento de los hechos denunciados, esto, porque resulta consistente con el estándar reforzado.

Ahora, la Primera Sala de la SCJN, en la Tesis Aislada 1a. C/2014 (10a.), de rubro: “ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.”, ha establecido el estándar para verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria:

- Identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia.
- **Cuestionar los hechos y valorar las pruebas** desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género.
- **En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones.**
- De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género.
- Debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas.
- Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

Cabe precisar que esta Sala Superior al resolver el juicio electoral SUP-JE-43/2019, consideró que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito o falta administrativa que se le atribuye, ya que el *onus probandi* corresponde a quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado; por tanto, al presumir la culpabilidad del inculcado, requiriendo que sea éste quien demuestre que no es

culpable, genera la llamada inversión de la carga de la prueba y se vulnera frontalmente el derecho a la presunción de inocencia.

Sin embargo, la lectura de esta determinación debe leerse en consonancia con las obligaciones internacionales que imponen un estándar de actuación que se ha denominado en la jurisprudencia como el deber de diligencia.

Este deber, es entendido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁷ como una obligación que derivan de los propios instrumentos internacionales:

“222. Al respecto, la Corte considera pertinente señalar que la obligación de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de hechos violatorios de los derechos humanos no se deriva solamente de la Convención Americana. En determinadas circunstancias y dependiendo de la naturaleza de los hechos, esta obligación también se desprende de otros instrumentos interamericanos en la materia que establecen la obligación a cargo de los Estados Partes de investigar las conductas prohibidas por tales tratados. Por ejemplo, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”. Así, este Tribunal ha establecido que los Estados tienen “el deber de garantizar el derecho de acceso a la justicia [...] conforme a las obligaciones específicas que le imponen las Convenciones especializadas [...] en materia de prevención y sanción de la tortura y de la violencia contra la mujer. [D]ichas disposiciones [...] especifican y complementan las obligaciones que tiene el Estado con respecto al cumplimiento de los derechos consagrados en la Convención Americana”, así como “el *corpus juris* internacional en materia de protección de la integridad personal”.”

Los alcances del deber de debida diligencia son determinadas por la Corte Interamericana³⁸, conforme a lo siguiente.

“293. La Corte considera que el deber de investigar efectivamente, siguiendo los estándares establecidos por el Tribunal [...] tiene alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres. En similar sentido, la Corte Europea ha dicho que cuando un ataque es motivado por razones de raza, es particularmente importante que la investigación sea realizada con vigor e imparcialidad, teniendo en cuenta la necesidad de reiterar continuamente la condena de racismo por parte de la sociedad y para mantener la confianza de las minorías en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de violencia racial. El criterio

³⁷ Cfr. **Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012.

³⁸ Cfr. **Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

anterior es totalmente aplicable al analizarse los alcances del deber de debida diligencia en la investigación de casos de violencia por razón de género.”

Desde esta vertiente, en la apreciación o valoración de las pruebas el juzgador debe conciliar los diversos principios que rodean el caso, en principio, de advertir que los elementos de prueba **no son suficientes para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, se ordenará recabar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; todo ello, teniendo en cuenta la presunción de inocencia.**

En ese sentido debe ser el infractor, quien puede encontrarse generalmente³⁹ en las mejores circunstancias para probar los hechos narrados por la víctima respecto de actos que configuren la violencia política en razón de género.

Ahora bien, esta decisión de la reversión de carga de la prueba no es distinta a lo que sucede en otras materias del derecho como la laboral o penal, es decir, en la configuración de otras acciones discriminatorias de derechos humanos, como lo es respecto del acoso laboral o *mobbing*, los casos de violencia sexual, los despidos injustificados en razón del género o porque la persona se encuentre en una situación de desventaja.

Así, la judicatura federal ha establecido diversos criterios en los que se establece que debe operar la reversión de la carga de la prueba, ello bajo el argumento de que, en los casos laborales en atención al principio de “facilidad probatoria” deben evitarse cualquier situación de discriminación que pudieran sufrir, en el caso de adulto mayor, habida cuenta que un ambiente de trabajo libre de violencia y discriminación constituye un aspecto de interés social⁴⁰.

³⁹ La violencia política de género se puede originar por uno o más personas que se aprovechan de su cargo y funciones para generar actos que violentan los derechos de las mujeres por su condición de género, ya sea como pares, jefes o subordinados.

⁴⁰ Tesis aislada (Constitucional) XVII.2o.C.T.18 L (10a.), de rubro: **JUICIO LABORAL PROMOVIDO POR UN ADULTO MAYOR. SI ALEGA DISCRIMINACIÓN POR SU EDAD O**

De igual forma, se ha establecido que, en los casos de la situación en que se encuentran las personas privadas de su libertad cuando alegan tortura psicológica, el Estado está obligado desvirtuar lo dicho por esa persona en reclusión⁴¹.

Asimismo, en los casos de despido de trabajadoras de confianza al servicio del Estado por motivo de su embarazo, la Judicatura señala que conforme al criterio de juzgar con perspectiva de género, y porque se trata de actuaciones discriminatorias por razón de género, corresponderá al demandado probar la ausencia de discriminación⁴².

En los criterios anteriores está de por medio el reclamo de una violación a un derecho humano protegido en el artículo primero, párrafo quinto del Constitucional federal, por ello el principio de carga de la prueba respecto de que “quien afirma está obligado a probar, debe ponderarse de otra manera, pues en un caso de discriminación, para la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato, la carga de la prueba debe recaer en la parte demandada, cuando se aporten indicios de la existencia de esa discriminación.

Ese razonamiento se refuerza con criterios emitidos por la Corte IDH, órgano que desarrolló el concepto de “discriminación estructural” y señaló que la carga de la prueba la tiene el Estado cuando las víctimas pertenecen a un grupo estructuralmente desaventajado, porque se origina una dificultad probatoria para ellas ante la complejidad de probar

MANIFIESTA QUE POR ELLO SE LE DESPIDIÓ INJUSTIFICADAMENTE, CORRESPONDE AL PATRÓN ACREDITAR QUE NO FUE ASÍ.

⁴¹ Tesis aislada (común) XXII.P.A.70 P (10a.), de rubro: **TORTURA PSICOLÓGICA EN PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD EN LOS CENTROS DE RECLUSIÓN. CUANDO SE RECLAMA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, LA CARGA DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR SU INEXISTENCIA CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.**

⁴² Tesis aislada (laboral) I.16o.T.54 L (10a.), de rubro: **TRABAJADORAS DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO DESPEDIDAS CON MOTIVO DE SU EMBARAZO. FORMA DE DISTRIBUIR LA CARGA DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO**

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

las políticas y prácticas discriminatorias de facto o de jure, ya sean intencionales o no, también llamada la discriminación indirecta.⁴³

En consecuencia, es de vital relevancia advertir que como en los casos de violencia política en razón de género se encuentra involucrado un acto de discriminación, por tanto, opera la figura de la reversión de la carga de la prueba.

-Análisis de los cuestionamientos demandados por el recurrente

El recurrente cuestiona que la responsable no tuvo por acreditados adecuadamente los elementos cuatro y cinco del test sobre violencia de género previsto en el Protocolo.

El concepto de agravio se considera **infundado**, porque del análisis que la Sala Xalapa realizó para verificar si se actualizaban los elementos necesarios para configurar la violencia política en razón de género⁴⁴ se tiene que efectuó un estudio detallado, en los que consideró que se actualizaban los elementos cuatro y cinco del aludido test.

Es preciso mencionar que el recurrente no cuestiona la acreditación de los tres primeros elementos del test que se describieron ya en esta sentencia, por lo que esos aspectos quedan fuera de la controversia.

⁴³ Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana” sentencia de octubre de 2012, párr. 40, 228, 228-238. refiriéndose al “impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables”. Por otra parte, en el “Caso Átala Riffo y Niñas v. Chile”, pps. 221 y 222, establece que “Es posible que quien haya establecido la norma o práctica no sea consciente de esas consecuencias prácticas y, en tal caso, la intención de discriminar no es lo esencial y procede una inversión de la carga de la prueba.

⁴⁴ **i.** Que el acto u omisión se de en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público. **ii.** Sea perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas. **iii.** Sea simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico o sexual. **iv.** Tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

v. Se base en elementos de género, es decir: **a.** se dirija a una mujer por ser mujer; **b.** tenga un impacto diferenciado en las mujeres; **c.** afecte desproporcionadamente a las mujeres.

Ahora bien, por lo que respecta a la falta de acreditación de los elementos cuatro y cinco del aludido test, no le asiste razón al actor, porque la responsable los tuvo por debidamente acreditados.

El elemento cuatro, relacionado con que las conductas imputadas tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres quedó acreditado, conforme a lo siguiente.

Las conductas desplegadas en contra de la actora menoscabaron su derecho a ejercer su cargo de Regidora de manera libre de violencia, porque resultaba cierto que a la actora no se le daba la debida participación para el desempeño de su cargo, dado que existe un trato diferenciado hacia la regiduría que ella encabeza, ya que no se le convoca a sesiones de cabildo, ni se le considera para dar a conocer los programas que lleva el Ayuntamiento relacionados con mujeres y grupos vulnerables.

En cuanto al quinto elemento, consistente en que la conducta infractora se debe basar en elementos de género, es decir, se dirija a una mujer por ser mujer; tenga un impacto diferenciado en las mujeres o afecte desproporcionadamente a las mujeres.

La Sala Regional tuvo por acreditadas las hipótesis contempladas en este elemento, en términos de las consideraciones expuestas en el apartado previo, debido a que las conductas asumidas por el Presidente Municipal, en perjuicio de la actora, se basan en elementos de género. Al respecto, consideró que dichas conductas:

a. Se dirijan a la actora por ser mujer, pues estaban encaminadas a obstaculizar el ejercicio de sus funciones, teniendo como base elementos de género dado que, en términos simbólicos⁴⁵, se demeritó

⁴⁵ La violencia simbólica o moral, según la antropóloga Rita Segato es: “todo aquello que envuelve agresión emocional, aunque no sea consciente ni deliberada”, y una tipología posible de la misma: control económico; control de la sociabilidad; de la movilidad; menosprecio moral; menosprecio estético; menosprecio sexual; descalificación intelectual y descalificación profesional. Es decir, es una violencia que convierte en natural lo que es un ejercicio de

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

su participación en el ejercicio de las funciones, entre otras, la de dar a conocer el programa “ruta segura” que se está implementando en el Municipio.

b. Implicaban un impacto diferenciado en la actora, ya que encontrarse en un grado de vulnerabilidad o desventaja, derivado de los actos desplegados por el Presidente Municipal, le impidieron ejercer de manera plena sus funciones dentro del cabildo.

c. Afectaron desproporcionadamente a la actora, pues incluso no contaba con mobiliario ni recursos humanos que la apoyaran en el desempeño de sus funciones.

Conforme a lo expuesto, se advierte que contrariamente a lo que expone el recurrente la Sala Xalapa tuvo por acreditados los elementos cuarto y quinto del test sobre violencia política por razón de género previsto en el protocolo.

En conclusión, esta Sala Superior estima que las alegaciones del recurrente no son suficientes para desvirtuar la acreditación de la violencia política en razón de género determinada por la responsable.

Lo anterior, toda vez que el recurrente se limita a contradecir lo sostenido por la Sala Xalapa sin aportar pruebas con las que efectivamente se pueda desvirtuar la referida violencia.

Incluso, sus alegaciones sirven para reforzar las consideraciones por las se tuvo por acreditado que el recurrente ejerció violencia política en razón de género en contra de la actora.

Al resultar **infundados** los conceptos de agravio dirigidos a cuestionar la existencia de la violencia política en razón de género y las consecuencias que ello le genera al recurrente, **queda firme la**

desigualdad social contras las mujeres. SEGATO, Rita Laura. 2003. La Argamasa Jerárquica: Violencia moral, reproducción del mundo y la eficacia simbólica del Derecho. Brasília: Serie Antropología. Pg. 8.

determinación de Sala Xalapa sobre la acreditación de violencia política en razón de género.

En ese sentido, se procederá al análisis de constitucionalidad de la creación de una lista de personas infractoras.

Tema 2. Orden de integrar una lista de personas infractoras.

a. Planteamiento.

Del análisis de la demanda se advierte que de todos los efectos que la Sala Xalapa determinó en su sentencia, el recurrente controvierte de manera destacada lo relacionado con la integración de una lista de personas infractoras, conforme a lo siguiente:

- La orden al Instituto local de llevar un registro de personas que tenga en su contra sentencias que califiquen la existencia de violencia política en razón de género; que se le inscriba en ella y; que sea tomado en consideración en el próximo proceso electoral 2020-2021.

- La vista al Consejo General del INE para que adopte la determinación que en derecho corresponda si quisiera participar al cargo de diputado federal en el proceso electoral 2020-2021, con lo que se extralimita en sus atribuciones.

Al respecto, el recurrente aduce que tales determinaciones son incorrectas, porque no existe fundamento constitucional que faculte a la referida Sala para hacerlo.

b. Decisión.

Es válido y constitucional ordenar la integración de una lista de personas infractoras en materia de violencia política en razón de género porque se cumple el mandato constitucional al establecer un instrumento que permita verificar si una persona cumple el requisito de modo honesto de vivir y en consecuencia pueda competir y registrarse para algún cargo de elección popular.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

De tal forma, que, **con ese tipo de listas, las autoridades podrán conocer de manera puntal quiénes han infringido los derechos políticos de las mujeres**, lo que contribuye a cumplir los deberes de protección y erradicación de violencia contra la mujer que tienen todas las autoridades del país.

Importa precisar que el registro es únicamente para efectos de publicidad, sin que en forma alguna tenga efectos constitutivos, pues ello dependerá de sentencias firmes de autoridades electorales. De tal forma que será en la sentencia electoral en la que se determinará la sanción por violencia política en razón de género y sus efectos.

El hecho de que una persona esté en el registro de personas sancionadas por VPG no implica necesariamente que esté desvirtuado su modo honesto de vivir, pues ello depende de las sentencias firmes emitidas por la autoridad electoral competente.

Por tanto, **no le asiste la razón al recurrente**, porque la orden al Instituto local para integrar una lista de personas infractoras se justifica en el bloque de constitucionalidad respecto al deber de todas las autoridades para erradicar la violencia contra las mujeres.

No obstante que se considera constitucional la creación de una lista en la que se registre a las personas infractoras, en el caso concreto, **procede la modificación de la sentencia de la Sala Xalapa**, porque la responsable únicamente le ordenó al Instituto local la creación de la lista y a la autoridad federal le dio vista en términos generales, siendo que la elaboración de esa herramienta también le corresponde al INE, en el ámbito de su competencia.

La elaboración de listas de personas infractoras es un deber que se deriva de la Constitución y de los tratados internacionales aplicables a la materia, como una herramienta para erradicar la violencia contra las mujeres.

Inclusive, la utilización de ese tipo de herramientas es acorde con la reciente reforma en materia de erradicación de la violencia política de género, por lo que se le debe dar coherencia al sistema para que todas las autoridades electorales locales o federales tengan la posibilidad de integrar listas de personas infractoras para el correcto ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

c. Justificación

1. Marco teórico sobre la naturaleza de las listas de infractores.

La violencia política contra las mujeres ha sido un fenómeno reiterado y visibilizado en los recientes años, sobre todo a partir de que el principio constitucional de paridad de género es de observancia obligatoria para que las mujeres ejerzan de forma efectiva sus derechos políticos, y accedan debidamente a los cargos de decisión y de poder público.

En ese sentido, de la acreditación reiterada de casos que han configurado violencia política por razón de género contra precandidatas, candidatas, presidentas municipales, síndicas, regidoras, y otras mujeres que ocupan diversos cargos públicos, ha sido necesaria la implementación de mecanismos y herramientas que sean suficientes para reparar y proteger los derechos vulnerados, así como para sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres.

En el caso, se considera a la reparación integral un conjunto de medidas que tienen por objeto restituir o compensar el bien lesionado, para reestablecer la situación que existía previamente al hecho ilícito, o mejorarla en apego al respeto de los derechos humanos.

Una de las formas de reparación son las garantías de no repetición, las cuales son medidas que tienen como fin que no vuelvan a ocurrir violaciones a los derechos humanos como las sucedidas en los casos en los que se acredita violencia política a razón de género.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

Este tipo de garantías, en muchas ocasiones, resuelven problemas estructurales que benefician no solo a las víctimas de un caso, sino también a otros miembros o grupos de la sociedad.⁴⁶

Por su parte, la Corte Interamericana ha reconocido que es fundamental que las medidas ordenadas se reflejen en informes estatales que contengan los medios, acciones y objetivos determinados por el Estado en función de las específicas necesidades de protección de los beneficiarios, para dar sentido concreto y continuidad a los informes, es decir, se requiere información suficiente que permita evaluar la situación real de riesgo actual que puedan enfrentar los beneficiarios de las medidas otorgadas.⁴⁷

De ahí que, la conformación de listas que registren ciudadanos y ciudadanas que tengan en su contra sentencias que califiquen la existencia de violencia política en razón de género se consideren herramientas de verificación para que las autoridades puedan identificar a las personas infractoras.

Lo anterior en el entendido que las autoridades electorales, tanto locales como federales deben verificar si las candidaturas cumplen los requisitos previstos en la ley, entre otros, el de modo honesto de vivir.

Lo cual es acorde con lo previsto en la reciente reforma en materia de violencia política de género, conforme a la cual se estableció como requisito para diputaciones y senadurías, el no estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.⁴⁸

Las listas mencionadas se caracterizan por ser una medida de reparación integral que tiene como efecto que las autoridades electorales puedan verificar de manera clara quiénes son las personas que han sido sancionadas por haber cometido actos de violencia

⁴⁶ Corte Interamericana, Informe Anual 2011, San José, 2011.

⁴⁷ Véanse los casos Masacre de Mapiripán vs. Colombia, medidas provisionales, resolución de la Corte Interamericana de 3 de mayo de 2008, y Clemente Teherán vs. Colombia, medidas provisionales, resolución de la Corte Interamericana de 19 de junio de 1998.

⁴⁸ Conforme a lo establecido en el artículo 10, numeral 1, inciso g) de la Ley de Instituciones

política de género, máxime si se trata de registros públicos que puedan ser consultados por las personas interesadas.

Las listas de personas infractoras cumplen una función social de reparación integral, porque facilita la cooperación interinstitucional para combatir y erradicar la violencia contra las mujeres, pues se constituye en una herramienta para que las autoridades conozcan de manera puntual a quienes han vulnerado la normativa electoral y actúen como corresponda en el ámbito de sus atribuciones.

En otras palabras, considerar el registro de las personas infractoras de violencia política de género debe ser transformadora, esto es, que no se limita al resarcimiento solamente por un daño material o al restablecimiento de la situación anterior al hecho victimizante, sino que también se verá complementada por acciones que contribuyan a la eliminación con consecuencias jurídicas a los esquemas estructurales que generan violencia contra las mujeres.

Por otra parte, la misma lista que se analiza se concibe como una garantía de no repetición de la vulneración de los derechos humanos violentados, específicamente de cualquier derecho político de las mujeres, porque tiene el fin de alcanzar una repercusión, en el ámbito de competencia de las autoridades que tengan acceso a ella.

En ese sentido, la naturaleza de las listas de infractores es una herramienta fundamental para fortalecer la política de prevención de violencia hacia las mujeres⁴⁹, así mismo, una medida de reparación

⁴⁹ En el derecho comparado se puede observar que países como España o Argentina han elaborado las listas sobre las personas que han cometido vulneraciones a los derechos de las mujeres, delitos contra la libertad e identidad sexual, así como de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, incluyendo la pornografía, con independencia de la edad de la víctima". Otros países con registros de agresores sexuales existen en países como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania y Francia. Estos registros proveen una base de datos de las personas que han sido declaradas culpables por algún delito de naturaleza sexual, lo cual significa que el registro de la persona a la base de datos se realiza después de una investigación en la cual, se haya dictado una sentencia condenatoria. La principal justificación para su existencia es la prevención de futuros ataques sexuales por parte del mismo agresor, facilitando su identificación. La proporcionalidad de esta medida ha sido discutida por cortes nacionales e internacionales. Ver el caso *Gardel vs Francia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en 2009, este Tribunal señaló que el registro no es una pena, más bien una medida preventiva para evitar la reincidencia de los ofensores y facilitar las tareas de investigación en su caso.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

transformadora cuya intención es ir más allá de su función restitutiva, una alternativa de justicia correctiva que busca una transformación democrática de la sociedad, que no solo enfrenta el daño padecido, sino también las condiciones sociales que han permitido su continuidad, para prevenir futuros daños.

2. Base normativa sobre la implementación de mecanismos de protección a la mujer en contextos de violencia.

a. Constitucional y convencional.

Conforme a lo previsto en el artículo 1° constitucional, **todas las autoridades**, en el ámbito de sus competencias, **tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Belém do Pará consagran el deber aplicable al Estado mexicano de proteger los derechos humanos de las mujeres.

Con base en los ordenamientos internacionales,⁵⁰ **los Estados deben implementar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer** en la vida política y pública del país, para lo cual deben adoptar las medidas apropiadas para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer.⁵¹

b. Legal.

⁵⁰ Opinión consultiva 18, Ver párrafo 1 y 7 de la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Artículos 4, inciso j), y 7, inciso d), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículos II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y artículo 7.a de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

⁵¹ Artículo 7.e), de la Convención de Belém do Pará.

En el ámbito jurídico nacional, recientemente se reconoció la violencia política contra las mujeres en razón de género, como toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.⁵²

En la legislación nacional se ha reconocido la implementación de actos de protección a favor de las presuntas víctimas, ya sea como medida cautelar o como medida de reparación en caso en los que se acredite violencia contra la mujer.⁵³

Se prevé la existencia de un programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, entre cuyas acciones destaca la de publicar semestralmente la **información general y estadística sobre los casos de violencia** contra las mujeres para integrar el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.⁵⁴

A las autoridades electorales federales y locales les corresponde sancionar, de acuerdo con la normatividad aplicable, las conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género.⁵⁵

c. Jurisprudencial.

i) Corte Interamericana.

La Corte Interamericana ha sostenido que las medidas de reparación

Interamericana, Caso González y otras (campo algodnero) vs México, párrafos 450 y 451.

⁵³ Artículo 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁵⁴ Artículo 38, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁵⁵ Artículo 48 bis, fracción III, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

integral en casos de violencia contra la mujer deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de manera que tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación.⁵⁶

En esa misma sentencia la Corte Interamericana determinó que la impunidad de los delitos contra las mujeres envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en la administración de justicia.

ii) Nacional.

Al respecto, la SCJN ha establecido que la obligación de prevenir, investigar y, en su caso, sancionar la violencia contra las mujeres, así como garantizar el acceso a mecanismo judiciales y administrativos adecuados y efectivos para combatir las violaciones a derechos humanos de las mujeres y de no discriminación, **no sólo corresponde al agente encargado de la investigación, sino que crea obligaciones a todas las autoridades.**⁵⁷

En ese sentido, se advierte que la SCJN reconoce que en los casos vinculados con violencia contra la mujer corresponde una respuesta interinstitucional, a fin de hacer frente a los problemas estructurales que perpetúan ese tipo de violencia.

Se entiende que solamente de esa manera, coordinada y de cooperación se podrá erradicar la violencia contra las mujeres.

iii) Sala Superior.

⁵⁶ Corte Interamericana, Caso González y otras (campo algodnero) vs México, párrafos 450 y 451.

⁵⁷ AMPARO EN REVISIÓN 554/2013 (DERIVADO DE LA SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 56/2013)

Esta Sala Superior ha establecido que las autoridades electorales están obligadas a evitar la afectación de derechos político-electorales por hechos u omisiones vinculadas con **violencia política de género**, lo cual se traduce en la obligación de toda **autoridad** de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos.⁵⁸

Además, la Sala Superior ha construido una línea jurisprudencial robusta respecto a las medidas de reparación integral, que van más allá de la restitución a un caso concreto, sino que lo que se pretende es establecer mecanismos para paliar la violencia estructural contra las mujeres.

Al respecto, son aplicables las sentencias emitidas en los siguientes medios de impugnación: SUP-REC-531/2018, SUP-JE-115/2019, SUP-JDC-164/2020, SUP-REC-68/2020, SUP-REC-81/2020.

d. Protocolos.

En el **Protocolo para la atención de la violencia política** se prevé que las instancias jurisdiccionales electorales -incluidas, por supuesto, las locales- pueden dictar las medidas de reparación integral que correspondan, conforme a lo previsto en la Ley General para erradicar la violencia contra las mujeres.

Ahora bien, en el **Protocolo para juzgar con perspectiva de género de la SCJN**, se prevé que se debe garantizar una reparación integral del daño respecto de las violaciones a derechos humanos de las mujeres, para lo cual se toman en consideración medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.⁵⁹

e. Conclusión del marco teórico y normativo.

⁵⁸ Jurisprudencia 48/2016, cuyo rubro es: **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES.**

⁵⁹ Protocolo de género, SCJN, 2015, páginas 132-133.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

El Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, con especial énfasis en los casos en lo que involucre un contexto de presunta violencia contra la mujer.

Acorde con la normatividad constitucional, convencional y legal analizadas, así como los criterios jurisprudenciales de diversos órganos, esta Sala Superior considera que en los casos en que se acredite violencia política en razón de género, es conforme a derecho integrar listas de personas que han incurrido en ese tipo de violencia.

La integración de esa lista tiene como finalidad que las autoridades electorales conozcan quienes son las personas que han incurrido en violencia política de género, lo cual podrá ser tomado en consideración para el ejercicio de sus derechos político-electorales.

En conclusión, **todas las autoridades electorales, tanto locales como federales**, en el exclusivo ámbito de su competencia deberán implementar los mecanismos que consideren adecuados para compartir y mantener actualizada la información respecto de las personas que han incurrido en violencia política en razón de género, de tal manera que el registro nacional se alimente de los registros locales que correspondan, una vez que esté debidamente conformado el registro nacional.

3. Caso concreto.

3.1 Precisión de la litis.

En el caso concreto, la resolución de la controversia obedece a responder a la pregunta respecto a si tiene justificación constitucional y legal la orden de integrar una lista de personas sancionadas por violencia política en razón de género.

Por lo que enseguida se procederá a dar respuesta, tomando en consideración el marco teórico y normativo previamente descrito.

3.2 La orden de crear la lista está justificada en las atribuciones

que tienen las autoridades para erradicar la violencia contra la mujer.

La creación de una lista de infractores en materia de violencia política en razón de género si bien no está expresamente prevista en la Constitución, su elaboración tiene justificación en los deberes establecidos en ese ordenamiento y en los tratados internacionales que se han reseñado, que integran el llamado “bloque de constitucionalidad” conforme a los cuales todas las autoridades incluidas las electorales tienen deberes especiales para implementar medidas necesarias para erradicar la violencia contra las mujeres.

Así, la lista de infractores es un mecanismo para cumplir deberes de reparación, protección y erradicación de violencia contra la mujer.

La elaboración de una lista de infractores se debe entender como una medida apropiada para eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer en la vida política y pública del país, pues es una herramienta de verificación para que las autoridades tengan conocimiento de las personas que han incurrido en violencia política en razón de género.

Ese tipo de medidas se pueden entender como un esfuerzo para afrontar y materializar de manera conjunta e institucional la violencia contra las mujeres en el ámbito político electoral.

Cabe resaltar, que esta Sala Superior ha emitido sentencias que protegen derechos humanos y en particular derechos políticos, fundamentadas y justificadas en bloques de constitucionalidad conformados por la Constitución, los tratados internacionales y las normas nacionales aplicables a cada caso , véanse los precedentes relacionados con los siguientes temas: SUP-JDC-1282/2019 (personas con discapacidad), SUP-JDC-304/2018 (identidad de género), SUP-REC-876/2018 y su acumulado (autoadscripción indígena calificada) , SUP-JDC-352/2018 y su acumulado (personas en prisión preventiva), y el SUP-REC-1150/2018 (paridad de género y personas con discapacidad).

3.3 La orden de crear una lista es necesaria, razonable y tiene un fin legítimo.

Es una medida justificada. La creación de una lista de personas infractoras en materia de violencia política en razón de género no implica en si misma un trato injustificado, porque es una medida creada conforme a los deberes de todas las autoridades para erradicar la violencia contra la mujer, como una herramienta de verificación que facilitará el ejercicio de atribuciones de las autoridades electorales pues permite saber quiénes son las personas a las que se les ha acreditado ese tipo de violencia.

La elaboración de la lista de infractores persigue una **finalidad objetiva y constitucionalmente válida**, porque constituye un insumo para que las autoridades tengan conocimiento de las personas que han vulnerado la ley en materia de violencia contra las mujeres, y, además, permite evaluar la situación real de riesgo actual que puedan enfrentar las víctimas de las medidas otorgadas.

Al respecto existe una finalidad constitucionalmente válida, porque en la carta magna se prevé que **todas las autoridades**, en el ámbito de sus competencias, **tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior se complementa con los tratados internacionales de los que forma parte nuestro país, en los que se prevé el deber de implementar **medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer** en la vida política y pública del país.

Ese es el bloque de constitucionalidad que justifica la creación de una lista de infractores en materia de violencia política, para generar un diálogo interinstitucional, conforme al cual todas las autoridades tengan posibilidad real de ejercer adecuadamente sus funciones en materia de erradicación de la violencia contra las mujeres.

La medida adoptada por la Sala Xalapa (creación de la lista de infractores) **es adecuada y racional**, en el sentido que constituye un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin, es decir, se logra la cooperación interinstitucional para que las autoridades electorales ejerzan adecuadamente y de forma eficaz sus funciones relacionadas con la erradicación de la violencia contra la mujer, pues les permite conocer si alguien está en alguna condición por la que no pueda ser registrado.

En consecuencia, esas medidas se encuentran justificadas constitucional y convencionalmente en el deber de cumplir -en materia de derechos humanos- de todas las autoridades del país, de erradicar las normas sociales y culturales que enmarcan un sistema de subordinación y discriminación de las relaciones de poder entre los hombres y las mujeres, por lo que, se trata de un mecanismo eficaz para evitar la reiteración de conductas violatorias de los derechos políticos de las mujeres.

3.4 Conclusión sobre la constitucionalidad de la integración de una lista de infractores.

Es constitucional la orden de integrar una lista de personas sancionadas por violencia política en razón de género **porque se cumple el mandato constitucional al establecer un instrumento que permite verificar si una personas cumple el requisito de modo honesto de vivir y en consecuencia pueda competir y registrarse para algún cargo de elección popular.**

Esta Sala Superior considera que la creación de una lista de personas infractoras por violencia política en razón de género está plenamente justificada en la Constitución, en los tratados internacionales para erradicar la violencia contra la mujer y en los estándares internacionales y nacionales (bloque de constitucionalidad).

Importa señalar que el registro es únicamente para efectos de publicidad, sin que en forma alguna tenga efectos constitutivos, pues

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

ello dependerá de sentencias firmes de autoridades electorales. De tal forma que será en la sentencia electoral en la que se determinará la sanción por violencia política en razón de género y sus efectos.

El hecho de que una persona esté en el registro de personas sancionadas por VPG no implica necesariamente que esté desvirtuado su modo honesto de vivir, pues ello depende de las sentencias firmes emitidas por la autoridad electoral competente.

Por lo anterior se considera necesario que las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales implementen los mecanismos de coordinación necesarios para que exista una lista de personas infractoras por violencia política en razón de género.

La coordinación entre las autoridades electorales para la creación de la lista de personas infractoras en materia de violencia política en razón de género debe ser considerada una medida esencial y necesaria para erradicar la violencia contra la mujer.

Esa medida sin duda está en consonancia con el deber del Estado mexicano para **implementar los mecanismos apropiados para eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer** en la vida política y pública del país.

Por tanto, se procederá al estudio para que las resoluciones en las que se acredite la existencia de violencia política en razón de género puedan ser conocidas por todas las autoridades del país, con lo cual se podrá evitar la tolerancia de la violencia contra la mujer y enfatizar la erradicación de este tipo de fenómenos sociales.

4. El INE también debe integrar una lista de personas infractoras.

Esta Sala Superior considera que, si bien es constitucional y convencional la creación de un registro de personas sancionadas por haber cometido actos de violencia política en razón de género mediante cosa juzgada, **no es adecuada la decisión de la Sala Xalapa en la**

parte que solamente ordena al Instituto local integrar ese tipo de lista y da vista al INE para que actúe conforme corresponda.

Lo anterior, toda vez que **esta Sala Superior considera que además de los institutos electorales locales, el INE debe crear un registro nacional de VPG**, para que desde el ámbito de su competencia se genere una herramienta que contribuya de forma adecuada y eficaz a la erradicación de la violencia política contra la mujer.

En ese sentido, además de la lista local que la responsable ordenó integrar al Instituto local, el INE deberá regular un registro nacional de VPG que sea complementaria a las de los institutos locales.

Así, todas las autoridades electorales locales y federal tienen el deber, en el ámbito de su competencia de elaborar listas de personas infractoras por violencia política en razón de género, pues no se trata de una cuestión exclusiva del orden federal, pues todas las autoridades tienen el deber de implementar mecanismos para erradicar la violencia contra las mujeres.

En ese sentido, las autoridades electorales deben generar los mecanismos de comunicación adecuados para compartir información y generar listas de personas infractoras en materia de violencia política por razón de género, pues serán la base de la cual se obtendrán los datos para integrar el registro nacional de VPG.

A. Razones por las que al INE también debe integrar una lista en su ámbito de competencia.

Al INE también le corresponde integrar la lista de personas infractoras en materia de violencia política en razón de género en el ámbito nacional, pues también tiene deberes de erradicación de la violencia contra las mujeres, aunado a que su participación le dará **unidad y coordinación a los registros locales y al nacional.**

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

Lo anterior es así, porque **el INE tiene atribuciones de organización y preparación de las elecciones en todo el territorio nacional**; facultades registrales y de coordinación de actividades electorales con todos los OPLES de las entidades federativas.

Además de esas atribuciones, al INE le corresponde promover la cultura de la no violencia en el marco del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres.

De ese tipo de facultades expresas se pueden derivar facultades implícitas de coordinación nacional para implementar un sistema de registro de personas infractoras en materia de violencia política de género.

Si en el caso concreto se ha determinado que la elaboración de la lista de personas infractoras en materia de violencia política en razón de género tiene sustento constitucional y convencional, esta Sala Superior considera que en atención a las funciones nacionales, reglamentarias y registrales con las que cuenta el INE, también **le corresponde diseñar, integrar y controlar la lista de personas infractoras en el ámbito nacional**.

En el caso concreto, además del Instituto local, el Consejo General del INE en ejercicio de sus facultades regulará y diseñará la creación de **un registro nacional** de VPG.

Para la elaboración de la lista y los lineamientos, importa señalar que el **Consejo General del INE es el órgano superior de dirección**, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.⁶⁰

Al respecto, dado que el Consejo General es el máximo órgano de dirección del INE, y tiene atribuciones reglamentarias es que le

⁶⁰ Artículo 35 de la Ley de Instituciones

corresponde regular la emisión de los lineamientos sobre la lista del registro de personas infractoras.⁶¹

Las autoridades locales y federales, en el ámbito de su competencia y según el caso que analicen deberán informar a las autoridades locales del ámbito territorial donde se ejerció la violencia y al INE respecto de las resoluciones o determinaciones en las que exista cosa juzgada de casos en los que una persona ejerció violencia política en razón de género.

Dado que el registro nacional de VPG apenas se va a crear, con motivo del dictado de esta sentencia, para no afectar la situación jurídica en el caso concreto, la persona respecto de la que se determinó que incurrió en violencia política de género, solamente será registrada en la lista de la autoridad local, sin que se le incluya en la que se ordena crear al Consejo General del INE.

B. Elementos mínimos que deben contener los lineamientos.

Los elementos mínimos que se deberán contemplar al emitir los lineamientos sobre la integración del **registro nacional de VPG** serán los siguientes:

1. Le corresponde al INE, en el ámbito de su competencia, la creación del **registro nacional de VPG** en la forma y términos que se establezca, para lo cual **los lineamientos deberán ser emitidos previo** al inicio del proceso electoral federal.

Igualmente, la creación del registro deberá ser a partir del inicio del proceso electoral.

2. Se determinará la modalidad para que se cumpla la obligación de las autoridades judiciales federales o locales de informar tanto a las autoridades locales del ámbito territorial donde se ejerció la violencia como al INE respecto de las resoluciones o determinaciones en las que

⁶¹ Artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, de la Constitución.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

exista cosa juzgada de casos en los que una persona ejerció violencia política en razón de género.

3. Se debe establecer el mecanismo adecuado conforme al cual las autoridades electorales locales podrán consultar la lista de personas infractoras para el ejercicio de sus atribuciones, especialmente para el registro de candidaturas.

4. El INE establecerá, en plenitud de atribuciones, la temporalidad que deberán permanecer vigentes los registros de los infractores, para lo cual podrá considerar la gravedad de la infracción.

5. El registro será público, para que todas las personas que así lo requieran lo puedan consultar.

6. Se deben generar las herramientas de comunicación adecuadas para que las autoridades electorales locales y federales mantengan actualizadas sus listas de personas infractoras, tomando en consideración que los registros locales serán la base de información del registro nacional de VPG, una vez que esté debidamente conformado, para no afectar derechos de personas sancionadas con anterioridad a su emisión.

7. Una vez que el INE emita los lineamientos respecto al registro nacional de VPG, las autoridades electorales locales deberán crear y adecuar sus registros de violencia política en razón de género de conformidad con los lineamientos emitidos por la autoridad nacional.

8.- El registro nacional de VPG y aquellos que se creen con motivo de esta sentencia, contendrán únicamente la información generada con posterioridad a la creación de los correspondientes registros de VPG, es decir, en observancia al principio de irretroactividad, el registro de las personas infractoras se conformará sólo por quienes sean sancionados por violencia política en razón de género con posterioridad a la creación del propio registro.

9.- El registro será únicamente para efectos de publicidad, sin que en forma alguna tenga efectos constitutivos, pues ello dependerá de sentencias firmes de autoridades electorales. De tal forma que será en la sentencia electoral en la que se determinará la sanción por VPG y sus efectos.

El hecho de que una persona esté en el registro de personas sancionadas por VPG no implica necesariamente que esté desvirtuado su modo honesto de vivir, pues ello depende de las sentencias o resoluciones firmes emitidas por la autoridad electoral competente.

Consideraciones sobre el principio *non reformatio in peius*

Por último, con independencia de que se valoraron las pruebas del recurrente, a fin de resolver de manera exhaustiva se considera necesario exponer las razones por las cuales no se vulnera el principio *non reformatio in peius*, toda vez que el recurrente aduce que la Sala Xalapa no le dio garantía de audiencia.

En el juicio seguido contra el Presidente Municipal del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, Oaxaca, se observó el debido proceso.

El Presidente Municipal recurrente **ejerció su derecho de defensa, debido a que, rindió su informe circunstanciado, además,** tuvo la oportunidad de ofrecer las pruebas que a sus intereses le conviniera.

La orden de integrar un registro de una lista de personas infractoras no encuadra dentro del concepto de pena en sentido estricto.

El Pleno de la SCJN al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 21/2004, trató una temática relacionada con el Registro de Infractores.

En efecto, al analizar la constitucionalidad de los artículos 107; 108; 109; 110 y 111 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, sostuvo los siguientes razonamientos:

“Como se ve, tales normas no se ven quebrantadas por el Registro de Infractores que prevé el artículo 74 de la Ley de Cultura Cívica del

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

Distrito Federal, porque como se dijo, la identificación administrativa no puede ser considerada como pena, pues éstas son sanciones que se aplican por la comisión de una conducta tipificada como delito; es sólo una medida para la identificación del infractor que tiene como objetivo aportar al Juez Cívico elementos para la determinación de la sanción correspondiente, y no afecta derechos ni bienes del infractor.

[...]

En las relatadas condiciones, no puede afirmarse que el Registro de Infractores constituye una pena trascendental para el sujeto que comete una falta cívica; consecuentemente, resulta constitucional la disposición que se analiza...”.

En el mismo sentido, *mutatis mutandis*, el Pleno de la Corte, en la tesis de jurisprudencia P./J. 160/95, de rubro: “**FICHAS SIGNALÉTICAS, FORMACIÓN DE. IDENTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE PROCESADOS.**”, ha entendido que por **pena** se considera, en términos generales, la sanción económica o privativa de libertad, publicación del fallo y otras que enumeran las leyes represivas, que el órgano jurisdiccional competente impone a un individuo atendiendo a conductas activas u omisivas, previstas en la ley aplicable.

Por otra parte, la **identificación** del procesado no es una pena porque no se decreta en la sentencia y es una simple medida administrativa; constituye una reglamentación judicial y policiaca, necesaria en esos órdenes para identificación y antecedentes del proceso; es decir, configura una medida cuya ejecución aporta al Juez del proceso, y de futuros procesos, más elementos del juicio para individualizar la pena que deba imponerse al que cometió uno o varios delitos.

Estas consideraciones son igualmente aplicables al caso que se analiza, debido a que, la determinación adoptada no contraviene el referido principio porque, el hecho de que la lista de personas infractoras sea generada por los OPLE y el INE, en modo alguno se agrava la situación jurídica del recurrente, porque esto no constituye *per se* una sanción.

En este caso en particular, la generación de una lista por parte del INE no agrava la situación jurídica del recurrente, porque no se trata de una sanción en sí misma; además, en este caso, esta lista trasciende a los

derechos individuales del recurrente, dado que, la sentencia tiene un carácter comunitario de protección a la mujer.

En este caso, **la orden de que el INE emita también un registro nacional de VPG es conforme al marco constitucional y convencional de erradicar la violencia contra las mujeres.**

En el presente caso, también rige que la interpretación de las normas y los derechos deben mirar al nuevo paradigma de los estándares normativos de la violencia política en razón de género, que imponen a los juzgadores cumplir con las obligaciones impuestas en los instrumentos internacionales.

Consideraciones sobre el supuesto indebido sobreseimiento

Por último, con independencia de que se valoraron las pruebas ofrecidas por el recurrente, se consideran **infundados** los conceptos de agravio en los que se aduce que es incorrecto que la Sala Xalapa sobreseyera su demanda de juicio electoral por carecer de legitimación activa al fungir como autoridad responsable en la instancia local.

Se consideran **infundadas** esas alegaciones, porque la Sala Xalapa estuvo en lo correcto al determinar que el ahora recurrente carecía de legitimación activa⁶², ya que dicho funcionario fungió como autoridad responsable en la instancia previa.

Lo anterior es así, porque **ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior** que las autoridades que hayan fungido como responsables en la instancia previa carecen de legitimación activa para cuestionar la decisión del órgano jurisdiccional.

En el caso concreto, el ahora recurrente planteó ante la Sala Xalapa diversos agravios en los que trató de controvertir la sentencia del Tribunal local en la que se acreditó obstrucción del cargo a una

⁶² Jurisprudencia 4/2013 de rubro: "LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISION CONSTITUCIONAL"

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

regidora, sin embargo, todas alegaciones tuvieron como finalidad tratar de sustentar la legalidad de los actos y omisiones atribuidas al Ayuntamiento.

CONCLUSIÓN.

Conforme a lo expuesto, lo procedente es **modificar** la sentencia de la Sala Xalapa, para que además de la elaboración de la lista local ordenada, el INE integre un registro nacional de las personas respecto de las cuales se tenga acreditado, con el carácter de cosa juzgada, que han cometido violencia política en razón de género, conforme a los lineamientos de esta sentencia.

Cabe reiterar que, en razón de que el registro nacional se creará, para no afectar la situación jurídica en el caso concreto, la persona respecto de la que se determinó que incurrió en violencia política de género, solamente será registrada en la lista de la autoridad local, sin que se le incluya en la que se ordena crear al Consejo General del INE.

Por lo que se ordena al Consejo General del INE la emisión de los lineamientos en tanto es el máximo órgano administrativo electoral, para que en el ámbito de su competencia emita el registro nacional de VPG.

En el entendido que el registro nacional de VPG y aquellos que se creen con motivo de esta sentencia, contendrán únicamente la información generada con posterioridad a la emisión de los correspondientes registros de VPG, es decir, en observancia al principio de irretroactividad ninguna persona que haya sido sancionada antes de la conformación de las listas se registrará en las mismas.

El INE queda en plenitud de atribuciones para regular las obligaciones indicadas en esta sentencia, para lo cual se podrá coordinar con las autoridades locales que corresponda.

Tales lineamientos deberán ser expedidos previo al inicio del proceso electoral federal.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

Las obligaciones para las autoridades electorales, incluido dar aviso de VPG, regirán una vez que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos ordenados.

El registro es únicamente para efectos de publicidad, sin que en forma alguna tenga efectos constitutivos, pues ello dependerá de sentencias firmes de autoridades electorales. De tal forma que será en la sentencia electoral en la que se determinará la sanción por violencia política en razón de género y sus efectos.

El hecho de que una persona esté en el registro de personas sancionadas por VPG no implica necesariamente que esté desvirtuado su modo honesto de vivir, pues ello depende de las sentencias o resoluciones firmes emitidas por la autoridad electoral competente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

X. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el expediente **SUP-REC-96/2020** al diverso **SUP-REC-91/2020**, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente resolución al expediente del juicio acumulado.

SEGUNDO. Se **desecha de plano** la demanda en el **SUP-REC-96/2020** por las razones expuestas en esta ejecutoria.

TERCERO. Se **modifica** la resolución impugnada, conforme a lo analizado y para los efectos precisados en esta sentencia.

CUARTO. Se **ordena** al **INE** que **emita los lineamientos**, conforme a lo resuelto en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como en términos de Ley corresponda y en términos de esta sentencia se deberá notificar a todas las autoridades electorales del país.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

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

Así, lo resolvieron por **mayoría de votos** las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular en conjunto. Ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR CONJUNTO⁶³ QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL SUP-REC-91/2020 (CREACIÓN DE LISTAS DE PERSONAS “SANCIONADAS” POR HABER COMETIDO ACTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO)⁶⁴

A partir de la responsabilidad que implica ocupar un cargo de impartición de justicia, consideramos que es nuestro deber adoptar todas las medidas necesarias a fin de atender y erradicar la violencia política de género y, con ello, contribuir a que las mujeres puedan vivir una vida libre de discriminación y violencia dentro del estado de derecho.

⁶³ Emitimos este voto particular con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁶⁴ Colaboraron en la elaboración de este documento, por parte de la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón: Alexandra D. Avena Koenigsberger, Priscila Cruces Aguilar, Rodolfo Arce Corral y José Alberto Montes de Oca Sánchez; por parte de la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis: Marcela Talamás Salazar, Melissa Samantha Ayala García, Maribel Tatiana Reyes Pérez y Karen Elizabeth Vergara Montufar.

La resolución de este tipo de asuntos implica la comprensión integral de las causas y consecuencias de la violencia política en razón de género y una profunda reflexión del papel que debemos tener los órganos electorales en su detección, atención y establecimiento de implicaciones jurídicas.

Desde nuestra perspectiva, la creación judicial de las listas de personas sancionadas por haber cometido actos de violencia política de género aprobada por la mayoría no contribuye a esos objetivos, no tiene fundamento constitucional ni convencional, y tampoco puede considerarse como una medida reparatoria, lo que explicamos en el presente voto particular conjunto⁶⁵.

Además, nos parece que si bien es valioso trasladar los criterios en materia de reparaciones de cortes internacionales que conocen de las más graves violaciones a los derechos humanos a nuestras sentencias, para ello es necesario ponderar y valorar que los contextos y problemáticas a los que se aplica son distintos y, por tanto, requieren de un ejercicio adecuado de adaptación.

La violencia política en razón de género se materializa en actos que deben ser reprochados, erradicados, sancionados conforme a la ley y considerados graves e impropios de un estado democrático de derecho. Sin duda, esa violencia política requiere respuestas contundentes, proporcionales, enfáticas y transformadoras por parte de todas las autoridades mexicanas⁶⁶.

⁶⁵ Con relación a las medidas que tanto el PNUD y ONU-MUJERES recomiendan para atender efectivamente este problema, ver el informe titulado PREVENIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES DURANTE LAS ELECCIONES: Una guía de Programación, disponible en: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections> (consultado el 27 de julio de 2020). A groso modo, las acciones que enumeran para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres durante las elecciones son: mapeo y medición; integrarla en la observación electoral; reformas políticas y jurídicas; trabajar con partidos políticos, y concientizar.

⁶⁶ Respecto a este enfoque que no compartimos, también queremos expresar nuestro desacuerdo con la forma en que el proyecto se refiere a la "actora": "La mujer que fue objeto de violencia política en razón de género, por no ser necesario mencionar su nombre, a efecto de no revictimizarla" (glosario).

No coincidimos con este tratamiento ya que dar por hecho que se "ayuda" a la víctima al no usar su nombre en la sentencia no necesariamente es una medida adecuada, mucho menos si

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

Quienes impartimos justicia tenemos una gran responsabilidad y posibilidad de lograr esas respuestas por medio de nuestras sentencias, siempre dentro de los principios del orden jurídico, y con ellas hacer realidad las aspiraciones de igualdad sustantiva y otros valores que sustentan nuestro sistema político-electoral.

Por ello, nuestras sentencias deben ser ajenas a discursos retóricos, instrumentalistas y populistas-punitivos, y enfocarse a respuestas transformadoras, proporcionales y apegadas a derecho.

Así, consideramos que lo que nos debe guiar es la racionalidad jurídica para detectar cuáles son las consecuencias jurídicas adecuadas que se tienen que dar a cada alegación de violencia política en razón de género.

Ello es fundamental para reconocer y dar el lugar correspondiente a la situación de cada víctima, para dar confianza en los tribunales y para evitar ampliar el concepto de modo tal que su caracterización termine por encontrarse sin autoridad jurídica ni efecto alguno, lo que desvirtuaría los avances obtenidos hasta el momento.

I. CRITERIO MAYORITARIO

En síntesis, al entrar análisis del estudio probatorio que hizo la responsable, la sentencia **confirma** la decisión de la Sala Regional Xalapa respecto de la comisión de actos de violencia política de género⁶⁷ cometidos por el Presidente Municipal en contra de una

ella no lo solicita. Parecería como si las mujeres debieran avergonzarse por haber sufrido violencia y por eso es mejor no especificar su nombre.

Presentar una demanda por violencia normalmente obedece a un proceso empoderador y este tipo de medidas paternalistas lo que hacen es restarle efecto a ese proceso.

Además, consideramos que no se justifica este tipo de paternalismo porque el problema jurídico ya no versa sobre la actora y sobre si experimentó violencia política de género. La Litis, como se precisará más adelante, gira en torno a otra cuestión, de forma que no advertimos la necesidad de proteger el nombre de la víctima y, más aun, nos parece otra manifestación de un mal entendimiento respecto de cómo abordar el estudio de estos casos.

Ciertamente, cuando se hace el estudio de tercera interesada (y en la referencia en el glosario), se da el nombre de la regidora.

⁶⁷ *La Sala Regional Xalapa consideró que estaba demostrado que el Presidente Municipal obstruyó el ejercicio del cargo de la regidora y ejerció violencia simbólica, psicológica y económicamente en su contra a partir de los siguientes actos: no se le convocaba a sesiones; no se le proporcionó mobiliario, equipo de oficina ni se le asignaron recursos humanos que apoyaran las labores en la regiduría; no se le dio respuesta a diversos oficios que la regidora dirigió al*

regidora⁶⁸ del Ayuntamiento de Santa Lucía del Camino, Oaxaca. **Confirma** también la creación de una lista local de personas sancionadas por violencia política en razón de género.

Asimismo, se **modifica** la sentencia de la responsable a fin de que el INE⁶⁹ cree un registro nacional complementario a las listas que generen los organismos públicos locales, así como lineamientos al respecto.

En la sentencia se señala que todas las autoridades administrativas electorales federal y local, en el ámbito de su competencia, tienen el deber de elaborar listas públicas de personas infractoras⁷⁰ por violencia política en razón de género y que el INE, previo al inicio del proceso electoral federal, deberá regular una lista nacional que sea complementaria a las de los institutos locales.

Asimismo, se precisa que el registro tiene efectos de publicidad de sentencias firmes que determinan la sanción por violencia política y sus efectos, por lo que tal lista no tendrá efectos constitutivos. También señalan que el hecho de que una persona esté en el registro no implica necesariamente que esté desvirtuado su modo honesto de vivir, pues ello depende de las sentencias firmes emitidas por la autoridad electoral competente.

Así, de acuerdo con la mayoría de este Pleno, estas listas:

- *“cumple[n] con el mandato constitucional al establecer un instrumento que permita verificar si una persona cumple con el requisito de modo honesto de vivir y en consecuencia pueda competir y registrarse para algún cargo de elección popular”.*
- *“cumplen una función social de reparación integral, porque facilita la cooperación interinstitucional para combatir y erradicar la violencia contra las mujeres, pues se constituye en una herramienta para que*

Presidente Municipal y a integrantes del Ayuntamiento, y no se le cubrió el pago del aguinaldo dentro del tiempo que correspondía.

⁶⁸ Regidora de Equidad de Equidad, Género y Grupos Vulnerables.

⁶⁹ En adelante, INE.

⁷⁰ Nos parece inadecuado hablar de “personas sancionadas” o “personas infractoras” que se usa en la sentencia. Ello, dada la naturaleza de las sentencias electorales y de las medidas que en ellas se ordenan en casos de violencia política de género, excepción hecha de los casos vinculados con los procesos de revisión del procedimiento especial sancionador y las medidas de apremio.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

las autoridades conozcan de manera puntual a quienes han vulnerado la normativa electoral y actúen como corresponda en el ámbito de sus atribuciones”.

- *“facilita la cooperación interinstitucional para combatir y erradicar la violencia contra las mujeres, pues se constituye en una herramienta para que las autoridades conozcan de manera puntual a quienes han vulnerado la normativa electoral”.*

Se considera, además, que esta lista contribuye a una reparación integral porque busca restituir o compensar el bien lesionado, para reestablecer la situación que existía previamente al hecho ilícito o, en su caso, mejorarla⁷¹.

Finalmente, la mayoría razona que es una herramienta fundamental para fortalecer la política de prevención de la violencia hacia las mujeres, así como una *“medida de reparación transformadora cuya intención es ir más allá de su función restitutiva”*, ya que es una alternativa de justicia correctiva que busca *“una transformación democrática de la sociedad”*, puesto que no sólo se enfrenta al daño padecido, sino también las condiciones sociales que han permitido la continuidad de estos casos.

II. RAZONES DEL DISENSO

No compartimos los razonamientos emitidos por la mayoría, en primer lugar, porque detectamos una inconsistencia procesal. En efecto, la procedencia del recurso de reconsideración se justificó por la importancia y trascendencia de analizar la constitucionalidad de integrar una lista de personas infractoras por violencia política en razón de género (en la que se incluía al recurrente) y, pese a tratarse de un recurso de reconsideración de carácter extraordinario, en la sentencia

⁷¹ Esta concepción de las reparaciones es equivocada. Sin que sea nuestra pretensión entrar en detalles, es conveniente recordar que, tanto para la SCJN como para la CoIDH, las reparaciones tienen un nexo causal con el daño, por lo que hablar de *“mejorar la situación”* excede su naturaleza. Ver por ejemplo la jurisprudencia 31/2017 de la Primera Sala de la SCJN (*“el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores ...”*) y el caso *Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia*, sentencia de 27 de noviembre de 2008, párr. 110 (*“las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos”*).

se hace un análisis probatorio, que de suyo implica una revisión de legalidad exenta de la lógica de ese tipo de juicios.

La calificación de infundados de los agravios del recurrente relativos a que fue incorrecto que la Sala Xalapa sobreseyera su demanda de juicio electoral por carecer de legitimación activa -al fungir como autoridad responsable en la instancia local- **deriva en la inexistencia de justificación legal para entrar al estudio del resto de los agravios que eran ajenos a la inclusión del recurrente en la lista.**

Ello aunado a que algunos agravios se refieren a valoración probatoria, tema de legalidad, que no puede ser abordado en un medio de impugnación extraordinario, de estricto derecho, regulado para el estudio de aspectos de constitucionalidad y convencionalidad⁷².

Asimismo, la sentencia resulta incongruente ya que después de ese análisis probatorio confirma la decisión de la Sala Regional Xalapa sobre registrar al Presidente Municipal en la lista llevada por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, pero a la vez señala que las serán vigentes hasta el inicio del proceso electoral 2020-2021.

En segundo lugar, no compartimos la sentencia dado que nos parece que, pese a que se afirme que las listas sólo tienen la finalidad de dar publicidad a las sentencias que declaren la existencia de violencia política de género, a partir de lo que razona la mayoría, estas listas: **A)** implican consecuencias jurídicas desafortunadas; **B)** obedecen a una inadecuada extrapolación de políticas punitivas; **C)** no constituyen medidas de reparación.

Si bien en la sentencia aprobada por la mayoría se especifica que la inclusión de una persona en estas listas no implica que de forma automática se desvirtúe la presunción de ostentar un modo honesto de vivir y, como consecuencia, se declare inelegible, sí se da pie a adoptar

⁷² Ver artículos 23, 61 y 63 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En el recurso de reconsideración no procede suplir la deficiente expresión de agravios, de ahí que sea calificado como de estricto Derecho.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

una política pública en este sentido. Desde nuestra perspectiva, esto implica la creación de una causal de inelegibilidad que debe estar reservada al poder legislativo y no a las autoridades jurisdiccionales.

A continuación desarrollamos las razones por las que no compartimos la creación de las listas.

A. La creación de estas listas implica consecuencias jurídicas desafortunadas

La mayoría de este Pleno razonó que parte de la intención de crear estas listas es alinearse a una política que busca erradicar la discriminación en contra de las mujeres y, en el caso concreto, la violencia política de género.

Sin embargo, en la sentencia no se hacen cargo del hecho de que una mujer denuncie violencia y obtenga una sentencia que la reconozca y, a su vez, implique el registro de su agresor -o agresores- en las listas referidas, podría colocarla en mayor riesgo de sufrir violencia como una forma de represalia. Incluso, esa violencia podría incrementarse.

Así, no queda claro cómo esas listas lograrán frenar la violencia que se pretende combatir. Incluso, tampoco se prevé que, por tales circunstancias, pueda desincentivar la presentación de denuncias.

Por otro lado, si bien la sentencia afirma que la declaración de la existencia de violencia política de género, así como las consecuencias que se le atribuirán serán declaraciones judiciales contenidas en una sentencia firme, también se señala que el INE, al crear sus lineamientos, deberá establecer la temporalidad en la que mantendrá a una persona en el registro, tomando en cuenta la gravedad de la infracción.

Así, se abre la posibilidad de que una autoridad administrativa, sin parámetros judiciales, determine dos variables (temporalidad y

gravedad) que tiene afectaciones en la esfera jurídica de quien integra esas listas.

En este sentido, no compartimos que sea la autoridad administrativa la que en unos lineamientos determine la temporalidad en la que una persona quedará inscrita en la lista referida. Consideramos que esa temporalidad es materia de arbitrio judicial ya que ello debe ponderarse a partir del tipo de hechos constitutivos de la violencia política en razón de género y de otros elementos que requiera el caso.

A ello se suma que aún no existe doctrina que defina una escala en la gravedad de los hechos que constituyen violencia en el ámbito administrativo, y por tanto de las consecuencias jurídicas que las autoridades deben atribuirles.

En este sentido, en la sentencia tampoco queda claro si las listas que permitirán que las autoridades verifiquen si una persona cumple con el modo honesto de vivir, y por tanto es elegible, también podrá ser integrada por quienes integran el catálogo mencionado en la ley de personas que pueden considerarse infractoras por violencia política de género.

Cabe recordar que, de acuerdo con las recientes reformas legales⁷³ en materia de violencia política de género, ésta 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.*

Asimismo, la imprecisión y contradicción en la naturaleza de las listas - al generar efectos jurídicos y no contar con las características de una base estadística como la que sobre el tema llevará la Fiscalía General

⁷³ En términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (artículo 20 bis) y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 3.1.).

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

de la República- conlleva a incertidumbre que complicará la elaboración de los lineamientos por parte del INE.

Asimismo, si bien se especifica que el hecho de que una persona integre esa lista no desvirtúa por sí misma la presunción de un modo honesto de vivir, lo cierto es que, sin modulación alguna, en ella se incluirá a personas que hayan cometido cualquier tipo de acto calificado como violencia política de género, sin importar la gravedad y trascendencia del mismo.

La conceptualización legal⁷⁴ de la violencia política en razón de género abarca acciones tan variadas como ocultar información, hasta ejercer violencia física o sexual contra una mujer en ejercicio de sus derechos políticos⁷⁵. Así, resulta desproporcional que se incluya a la lista a quienes cometan actos que deberían merecer reproches jurídicos muy distintos.

Desde luego, ambas conductas son socialmente reprobables y merecen una consecuencia jurídica, pero tratarlas de la misma manera llevaría a un actuar desproporcionado e injustificado, así como a restar efectividad al objetivo de combatir la violencia.

Por ello, la consecuencia jurídica no puede ser la misma para un acto de ocultamiento de información a aquél donde se haya ejercido violencia sexual con el afán de evitar que una mujer ejerza sus derechos político-electorales.

En los términos en los que está elaborada la sentencia, ambos actos, al ser constitutivos de violencia política en razón de género, implicarían el registro de la persona en la lista de su entidad, así como en la del INE.

⁷⁴ En términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (artículo 20 bis) y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 3.1.k), constituye: 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.

⁷⁵ El artículo 20 Ter de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia delimita las conductas a través de las cuales puede expresarse la violencia política de género.

A todo lo anterior se suma que las consecuencias de integrar las listas podrían llevar a la cancelación del ejercicio de derechos político-electorales cuando incluso quien cometió esa violencia acate las medidas ordenadas por una orden judicial. Ello, desincentiva el cumplimiento de nuestras sentencias; las hace desproporcionadas, e incumple con el objetivo de una justicia dialógica, transformadora y sensible.

Consideramos que a la idea de las listas le subyace la presunción de que quien comete violencia nunca podrá reconocer lo que hizo y reparar el daño, lo que es contrario a lo que justifica las sanciones, ya que incluso en el caso de delitos, si se cumple la pena (que tiene como finalidad constitucional la reinserción social⁷⁶), no debería perdurar alguna otra consecuencia.

En consecuencia, aunque se insista en señalar que la finalidad de estas listas es dar publicidad a lo resuelto en una sentencia, reparar a la víctima y generar cambios transformadores, lo cierto es que su adopción conlleva consecuencias que no fueron debidamente calibradas.

Además, advertimos una contradicción en la sentencia aprobada ya que si bien se delimita que los efectos de la lista son dar publicidad a sentencias firmes, también se dispone que una vez emitida una sentencia que declara la existencia de violencia política de género, se deberá informar a la autoridad administrativa para que inscriba a la o al denunciado en la lista, para el efecto de que esto sea tomado en consideración para el ejercicio de sus derechos político electorales, es decir de su derecho a ser votado.

En efecto, la sentencia establece que la lista es un *“instrumento que permite verificar si una persona cumple el requisito de modo honesto de*

⁷⁶ El artículo 18 constitucional señala: “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.”

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

vivir y en consecuencia pueda competir y registrarse para algún cargo de elección popular”.

Así, la finalidad de la lista no es sólo dar publicidad a una sentencia, sino colocar allí a aquellas personas que posiblemente sean inelegibles, creando una causal no prevista y, por tanto, que se encuentra fuera del marco constitucional y legal.

Reconocemos que llevar un registro respecto de quienes han incurrido en violencia política de género podría ser útil de cara a diseñar una política pública que busque erradicar la violencia política de género; es decir, como un mecanismo para obtener información sobre la naturaleza de estas infracciones, sus características, entre otras cosas, que puedan servir para entender el problema y, así, diseñar programas que busquen capacitar o sensibilizar a quienes incurren en ella.

Sin embargo, no advertimos que esta sea la finalidad de las listas que se prevén en la sentencia, dado que no se acompaña de otras estrategias. A nuestro juicio, y por más que la sentencia aprobada lo niegue, la creación de las listas busca generar consecuencias negativas a quienes estén en ella. Es decir, busca llegar a algún tipo de sanción -independiente a la que ya ocurre con una sentencia declaratoria de violencia política de género.

Para que esto sea jurídicamente válido, debe respetarse el principio de legalidad en su modalidad de que está prohibida la imposición de una sanción -de cualquier naturaleza- que no esté prevista en la ley. Como insistiremos más adelante, estas listas y las consecuencias jurídicas que produce no están previstas en la legislación y, por lo tanto, no pueden ser jurídicamente válidas.

Por último, y como también insistiremos más adelante, nos parece relevante destacar que hace apenas unos meses el poder legislativo llevó a cabo la reforma en materia de violencia política de género que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2020.

En ese proceso legislativo el poder legislativo ya ponderó qué sanciones acompañarán a los infractores de violencia política de género. Entre ellas, consideró que cuando hayan ocasionado un **delito**, quien lo cometió no podrá ser electa para una senaduría o diputación federal.

Dentro de todas las modificaciones que hizo a la legislación en esa reforma, el legislativo no incorporó la creación de una lista de infractores en esta materia, de forma que, a nuestro juicio, implementarla en sede judicial escapa de nuestras facultades y nos convierte en jueces y juezas que legislan respecto de sanciones no previstas en la legislación y, con ello, actuamos al margen de la Constitución.

B. Las listas obedecen a una inadecuada extrapolación de políticas penales

En la sentencia⁷⁷ se afirma que *“la naturaleza de las listas de infractores es una herramienta fundamental para fortalecer la política de prevención de violencia hacia las mujeres”*.

Esta afirmación se sostiene refiriendo que en el derecho comparado países como España y Argentina han elaborado las listas de *personas que han cometido vulneraciones a los derechos de las mujeres, delitos contra la libertad e identidad sexual, así como de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, incluyendo la pornografía, con independencia de la edad de la víctima*.

Asimismo, se cita el caso de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania y Francia que han elaborado registros de personas declaradas culpables por algún delito de naturaleza sexual.

Como hemos señalado, dentro del concepto de violencia política de género cabe una gran variedad de conductas que de ningún modo

⁷⁷ También aplican el criterio jurisprudencial 160/95 del Pleno de la SCJN cuyo rubro es: *“FICHAS SIGNALÉTICAS, FORMACIÓN DE. IDENTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE PROCESADOS”* el cual tiene más bien que ver con la identificación de personas procesadas.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

pueden equipararse con las que se enmarcan en las listas que se han realizado en otros países. Su objetivo y racionalidad no puede extrapolarse automáticamente a los casos de conductas de las que conocen órganos judiciales electorales.

En efecto, cuando tribunales de otros países han estudiado la legalidad de las listas de quienes han cometido los delitos referidos anteriormente, se han dado argumentos que no pueden sostener la creación de las listas de personas que han cometido actos de violencia política de acuerdo con una sentencia electoral.

Ejemplo de ello son las siguientes decisiones.

En **Smith v. Doe**⁷⁸, la mayoría de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América determinó que, la legislatura, a crear la *Alaska Sex Offender Registration Act* consideró que los "delincuentes sexuales representan un alto riesgo de reincidencia" e identificó "proteger al público de los delincuentes sexuales" como el "interés gubernamental principal" de la ley, lo cual la Corte avaló como un interés legítimo. El propio texto de la norma, señaló la Corte, sugiere que la legislatura trató de crear un esquema civil diseñado para proteger al público del daño.

En este sentido, la Suprema Corte concedió que la Ley tiene un propósito legítimo y no punitivo de "seguridad pública, que se avanza al alertar al público sobre el riesgo de los delincuentes sexuales en su comunidad ". Así, señaló que Alaska podía concluir que una condena por un delito sexual proporciona evidencia de riesgo sustancial de reincidencia. Los hallazgos de la legislatura son consistentes con las graves preocupaciones sobre la alta tasa de reincidencia entre los delincuentes sexuales condenados y su peligrosidad como clase. La Corte, señaló que, en el caso particular, el riesgo de reincidencia planteado por los delincuentes sexuales es "aterrador y alto".

⁷⁸ 538 US 84 (2003). Disponible en <http://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep538/usrep538084/usrep538084.pdf> . Consultado el 14 de julio de 2020.

Asimismo, en los casos **B.B. c. France, Gardel c. France y M.B. c. France**⁷⁹, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que la FIJAIS (*Fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes-FIJAIS*) que incluía a personas condenadas a diez años de prisión por violación y agresión sexual a personas menores de dieciocho años; constituía una medida preventiva enfocada a evitar la reincidencia y la identificación de perpetradores. En su sentencia, el Tribunal señaló que las políticas penales en Europa evolucionan y atribuyen una importancia cada vez mayor al objetivo de la reintegración exitosa lo que presupone la prevención de la reincidencia⁸⁰.

Claramente en el caso no estamos frente a situaciones similares que permitan trasladar la creación de listas de personas que cometen delitos de naturaleza sexual con la de personas que cometen actos de violencia política de género que no constituyen delitos por ser calificados como tales en sede judicial electoral.

Asimismo, no se tiene información que lleve a concluir la reincidencia en la comisión de violencia política de género. Por ello, no podemos trasladar la justificación de la lista que analizó la Suprema Corte de los Estados Unidos o la que estudió el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con las que se crean en la sentencia.

Además, no está clara la forma en que las listas conlleven a la prevención de actos de violencia y a su no repetición, salvo por el hecho de que abren la posibilidad de que quienes los han cometido no vuelvan a ocupar un cargo -al menos en un próximo proceso electoral, puesto que eso tampoco está definido en la sentencia. Incluso, como hemos señalado, debió preverse que la inclusión de una persona en esas listas podría generar aun más violencia hacia quienes le denunciaron o bien, desincentivar la presentación de esas denuncias.

⁷⁹ Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-4480949-5400068%22%7D>. Consultado el 14 de julio de 2020.

⁸⁰ La sentencia remite al informe del Comisionado de Derechos Humanos del Consejo de Europa citado en la sentencia *Léger v. France*, no. 19324/02, § 49.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

Es importante aclarar que la elaboración de las listas constituye una medida totalmente distinta de la vinculada con la creación de la *Base Estadística Nacional de Violencia Política en Razón de Género* prevista en la reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República⁸¹.

Esta base se creó con el fin de responder a la necesidad de contar con información estadística oficial y unificada respecto de la violencia política que permita dimensionar su incidencia y las condiciones en que se presenta⁸². Ese tipo de información sí permitiría diagnosticar el problema y diseñar políticas de prevención y atención basadas en información certera.

Además de que estos ejemplos tratan de listas relacionadas con delitos de naturaleza penal, es importante también destacar que son listas previstas en la ley y no son creaciones de un tribunal. Esto nos parece de suma importancia porque este tipo de decisiones deben recaer en el poder legislativo. Dado que, en cierta forma, la creación de estas listas genera distintos tipos de consecuencias y de afectación a quien entra en ellas. Así, desde nuestra perspectiva es una decisión que debe ser tomada en sede legislativa y no en sede judicial.

Finalmente, respecto de este punto, es necesario señalar que tanto el PNUD⁸³ como ONU-MUJERES⁸⁴ han destacado que el monitoreo y los datos de violencia política contra las mujeres en las elecciones proporcionan evidencia útil para documentar, prevenir y denunciar el

⁸¹ Artículo 32. De la Coordinación de Métodos de Investigación.

La Coordinación de Métodos de Investigación tendrá las siguientes facultades: [...] XIII. Crear la Base Estadística Nacional de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género.

⁸² Minuta con proyecto de Decreto turnada por la H. Cámara de Diputados reforma y adiciona diversas disposiciones a siete leyes: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Consultable en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-03-12-1/assets/documentos/Dict_Igualdad_Minuta_Diversos_Ordenamientos_10032020.pdf.

⁸³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD por sus siglas.

⁸⁴ PNUD y ONU.MUJERES. PREVENIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES DURANTE LAS ELECCIONES: Una guía de Programación. Pág. 56 de la versión electrónica disponible en: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections> (consultado el 27 de julio de 2020).

problema, por lo que se requiere una metodología de recolección de datos y un sistema de monitoreo para hacer un mapeo completo y evaluar ese problema.

De hecho, en la primera edición del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres se destacó la importancia de integrar una base de datos geo-referenciada y elaborar un diagnóstico de los casos documentados a fin de estar en condiciones de conocer mejor el problema, y de diseñar un esquema de prevención y atención integral a la violencia política con elementos de género.

C. Las listas no son una forma de reparación

En la sentencia aprobada por la mayoría se razonó que la creación de las listas se justifica en el deber constitucional y convencional que tienen las autoridades, incluidas las electorales, de actuar con debida diligencia e implementar las medidas necesarias a fin de erradicar la violencia en contra de las mujeres.

Por ello, se argumenta que las listas forman parte de una reparación integral. Es decir, que es una medida reparadora y es una garantía de no repetición. Para justificar esto, se retoman algunos criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁵, lo que evidencia un mal entendimiento de cómo funciona ese tribunal, así como de los efectos que tienen sus sentencias, como explicaremos más adelante.

Asimismo, la sentencia intenta justificar la creación de las listas como una forma de reparación porque ese instrumento facilitará el trabajo de las autoridades y la coordinación entre las mismas.

No coincidimos con este enfoque dado que **las reparaciones se centran en quienes viven las violaciones a sus derechos, no en las autoridades que tienen que evitarlas**. Si bien se puede dar el caso de que una reparación implique capacitación a funcionarias y funcionarios públicos, esto se da en el contexto de evitar que se sigan perpetuando

⁸⁵ En adelante, *CoIDH*.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

violaciones a derechos humanos, pero en el caso que ahora analizamos tampoco advertimos ese efecto con la generación de las listas.

También se señala que esas listas *“permite[n] evaluar la situación real de riesgo actual que puedan enfrentar las víctimas de las medidas otorgadas”*. En realidad, no es posible saber cómo el hecho de que una persona integre esa lista ayude a determinar el riesgo real de las víctimas. Lo que sí es seguro es que se prejuzga que quien integra esa lista, seguirá cometiendo violencia y, por tanto, podrá colocar en situación de riesgo a otras personas.

La mayoría argumenta que la creación de las listas implica una reparación integral y una medida de no repetición. Estimamos que esto tampoco es así dado que no advertimos -y en la sentencia tampoco se justifica- cómo es que generar listas de personas que han incurrido en violencia política en contra de las mujeres sea reparador.

La teoría de las reparaciones en el derecho internacional ha surgido gracias a la jurisprudencia que han emitido distintos tribunales internacionales. En el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la CoIDH ha establecido que *“es un principio de derecho internacional, que la jurisprudencia ha considerado “incluso una concepción general de derecho”, que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. La indemnización, por su parte, constituye la forma más usual de hacerlo⁸⁶.*

Esto implica que, cuando la CoIDH considera que un Estado parte violó un derecho protegido por la Convención la consecuencia es la declaración de responsabilidad internacional, seguido de medidas reparadoras.

La propia CoIDH ha establecido que:

⁸⁶ CoIDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 21 de julio de 1989, serie C, núm. 7, párr. 7.

La reparación es el término genérico que comprende las diferentes formas como un Estado puede hacer frente a la responsabilidad internacional en que ha incurrido. Los modos específicos de reparar varían según la lesión producida: podrá consistir en la restitución in integrum de los derechos afectados, en un tratamiento médico para recuperar la salud física de la persona lesionada, en la obligación del Estado de anular ciertas medidas administrativas, en la devolución de la honra o la dignidad que fueron ilegítimamente quitadas, en el pago de una indemnización, etc. En lo que se refiere a violaciones al derecho a la vida, como en este caso, la reparación, dada la naturaleza del bien afectado, adquiere sobre todo la forma de una indemnización pecuniaria, según la práctica jurisprudencial de esta Corte⁸⁷.

De la jurisprudencia de la CoIDH se desprende que las medidas de reparación pueden ser de muy diversos tipos. Desde pecuniarios, hasta medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición⁸⁸.

Asimismo, la CoIDH ha determinado que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, con las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como con las medidas solicitadas por las partes para reparar el daño.

Para que la reparación pueda ser integral, además, es necesario que las medidas se dicten desde **la óptica de la víctima**, para lo que debe analizarse cómo se puede restituir a la persona afectada en sus derechos, o cómo se puede reestablecer la situación.

Para ello, resulta fundamental considerar, entre otros aspectos, el impacto de las pérdidas y los procesos de duelo, el contexto en el que se dio la violación: esto es, si se trata de una masacre, si existió exilio o desplazamiento, si la víctima fue torturada, así como la pérdida de oportunidades y de proyectos de vida a causa de la violación alegada.

Ahora bien, las medidas de satisfacción y no repetición son aquellas que no tienen un carácter económico o monetario, y consisten en la

⁸⁷ CoIDH, Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina (Reparaciones y Costas), Sentencia del 27 de agosto de 1998, serie C, núm. 39, párr. 41.

⁸⁸ Castilla Karlos y Pelayo Carlos. 2012. "La teoría de las reparaciones a la luz de los criterios de los tribunales internacionales de derechos humanos" Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pág. 30.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

realización, por parte del Estado, de “actos y obras de alcance o repercusión públicos”⁸⁹, así como de instrucciones de investigación y esclarecimiento de la verdad; la búsqueda de los restos de las personas cuando se trata de desapariciones forzadas; la prevención de violaciones similares por medio de la adopción de medidas legislativas; entrenamiento en materia de derechos humanos; aceptación pública de la responsabilidad del Estado, acompañada de una disculpa pública, entre otras⁹⁰.

Es decir, son medidas tendentes a garantizar que la víctima y la sociedad conozcan la verdad sobre los hechos y las violaciones cometidas, así como sus autores o autoras; el reconocimiento de responsabilidad y la reivindicación de la memoria de la víctima.

La CoIDH ha establecido que la reparación debe ser entendida en su justa indemnización y eso implica que la reparación debe ser compensatoria y no sancionatoria⁹¹.

Con esto, se puede advertir que el criterio mayoritario falla en explicar cómo es que las listas de “personas infractoras” contribuyen a generar una reparación integral y una garantía de no repetición.

En efecto, no existe una relación entre la infracción cometida con la generación de la lista de personas infractoras. Es decir, las listas en sí mismas no restituyen a las víctimas de actos de violencia política de género de sus derechos vulnerados.

Por otro lado, el hecho de que la persona que haya cometido actos de violencia política de género se encuentre en esa lista tampoco es una garantía de no repetición, porque no garantiza que se abstenga de seguir incurriendo en actos de esta naturaleza, así como tampoco garantiza que estar en esa lista forme parte de algún proceso de

⁸⁹ *Coidh, Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 8 de julio de 2004, serie C, núm. 110, párr. 211.*

⁹⁰ *Castilla Karlos y Pelayo Carlos. 2012. “La teoría de las reparaciones a la luz de los criterios de los tribunales internacionales de derechos humanos” Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.*

⁹¹ *Coidh, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Reparaciones y Costas), Sentencia de 21 de julio de 1989, op. cit., párr. 38.*

capacitación o sensibilización tendentes a que las personas infractoras dejen de hacerlo.

Asimismo, como se ha señalado, a las listas le subyace la idea de la reincidencia y, a su vez, la del incumplimiento de nuestras sentencias y de su ineffectividad en lograr cambios estructurales.

Así, en la sentencia no sólo no se advierte de qué manera las listas podrían prevenir la repetición de los actos de violencia política por razón de género por parte de quienes están inscritos en las listas, sino que de ella se desprende un desconocimiento del fenómeno social de esa violencia.

En efecto, como hemos señalado, el hecho de que una mujer denuncie violencia y obtenga una sentencia que la reconozca y, a su vez, implique el registro de su agresor -o agresores- en las listas referidas, podría colocarla en mayor riesgo de sufrir violencia como una forma de represalia. Incluso, esa violencia podría incrementarse. Por ello, no queda claro cómo esas listas lograrán frenar la violencia que se pretende combatir.

Finalmente, es necesario destacar que extrapolar los criterios de la CoIDH respecto de las reparaciones a los casos que analiza este Tribunal no sólo es erróneo, sino que evidencia un mal entendimiento del derecho internacional y de cómo se incorpora al ámbito interno.

Consideramos que es necesario un uso cuidadoso y responsable de los criterios de la CoIDH principalmente porque es necesario guardar una debida proporción con los hechos, particularidades y contextos denunciados ante ese tribunal internacional y los que se denuncian ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Si bien los estándares interamericanos pueden contribuir a construir criterios y estándares propios, lo cierto es que extrapolar automáticamente lo que esa Corte dice y aplicarlo en las sentencias que resuelve esta Sala Superior no es metodológicamente adecuado ya

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

que la magnitud y gravedad de vulneraciones a derechos humanos que cada tribunal conoce, son distintas. Así, se debe hacer un análisis juicioso de cómo tales estándares deben ser aplicados.

III. CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA POSIBILIDAD DE DECLARAR INELEGIBLE A UN INFRACTOR DE VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO

Aun y cuando la sentencia aprobada especifica que la inclusión de una persona en esta lista no implica una declaratoria automática de inelegibilidad, nos parece pertinente hacer algunas reflexiones respecto de este punto.

Si bien en un precedente de esta Sala Superior se declaró inelegible a un presidente municipal que buscaba reelegirse, consideramos que en ese momento el contexto y las propias particularidades del caso así lo justificaban.

Particularidades del SUP-REC-531/2018

En ese asunto, un presidente municipal que buscaba su reelección había incurrido en actos de violencia política de género en contra de una regidora.

Estos actos habían sido acreditados en una sentencia del tribunal local quien, además, le había solicitado que se abstuviera de seguir realizándolos. Incluso, en el expediente se advertía que el presidente municipal en varias ocasiones había ignorado la sentencia local, pues la entonces víctima alegaba la persistencia de la violencia en su contra.

Es decir, no sólo existía una sentencia que había responsabilizado al presidente municipal de los actos de violencia política de género, sino que, además, éste se había negado a abstenerse de seguir acosado a la víctima.

Fue por eso que, cuando el presidente municipal solicitó su registro para reelegirse, fue declarado inelegible. Para hacer esta declaración

de inelegibilidad, la Sala Regional vinculó los actos de violencia política de género con la presunción de ostentar un modo honesto de vida (requisito de elegibilidad establecido en la Constitución local⁹²) y razonó que esta presunción se desvirtuaba debido a las sentencias locales que desacató y lo habían declarado responsable de perpetuar actos de violencia política de género en contra de una regidora.

Esta Sala Superior confirmó la resolución de la Sala Regional. Es decir, se validó la forma en cómo argumentó que los actos de violencia política de género desvirtuaban la presunción de que el presidente municipal ostentara un modo honesto de vida y, por lo tanto, se le declaró inelegible.

Sin embargo, para llegar a esa conclusión, las y los magistrados que integramos este tribunal consideramos no sólo la sentencia que declaraba la existencia de violencia política de género por parte del entonces actor, sino que, además, tomamos en cuenta su negativa de abstenerse de seguir agrediendo a la regidora, lo que a su vez implicaba el incumplimiento de una sentencia.

Es decir, *i)* el presidente municipal había estado perpetuando actos de violencia política de género en contra de una integrante de su propio cabildo; *ii)* esos actos habían tenido lugar durante el periodo inmediato anterior al que buscaba reelegirse; *iii)* a pesar de que se le había ordenado en diversas ocasiones que se abstuviera de seguir agrediendo a la víctima, se negó a hacerlo⁹³.

⁹² Artículo 113, fracción I, inciso h), de la Constitución del Estado de Oaxaca.

⁹³ En efecto, en esa sentencia se señala: “Esta Sala Superior considera correcta la decisión asumida por la Sala Xalapa al determinar que la presunción inicialmente a favor del recurrente de tener un modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad, quedó desvirtuada por el hecho de haber cometido, durante el ejercicio del cargo como Presidente Municipal, actos de violencia política por razones de género.

Lo anterior, porque en el caso **concurrían** las siguientes circunstancias:

-El recurrente cometió actos de violencia política por razones de género durante el desempeño de un cargo público.

-Aspiró a la reelección inmediata en el cargo desde el cual incurrió en el actuar irregular mencionado.

-El recurrente se mantuvo omiso ante la sentencia que condenó la reparación por violencia política por razones de género.

De manera que la presunción que asistió al recurrente al momento de registro en cuanto a contar con un modo honesto de vivir, quedó desvirtuada y, por ende, incurrió en inelegibilidad.”

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

Por lo tanto, se consideró que en el momento en el que buscaba su reelección, el presidente municipal no ostentaba un modo honesto de vida, ya que se negaba a aceptar los principios democráticos que valoramos como sociedad, esto es, garantizar a las mujeres una vida libre de violencia y cumplir con una sentencia.

Es en ese sentido que este Pleno consideró que no era viable la reelección porque como resultado del análisis del caso concreto se estableció una sanción proporcional a una persona que estaba agrediendo a las mujeres integrantes de su propio cabildo y que desató lo ordenado por autoridades judiciales electorales.

Como se puede advertir, en ese precedente había varios hechos que justificaban la decisión adoptada y que, además, lo distinguen del supuesto que ahora se analiza, pues en ese caso concreto existía en la legislación local una causal de inelegibilidad y, además, se encontraba plenamente justificado que se desvirtuara la presunción de ostentar un modo honesto de vida por todos los elementos que ya se describieron.

Asimismo, en esa sentencia se reconoció que el modo honesto de vivir, como requisito de elegibilidad de la legislación local en cuestión, queda desvirtuado mientras la conducta se comete y, en su caso, se sanciona y repara. Es decir, este Pleno se hizo cargo de que, si la sentencia es debidamente cumplida, no hay razones para actualizar el requisito de inelegibilidad, lo que no sucede con el supuesto de creación de las listas en análisis.

Ahora bien, en ese momento no existía una regulación legal al respecto, lo que justificaba que el Tribunal Electoral ofreciera una respuesta enfática al caso planteado.

Sin embargo, las recientes reformas en la materia denotan que las circunstancias han cambiado, lo que nos lleva a la reflexión de que no necesariamente se debe adoptar una política judicial tendente a vincular a la violencia política de género con la presunción de ostentar un modo

honesto de vida y, como consecuencia, con un requisito de inelegibilidad.

Desde nuestra perspectiva, el poder legislativo es quien debe decidir respecto de causales de inelegibilidad, al ser estas una restricción a un derecho político-electoral.

Justamente eso fue lo que hizo en la reciente reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2020. En el proceso que llevó a la reforma, el poder legislativo ponderó las causales de inelegibilidad vinculadas a actos de violencia política de género, y la reservó **únicamente para aquellos que constituyan un delito**.

En efecto, en el inciso g) del artículo 10 de la LGIPE estableció:

Artículo 10. Son requisitos para ser Diputada o Diputado Federal o Senadora o Senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

g) No estar condenada o condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Es decir que, el poder legislativo ya valoró qué actos relacionados con violencia política de género van a tener como consecuencia la inelegibilidad de una persona para ocupar una candidatura, y concluyó que únicamente será un obstáculo cuando se trate de un delito por el cual se hubiera determinado una condena, lo cual es competencia de los órganos jurisdiccionales penales.

Por ello, nos parece que el contexto actual es distinto al que se dio en el precedente del recurso de reconsideración 531 de 2018, por lo que nos parece cuestionable propiciar una política judicial que conlleve a declarar la inelegibilidad de una persona. Asimismo, consideramos que el concepto “modo honesto de vivir” -vinculado con ese caso- deberá reconfigurarse a partir de los nuevos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

En efecto, de la versión estenográfica⁹⁴ de su sesión del Pleno que tuvo lugar el veintitrés de enero al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016, en la que se analizó el requisito de “modo honesto de vivir” para ocupar una jefatura de manzana o una comisaría municipal⁹⁵, se observa que algunos de los y las ministras cuestionaron la constitucionalidad de tal requisito por las siguientes razones:

- Tiene connotaciones anticuadas de una moralidad prefijada;
- No existe un parámetro para determinar qué es modo honesto de vivir: quién y de acuerdo con qué se determina;
- Es subjetivo y refiere a épocas superadas, y
- En su vida privada y en su modo de vivir, las personas pueden comportarse de acuerdo con lo que decidan, mientras ello no lesione a terceras personas. Esas decisiones no pueden afectarles para acceder a un cargo público.

IV. CONCLUSIÓN

Las sentencias de los tribunales electorales no se limitan a resolver conflictos político-electorales con estricto apego a Derecho, sino que tienen también un fin social que tiende a mantener el orden constitucional y la paz en una sociedad.

De ahí la importancia de que nuestras sentencias se alejen de una política judicial inquisitoria y se mantengan en la esfera de una política judicial que busque convencer a los actores políticos de que *i)* incluir a las mujeres, además de ser una obligación, resulta provechoso para todas y todos y *ii)* agredir a las mujeres es algo contrario a los valores democráticos de nuestro país y, por tanto, no está a la altura del comportamiento de cualquier servidor o servidora pública.

Resolver las controversias electorales de manera inquisitoria no sólo no es la forma adecuada de lograr este fin, sino que **puede generar**

⁹⁴ Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/versiones-taquiograficas?fecha=All&page=5> (consultado el quince de julio de dos mil veinte).

⁹⁵ Establecido en la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

mayor resistencia y cancelar el diálogo que debe surgir a partir de nuestras resoluciones.

Una sentencia transformadora no es aquella que genera consecuencias jurídicas no calibradas y desproporcionadas como la creación de una lista de “personas infractoras”. Una sentencia que contribuye a la transformación social es aquella que dentro del Estado de Derecho genera un cambio positivo en cómo los actores políticos perciben a las mujeres, es decir, que genera transformaciones en las dinámicas sociales y las dinámicas patriarcales.

Una medida transformadora se hace cargo de las razones estructurales que generan el acto violatorio de derechos humanos para cambiarlo. La creación de estas listas no atiende de forma alguna las razones estructurales que generan la violencia, más bien produce una estigmatización que en su caso podría conducir a la vergüenza, lo que además de alejarse de un objetivo jurídico, puede llevar a radicalizar las posturas en estos casos.

El objetivo de nuestras sentencias en esta materia es lograr un cambio en quien comete la violencia y en las circunstancias que lo permiten.

Elaborar listas de quienes han cometido este tipo de actos informa la imposibilidad de lograr esos cambios y, por tanto, la necesidad de marcar y excluir a ciertas personas de la arena pública en tanto se parte de que es posible que vuelvan a cometerlos, lo que a su vez implica reconocer que nuestras sentencias sobre violencia política de género no pueden tener un efecto transformador. Además, la sentencia no se hace cargo de las represalias y consecuencias violentas que pueden generarse a las víctimas al colocar a personas en esas listas.

Con base en lo razonado emitimos este voto particular conjunto.

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,

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO

resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.