

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

**EXPEDIENTE:** SCM-JDC-121/2019

**PARTE ACTORA:** NORA TERESA BARBA  
HERNÁNDEZ Y AMALIA JUÁREZ CASTILLO

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE PUEBLA

**PARTE TERCERA INTERESADA:** NICOLÁS  
GALINDO MÁRQUEZ

**MAGISTRADO PONENTE:**  
JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

**SECRETARIOS:** ADRIÁN MONTESSORO  
CASTILLO Y ARTURO CAMACHO LOZA

Ciudad de México, a trece de junio de dos mil diecinueve<sup>1</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, **modifica** la sentencia impugnada, con base en lo siguiente.

**G L O S A R I O**

Actoras    parte actora:	Nora Teresa Barba Hernández y Amalia Juárez Castillo
Ayuntamiento:	Ayuntamiento de Jalpan, Puebla
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Convención Americana:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Convención de Belém do Pará:	Convención Interamericana para Prevenir,

---

<sup>1</sup> Enseguida las fechas se entenderán referidas a este año, salvo precisión de otro.

## SCM-JDC-121/2019

	Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Gobernador:	Gobernador Interino de Puebla
Instituto Electoral Local:	Instituto Electoral del Estado de Puebla
Instituto de las Mujeres:	Instituto Poblano de las Mujeres
Juicio de la ciudadanía:	Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Municipal:	Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla
Pacto Internacional:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Reglamento del Cabildo:	Reglamento Interior de Cabildo y Comisiones del Honorable Ayuntamiento del Estado Libre y Soberano de Puebla
Secretaría de Gobierno:	Secretaría General de Gobierno de Puebla
Secretaría de Seguridad:	Secretaría de Seguridad Pública de Puebla
Sentencia impugnada:	La emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, al resolver los recursos de apelación TEEP-A-007/2019 y TEEP-A-020/2019 acumulados.
Tercero interesado    parte tercera interesada:	Nicolás Galindo Márquez, presidente municipal del Ayuntamiento
Tribunal de Puebla    Tribunal responsable:	Tribunal Electoral del Estado de Puebla

### ANTECEDENTES

De las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

#### I. Instancia jurisdiccional local.

**a. Recursos de apelación.** Por escritos presentados el dieciséis y treinta de enero, las actrices interpusieron ante el Tribunal de Puebla, sendas apelaciones para controvertir la forma de integración de las comisiones permanentes en la organización del Ayuntamiento, así

como diversos actos y omisiones que atribuyeron al presidente e integrantes del mismo, al aducir, esencialmente, que se verificaron en su perjuicio actos de violencia política por razones de género.

**b. Medidas cautelares.** Mediante acuerdos de veintidós y treinta de enero, el Tribunal de Puebla dictó medidas de protección a favor de las actoras, en las que vinculó al Gobernador, al Instituto de las Mujeres, a la Secretaría de Seguridad, a la Secretaría de Gobierno y al Ayuntamiento, para brindarles protección de cara a cualquier acto de violencia del que pudieran ser objeto.

**c. Sentencia impugnada.** El diecisiete de abril, el Tribunal de Puebla resolvió de manera acumulada los recursos de apelación promovidos por las actoras.

## **II. Instancia judicial federal.**

**a. Juicio de la ciudadanía.** La demanda fue presentada por las actoras el veinticuatro de abril, para impugnar la determinación del Tribunal de Puebla, misma que fue remitida con las constancias respectivas a esta Sala Regional el veintinueve de abril, fecha en que se integró el expediente **SCM-JDC-121/2019** para turnarlo al **Magistrado José Luis Ceballos Daza**, quien radicó el expediente al día siguiente; admitió la demanda el siete de mayo, y en su oportunidad cerró la instrucción.

## **III. Medidas cautelares de protección.**

**a. Primer acuerdo plenario.** El dos de mayo, con independencia de las medidas cautelares concedidas por el Tribunal responsable, esta Sala Regional dictó las provisiones relativas para dar continuidad a la protección a favor de las actoras, en las cuales vinculó al Gobernador, a la Secretaría de Gobierno, a la Secretaría de Seguridad, al Instituto de las Mujeres, así como al Ayuntamiento, a fin de que individual o

conjuntamente, les garantizaran su derecho a ser protegidas contra cualquier *acto de violencia*, con motivo del ejercicio del cargo para el que fueron electas.

También, se solicitó a la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, realizar un análisis acerca del riesgo que pudieran enfrentar las actoras y, en general, diseñar un plan de protección acorde a la situación actual y condiciones fácticas que priman en el Municipio de Jalpan y particularmente, en el poblado de Apapantilla, estado de Puebla.

**b. Informes en cumplimiento.** Posteriormente, se recibieron oficios por parte del Gobernador, la Secretaría de Gobierno, el Ayuntamiento, y el Instituto de las Mujeres, mediante los cuales informaron respectivamente las acciones llevadas a cabo con las instituciones vinculadas al cumplimiento de dichas medidas, para su debida implementación.

**c. Segundo acuerdo plenario.** El veintisiete de mayo, esta Sala Regional ordenó acciones adicionales a fin de alcanzar la debida ejecución de las medidas cautelares reseñadas en puntos precedentes.

## **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, al tratarse de un medio de impugnación promovido por dos mujeres que son regidoras y se ostentan como integrantes de comunidades indígenas, que ejercen una acción para controvertir la sentencia del Tribunal de Puebla, que desestimó sus agravios relacionados con la indebida asignación de las comisiones permanentes del Ayuntamiento, y que a su vez, descalificó la actualización de diversos actos de *violencia política por razones de género* cometidos

en su contra.

Lo anterior, con fundamento en:

**Constitución:** artículos 41, párrafo segundo, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción V.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 186, fracción III, y 195, fracción IV.

**Ley de Medios:** artículos 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso b).

**SEGUNDO. Comparecencia del tercero interesado.** El escrito por el que el presidente municipal se apersonó con el propósito de constituirse como tercero interesado al presente juicio de la ciudadanía, reúne los requisitos previstos en los artículos 12, párrafo 1, inciso c), y 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, como se explica a continuación:

**a. Reconocimiento de esa calidad.** Se reconoce el carácter de tercero interesado con que comparece el presidente municipal del Ayuntamiento, porque de los hechos que narra se hace patente que su pretensión es incompatible con el derecho que las actoras acuden a defender, fundamentalmente, porque a la citada persona es a quien le atribuyen diversas conductas constitutivas de *violencia política de género*, lo que, sin duda, le otorga derecho de acción para acudir en la presente vía.

No pasa inadvertido que el presidente municipal tuvo el carácter formal de autoridad responsable durante la instancia local, sin embargo, en este momento acude al juicio de la ciudadanía como tercero interesado para salvaguardar la utilidad que le representa la sentencia impugnada (al no haberse actualizado la comisión de actos

de violencia política de género a consideración del Tribunal responsable), lo que revela el interés opuesto que tiene con el de las accionantes.

Ello, pues de asistirle razón a las actoras y, en su caso, demostrarse que el tercero interesado ejerció *violencia política por razón de género* en su contra, esta Sala Regional podría imponerle una carga a título personal para resarcir la supuesta afectación causada, e incluso fincar responsabilidades en su carácter de servidor público, por lo cual dicha calidad de tercero interesado debe reconocérsele en este momento.

**b. Oportunidad** El tercero interesado compareció dentro del plazo de setenta y dos horas que establece la Ley de Medios.

Lo anterior es así, porque el escrito de demanda se publicó en los estrados del Tribunal de Puebla a las diez horas con cincuenta minutos del veinticuatro de abril<sup>2</sup>, motivo por el cual, el referido plazo venció a la misma hora del veintinueve de abril, pues el sábado veintisiete y domingo veintiocho de ese mes fueron inhábiles, al no estar vinculado el caso con proceso electoral alguno.

En ese sentido, si el escrito de comparecencia fue presentado a las nueve horas con veintinueve minutos del veintinueve de abril, según se aprecia del sello de recepción plasmado en el mismo<sup>3</sup>, es evidente que ello se realizó dentro del plazo legal.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** La demanda reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, y 80, párrafo 1, de la Ley de Medios, como se explica enseguida.

---

<sup>2</sup> Según la cédula de publicación hecha por el Actuario del Tribunal de Puebla, visible en la foja 13 del expediente principal.

<sup>3</sup> Así como de la certificación hecha por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Puebla, visible en la foja 15 del expediente principal.

**a. Forma.** El libelo inicial fue presentado por escrito y en él se asientan las firmas autógrafas de las actoras, así como los hechos y agravios en los que fundan su pretensión, así como el acto reclamado y la autoridad responsable.

**b. Oportunidad.** Este requisito se colma, dado que la sentencia impugnada se notificó personalmente a las actoras el veintidós de abril, y la demanda fue presentada el veinticuatro siguiente, esto es, dentro de los cuatro días previstos en la Ley de Medios.

**c. Legitimación.** Las actoras están legitimadas para controvertir la sentencia impugnada, pues en la instancia local promovieron sendos recursos de apelación, mismos que fueron resueltos por el Tribunal de Puebla, sin que obtuvieran sus pretensiones.

**d. Interés jurídico.** Las actoras lo tienen, al alegar en su escrito de demanda que la sentencia impugnada vulnera su derecho a ser votadas, **en su vertiente del libre desempeño del encargo**, al haberse cometido supuestos *actos de violencia política de género* en su contra y, asimismo, porque en el contexto de su demanda expresan razonamientos para exigir ser restituidas en el goce de los derechos que afirman les fueron violados.

**e. Definitividad.** La sentencia impugnada es definitiva y firme debido a que no existe un medio de impugnación ordinario que las actoras deban agotar, con anterioridad a acudir a esta Sala Regional.

En consecuencia, al colmarse los requisitos de procedencia del medio de impugnación y dado que no se advierte alguna que impida su análisis, deben estudiarse los agravios expresados.

#### **CUARTO. Cuestión previa.**

Previo al análisis de los motivos de inconformidad, en atención a la

naturaleza del asunto, es indispensable hacer referencia a dos guías de interpretación que orientan la forma de valorar los hechos en el presente caso, las cuales, tienen su razón de ser en el carácter de las actoras como integrantes de comunidades indígenas y su condición de mujeres, las cuales se explican enseguida:

**A. Juzgamiento con perspectiva intercultural.**

Es preciso señalar que las actoras promueven el presente juicio de la ciudadanía en su calidad de personas de origen indígena.

Bajo esa perspectiva, esta Sala Regional, al resolver el presente juicio, se apegará a lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, los cuales exigen que, en los casos relacionados con el derecho electoral indígena, se realice el estudio con una perspectiva intercultural, lo cual es aplicable en términos de la jurisprudencia 19/2018, de la Sala Superior de rubro «**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**»<sup>4</sup>.

De ese modo, se tomarán en cuenta los principios de carácter general que, de acuerdo con el referido Convenio 169, deben ser observados en cualquier momento del proceso de justicia en los que estén involucradas personas, comunidades y pueblos indígenas, tales como: la igualdad y no discriminación, así como el acceso a la justicia pero sobre todo, la consideración especial de que las actoras forman parte de una comunidad con condiciones culturales específicas y consecuentemente, de una idiosincrasia y cosmovisión particular.

---

<sup>4</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

Lo anterior conforme lo establece el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en el diverso Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas de este Tribunal Electoral.

### **B. Juzgamiento con perspectiva de género.**

Como refuerzo a lo anteriormente expuesto, se precisa que, además, **el presente asunto se juzgará con perspectiva de género**, dado que la problemática a resolver se relaciona con hechos –actos y omisiones– que se aseguran, pudieron haber representado una violencia y obstaculización para ejercer el derecho político de las actoras.

En términos de lo dispuesto a los artículos 1o. y 4o. de la Constitución; 2, 6 y 7 de la Convención de Belém do Pará y 1 y 2.c de la CEDAW, el reconocimiento de los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación, así como de acceso a la justicia en condiciones de igualdad, **implica la obligación para todos los órganos jurisdiccionales del país de impartir justicia con un enfoque o visualización favorable en razón de género.**

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>5</sup>, ha establecido que el derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia, implica la obligación de toda autoridad jurisdiccional de actuar con debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres e incluso **adoptar una perspectiva de género** para evitar condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.

---

<sup>5</sup> En la jurisprudencia 1ª. XXVII/2017 de rubro «JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.», consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, página 443.

La perspectiva de género –de acuerdo con la Primera Sala– es una categoría analítica para deshacer lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como «lo femenino» y «lo masculino»; por lo cual, **la obligación de juzgar con perspectiva de género significa reconocer la particular situación de desventaja en la que históricamente se han encontrado las mujeres**, como consecuencia de la construcción sociocultural desarrollada en torno a la posición y al rol que debieran asumir.

En ese sentido, en el ámbito de la interpretación judicial, dicha categoría analítica se traduce en el reforzamiento de la visión de tutela judicial efectiva, la cual debe desprenderse de cualquier estereotipo o prejuicio de género que pudiera dar lugar a una situación de desventaja o desigualdad.

Es criterio de la Sala Superior que, cuando las partes aduzcan que se dieron situaciones que pudieron implicar violencia política por razones de género, dada la complejidad que implican esos casos, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran las mujeres en este tipo de situaciones, **las autoridades electorales deben analizar de forma particular el caso para definir si se trata de violencia de género y, de ser así, definir las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño.**

De esa forma, en el caso particular, nos encontramos en un supuesto de **protección reforzada**, porque se conjuntan en la especie, la autoadscripción indígena expresada por las actoras con en su calidad de mujeres afirman ser víctima de una situación de violencia, lo que impone un ejercicio de análisis proclive a superar esa situación diferenciada o de desventaja a efecto de favorecer una garantía real de acceso a la justicia.

**QUINTO. Estudio de fondo.** Precisado lo anterior, conviene tener presentes las consideraciones expuestas en la sentencia impugnada, para tener claridad del contexto de la impugnación.

### **Consideraciones de la sentencia impugnada**

De un análisis integral de la sentencia impugnada, se puede apreciar que el Tribunal de Puebla resolvió la controversia planteada por las actoras, a partir de una metodología basada en el análisis individual de ocho temas, que a continuación se enlistan:

#### **1. Asignación a las actoras de las Comisiones de Salud y de Educación, en lugar de las de Gobernación y de Hacienda.**

Para el Tribunal de Puebla, la afirmación en el sentido de que las Comisiones de Salud y de Educación se asignaron a las actoras de manera *unilateral e impositiva* por disposición del presidente municipal, lo cual, afirman, se realizó por el hecho de ser mujeres y no tener capacidad para desempeñar dichos encargos, no encontró sustento probatorio alguno, pues tal agravio se basó únicamente en el dicho de aquellas.

En la sentencia impugnada, el Tribunal de Puebla añadió que las actoras fueron postuladas como candidatas por el principio de mayoría relativa, por lo cual no existe un orden de prelación para la asignación de las comisiones permanentes a las regidurías.

Adicionalmente, el Tribunal responsable consideró en la sentencia impugnada que si las actoras no estuvieron conformes con las comisiones que a cada una se asignó, debieron impugnar desde el quince de octubre de dos mil dieciocho, fecha en la cual se llevó a cabo la instalación del Ayuntamiento y la asignación de aquellas, lo que evidenció la falta de oportunidad en su reclamo.

En suma, se consideró que las actoras no podían presidir las Comisiones de Gobernación y de Hacienda, porque sus domicilios no se encontraban localizados en la cabecera del Ayuntamiento, por lo cual no reúnen el requisito previsto en el artículo 97 de la Ley Municipal.

**2. Actos dirigidos a impedir que las actoras accedieran a las sesiones ordinarias del cabildo, por las personas integrantes del Ayuntamiento.**

Al respecto, en la sentencia impugnada se estableció que, desde su instalación, el cabildo del Ayuntamiento ha celebrado cuatro sesiones ordinarias y seis extraordinarias.

Con relación a ello, se determinó que las actoras únicamente fueron convocadas por el presidente municipal a tres sesiones ordinarias y a tres extraordinarias.

Por ende, en la sentencia impugnada se estableció que existió falta de probidad por parte del presidente municipal, pues debió acreditar que convocó a las actoras a todas las sesiones (sea cual fuere su naturaleza) acorde con lo dispuesto en el Reglamento del Cabildo, sin que sea aceptable que lo hiciera verbalmente.

Por tal razón, el Tribunal local conminó a dicho funcionario a no reiterar la omisión de convocarlas, porque en caso contrario, le impondría una medida de apremio.

En lo tocante a impedir a las actoras el acceso a las sesiones del cabildo, se consideró que dicho argumento resultaba vago, genérico e impreciso, sin que existiera medio probatorio alguno que respalde su dicho.

**3. Actos dirigidos a impedir a las actoras entrar a las oficinas del**

**Ayuntamiento.**

En este apartado, se consideró que si bien el presidente municipal reconoció –durante la sustanciación de los recursos de apelación– que no había asignado un espacio digno a las regidoras, ello trató de justificarlo en el *deterioro de las instalaciones que ocupa el Ayuntamiento*, sin embargo, lo cierto es que el cinco de marzo se les asignó un espacio físico para desempeñar sus funciones.

Por otra parte, a juicio del Tribunal de Puebla, a las actoras no se les ha impedido acceder a las instalaciones del Ayuntamiento, pues de las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del cabildo, se advierte que han asistido en diversas ocasiones.

Ello, sin que la videograbación ofrecida por las actoras (cuyo contenido fue desahogado en la diligencia de inspección hecha por el Tribunal de Puebla), acreditara que se les haya impedido el acceso que reclamaron, pues a ellas les correspondía demostrarlo.

**4. Negativa a las actoras su derecho de petición por la falta de respuesta a diversos escritos.**

Con relación a este tema, en la sentencia impugnada se estableció que las actoras presentaron directamente al presidente municipal siete escritos de petición en distintas fechas (tres el treinta de noviembre, dos el dos de diciembre y dos el doce de diciembre, todos de dos mil dieciocho), los que debieron ser contestados dentro de un plazo razonable de cuarenta y cinco días hábiles.

Así, se estableció que los plazos razonables que correspondían a cada escrito para ser respondidos por el presidente municipal, vencieron el seis y el quince de febrero, por lo que aquel incurrió en una omisión de respuesta.

Lo anterior, sin embargo, a juicio del Tribunal responsable, quedó subsanado durante la sustanciación de los recursos de apelación, dado que el ocho de marzo el presidente municipal presentó ante esa autoridad las respuestas recaídas a dichos escritos, por lo que se consideró que el reclamo de las actoras quedó sin materia.

**5. Impedir a las actoras acceder a la sesión del cabildo en que se aprobó la convocatoria para la elección de juntas auxiliares, para formar parte de la comisión plebiscitaria de elecciones.**

En lo tocante a este tema, se estableció que la convocatoria a la elección de las juntas auxiliares y la integración de la comisión plebiscitaria de elecciones, son actos que se aprobaron durante la tercera sesión extraordinaria del cabildo, programada a las once horas del veintisiete de diciembre de dos mil dieciocho, respecto, de la cual, las actoras fueron debidamente convocadas de acuerdo con los acuses respectivos.

Según la sentencia impugnada, las actoras acudieron a dicha sesión con un retraso de treinta minutos, no obstante que desde la instalación del Ayuntamiento sabían que las sesiones ordinarias se llevaban a cabo a las diez horas el segundo miércoles de cada mes, y las extraordinarias cuando es necesario.

Esto último así fue considerado, a partir de considerar que la videograbación que las actoras aportaron como prueba, no acreditó que se les hubiera negado el acceso a dicha sesión, sino que, por el contrario, de la misma se observó que aquellas tuvieron acceso a un inmueble con apariencia de oficinas, sin que aportaran mayores elementos de prueba para generar convicción sobre sus afirmaciones.

**6. Vulneración del derecho de las actoras a ser votadas, en su vertiente del libre ejercicio de sus cargos de regidoras,**

**fundamentalmente, por ser víctimas de violencia política de género.**

En lo relativo a este punto, el Tribunal local consideró que, de las constancias del expediente, no se comprobó la existencia de violencia política contra las actoras, ni menos que la supuesta violencia hubiese sido desplegada en razón de su género.

Asimismo, estableció que a las actoras ya se les había asignado un lugar para ejercer y desempeñar sus cargos como regidoras, pero que, en realidad, dichas personas no acuden de manera periódica, ni tampoco a la totalidad de las sesiones ordinarias y extraordinarias, sin que se pueda considerar que se les ha impedido ejercer sus funciones.

Consideró además que la actora Nora Teresa Barba Hernández ha desempeñado sus funciones como regidora al haber llevado a cabo una jornada de salud en público, según lo advirtió de las videograbaciones e imágenes aportadas por las actoras.

Se estableció que las actoras no aportaron mayores elementos de prueba, cuando a ellas corresponde la carga probatoria.

**7. Expresiones de carácter misógino en perjuicio de las actoras, así como intimidación y amenazas.**

En cuanto a este rubro, en la sentencia impugnada se estableció que los medios de prueba aportados por las partes no acreditan de ninguna manera que se realizaran expresiones misóginas ni de palabra ni de hecho, que pudieran haberse infligido en perjuicio de las actoras.

**8. Negar el pago de las dietas económicas a la actora Nora Teresa Barba Hernández.**

Con relación a este tema, el tribunal determinó que el presidente municipal, en efecto, no pagó a la actora Nora Teresa Barba Hernández sus dietas correspondientes, pero que ello obedeció a que la persona se negó a recibirlas de forma personal, y tampoco proporcionó la documentación necesaria para abrir una cuenta bancaria de nómina a su nombre y así estar en posibilidad de efectuar los depósitos a su favor.

Sin embargo, en concepto del Tribunal responsable, ello quedó subsanado durante la sustanciación del medio de impugnación local, porque mediante sendos requerimientos hechos al presidente municipal, este exhibió dos cheques para cubrir las quincenas transcurridas desde el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, esto es, desde que la actora entró en funciones como regidora, hasta la segunda quincena de febrero del presente año.

Ello así se consideró, aunado a que una vez que la mencionada actora proporcionó al Tribunal de Puebla los datos necesarios para crear su cuenta bancaria de nómina, el presidente municipal efectuó las transferencias interbancarias correspondientes, para pagar sus dietas de las dos quincenas de marzo.

Con base en lo anterior, el tribunal señalado como responsable decretó diversas medidas dirigidas a las personas integrantes del Ayuntamiento, a las actoras, así como a las autoridades que en su momento vinculó para la ejecución de las medidas cautelares de protección a favor de aquellas, para los efectos que en la misma se precisan.

### **Síntesis de los agravios**

En su demanda, las actoras expresan diversos agravios a fin de controvertir la determinación del Tribunal de Puebla, los cuales

pueden sintetizarse del modo siguiente:

### **1. Asignación de las comisiones permanentes**

Acerca de la asignación de las comisiones permanentes en que se organiza el Ayuntamiento, las actoras aducen que, a diferencia de lo considerado por el Tribunal de Puebla, el orden de prelación que establece el artículo 96 de la Ley Municipal, debe corresponder, en la misma medida, al orden dispuesto en la lista de candidaturas registrada por el partido político que las postuló ante el Instituto Electoral Local.

Señalan las actoras que ello tiene sustento en el sistema interno de usos y costumbres que rige en el municipio de Jalpan, cuya población indígena reconoce (en ejercicio de su derecho a la libre autodeterminación) que el orden de la planilla de candidaturas registrada ante el Instituto Electoral Local debe ser el mismo para asignar las comisiones enlistadas en dicho precepto legal.

Además, las actoras mencionan que en la sentencia impugnada no advirtió que la asignación de las citadas comisiones fue realizada a propuesta del presidente municipal y la síndica, sin que exista un registro de votación escrito, auditivo o visual, ni tampoco de la integración nominal de las mismas.

Las actoras afirman que fue indebido que el Tribunal responsable estableciera en la sentencia impugnada que no reúnen el requisito de residencia a que se refiere el artículo 97 de la Ley Municipal (para presidir las Comisiones de Gobernación y de Hacienda), pues dicho precepto legal las discrimina y, por ende, debe inaplicarse al caso, aunado a que sostienen que la cabecera municipal del Ayuntamiento está en Jalpan, y no en Apapantilla.

### **2. Convocatoria a las sesiones del cabildo**

Por otro lado, las actoras reseñan que el hecho de que se haya demostrado que no fueron convocadas a todas las sesiones del cabildo, basta para tener por demostrada una violación a su derecho político electoral a ser votadas, en su vertiente al libre desempeño de sus cargos, sin que sea válido otorgar valor probatorio pleno a la documentación remitida por el secretario del Ayuntamiento, pues dicha autoridad actuó en su propio beneficio, lo cual no advirtió el Tribunal responsable.

### **3. Derecho de petición**

Aseguran que el hecho de que el Tribunal de Puebla haya dejado sin materia su impugnación dado que el presidente municipal respondió a los escritos que, en su momento, presentaron, las sitúa en estado de indefensión, porque con dichas respuestas no se provee lo necesario para que puedan desempeñar y ejercer sus cargos como regidoras.

Aunado a esto, sostienen que el artículo 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, establece que la respuesta de la autoridad que recaiga a cualquier petición debe efectuarse dentro del término de ocho días hábiles, por lo que deviene ilegal que se haya considerado un plazo mayor para ello, a pesar de su carácter de personas indígenas.

### **4. Impedir el acceso al Ayuntamiento**

Las inconformes señalan que el hecho de que se haya declarado parcialmente fundado su agravio en torno al impedimento para acceder al ayuntamiento no es suficiente, porque en realidad el tribunal debió haber vinculado a las autoridades a realizar las investigaciones correspondientes, porque debió haber considerado que se trataba de mujeres indígenas.

En ese sentido, sostienen que el Tribunal de Puebla tuvo por cierto el dicho del presidente municipal, sin haber realizado diligencias para mejor proveer a fin de allegarse de mayores elementos de prueba, y así constatar el impedimento del que han sido objeto para ejercer sus cargos.

#### **5. Impedir el ejercicio del cargo a través de violencia política**

Refieren de manera puntual que el Tribunal de Puebla indebidamente les arrojó la carga de la prueba para demostrar sus dichos, cuando, en su concepto, se debieron realizar peritajes psicológicos a fin de acreditar la violencia emocional y física de que fueron objeto.

En ese sentido, mencionan que se les ha impedido ejercer sus cargos como regidoras, lo que se acredita con la falta de pago de las nóminas a una de ellas y que no se les permite acceder a las sesiones del cabildo y oficinas del Ayuntamiento.

#### **6. Expresiones misóginas, intimidación y amenazas**

También se duelen que en la sentencia impugnada incorrectamente se les haya exigido demostrar sus afirmaciones, pese a su origen indígena, cuando el Tribunal de Puebla debió llegarse de mayores elementos de prueba, a través de las autoridades que vinculó a la ejecución de las medidas cautelares de protección que dictó a su favor.

#### **7. Falta de pago de las dietas económicas**

Debido a lo anterior, estiman que fue incorrecto que en la sentencia impugnada se declarara inoperante su agravio sobre este tema, cuando la violencia que adujeron en su momento, precisamente, radica en la falta de ministraciones de pagos que le impidiera a una de ellas desempeñar su encargo como regidora.

## **8. Medidas cautelares de protección**

En particular, sostienen las actoras que las medidas cautelares de protección dictadas a su favor por el Tribunal de Puebla, no fueron proveídas en los términos de los protocolos internacionales aplicables al caso, porque no recibieron asistencia por parte de las autoridades de manera personal, con excepción de los patrullajes realizados por parte de la Secretaría de Seguridad.

## **9. Sesión pública de resolución del Tribunal de Puebla**

También refieren que, durante la sesión pública del Tribunal de Puebla, en la cual se resolvieron los recursos de apelación que interpusieron, la magistrada y magistrados integrantes del mismo, expresaron opiniones sobre hechos no planteados por ellas en su demanda.

Finalmente, en su demanda las actoras refieren que la sentencia impugnada carece de exhaustividad, que es discriminatoria y que incluso, produce en su persona, un efecto de revictimización por lo que solicitan se sancione a sus agresores en los términos de ley.

## **Análisis de los agravios**

### **a) Suplencia en la expresión de agravios.**

Dada la naturaleza del juicio de la ciudadanía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, se debe suplir la deficiencia en la expresión de los agravios de las actoras, siempre que puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos en la demanda, particularmente porque se está en presencia de personas que, dadas sus propias condiciones, requieren de una protección reforzada por parte de esta autoridad judicial, en atención a la condición de personas integrantes de

comunidades indígenas y a su vez por la condición de mujeres que revisten.

Consecuentemente, de ser el caso, la suplencia de los agravios deficientes se observará en la presente sentencia, dado que de la demanda se aprecian los hechos y agravios en que las actoras fundan su causa de pedir, lo que es suficiente para proceder al estudio de mérito, según lo dispone la jurisprudencia 3/2000 de la Sala Superior, de rubro «**AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.**»<sup>6</sup>.

Aunado a lo anterior, debido a que las actoras se identifican como indígenas, no solamente debe suplirse la deficiencia de sus agravios, sino incluso, debe proveerse una protección amplia ante su ausencia total, en aras de superar las desventajas procesales en que se encuentran por sus propias circunstancias culturales, económicas o sociales, lo cual tiene sustento en la jurisprudencia 13/2008 emitida por la Sala Superior, cuyo rubro es «**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.**»<sup>7</sup>.

**b) Controversia, pretensión y causa de pedir.**

Como puede advertirse de las consideraciones que sustentan la sentencia impugnada y los conceptos de agravio que las actoras expresan en su contra, la **controversia** a resolver tiene por objeto determinar si lo resuelto por el Tribunal de Puebla es ajustado a Derecho.

Ello es así, pues la **pretensión** de las actoras es que se revoque la

---

<sup>6</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

<sup>7</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

sentencia impugnada, y se determine que, a diferencia de lo sostenido por el Tribunal de Puebla, se les ha obstaculizado el ejercicio de las funciones públicas que les fueron encomendadas con motivo de los cargos de regidoras para los cuales fueron electas.

Como sustento a dicho reclamo, las actoras fundan su **causa de pedir** en que el Tribunal responsable dejó de advertir la actualización de una serie de hechos que, a su decir, han sido cometidos en su contra, principalmente, por parte del presidente municipal del Ayuntamiento, y que valorados de manera conjunta tuvieron como finalidad menoscabarlas por ser mujeres.

**c) Estudio de fondo**

Acorde con lo anterior, y dada la dimensión de la afectación aducida, se analizarán primero, los agravios vinculados con la actualización de actos que pudieron representar violencia de género en perjuicio de las actoras.

Actos de violencia política de género.
--

En concepto de esta Sala Regional, los agravios expresados por las actoras, en los que explican que el tribunal responsable debió haber considerado que se actualizó **violencia política de género** son **fundados**.

Como se detalló en el apartado en que se apuntaron las diversas consideraciones que sustentan la sentencia impugnada, en sus consideraciones el tribunal local sí tuvo por acreditados los hechos siguientes: **(i)** que el presidente municipal omitió convocar a las actoras a distintas sesiones del cabildo, **(ii)** que dejó de proporcionarles un lugar físico para poder desempeñar sus funciones, **(iii)** que dilató la respuesta a sus escritos de petición, y

(iv) que no pagó sus quincenas a la actora Nora Teresa Barba Hernández,

No obstante, en la valoración que realizó, concluyó que dichos elementos fácticos no evidenciaron la actualización de **violencia política por razones de género** en su contra.

En particular, esta Sala Regional advierte que debió considerarse que los hechos y omisiones reseñados, evidenciaron una actuación integral sistemática y reiterada, básicamente, **por parte del presidente municipal**, que crearon consecuencias que, analizadas en su conjunto, sí implican la configuración de violencia política en contra de aquellas.

A consideración de esta Sala Regional, el análisis efectuado en la sentencia impugnada es incorrecto, porque la violencia política de género alegada por las actoras en la instancia local sí se actualiza, en razón de que dicha autoridad jurisdiccional local debió analizar en su integridad las consecuencias que cada hecho demostrado generó en el ámbito particular de las actoras, como enseguida se explicará.

Para tal efecto, se hará referencia a continuación al marco normativo aplicable, para identificar cuándo se está en presencia de un caso que posiblemente involucra violencia política contra las mujeres por razones de género, y cómo tiene que actuar una autoridad para juzgar el mismo bajo una perspectiva que permita verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad por cuestiones de género y, de ser el caso, tomar las medidas para combatirla y repararla.

En efecto, juzgar con perspectiva de género busca detectar si hay (o no) relaciones de poder por cuestiones de género, y de ser el caso, entonces existiría la obligación de combatir y erradicar la violencia contra las mujeres.

**Marco normativo.**

El derecho político electoral de una persona a ser votada o electa, no se reduce a la posibilidad de participar en una contienda, sino también al de desempeñar, sin sesgos u obstáculos de alguna clase, las posiciones que legítimamente se han obtenido a través del sufragio popular.

En tal sentido, el derecho de las actoras a ser votadas reconocido en los artículos 35, fracción II, de la Constitución, 25 del Pacto Internacional; 23 de la Convención Americana; 7.a de la CEDAW y 4, inciso j), de la Convención de Belém do Pará, requiere de una protección garantista encaminada a potencializar su tutela.

Ello, máxime cuando son mujeres que alegan ser objeto de violencia política por razones de género, y que ello les impide el adecuado ejercicio de sus cargos públicos que ostentan a partir del voto de la ciudadanía.

Esto responde al deber de debida diligencia, establecido en el artículo 7.b de la Convención de Belém do Pará, conceptualizado por la Corte Interamericana de la siguiente forma:

*Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de julio de 1988, serie C No. 4, párrafo 166.

Acorde con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:<sup>9</sup>

- *Como parte del deber de debida diligencia, los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas, incluyendo las legislativas, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia o la discriminación contra las mujeres.*
- *Entre los deberes del Estado de actuar con debida diligencia, en particular para prevenir o transformar situaciones estructurales o extendidas de violencia contra las mujeres, deben considerarse comprendidas las medidas especiales de promoción de la igualdad y la erradicación de patrones sociales y culturales que favorecen la discriminación de las mujeres en la sociedad.*
- *El deber de debida diligencia para prevenir situaciones de violencia, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales, impone a los Estados el correlativo deber de vigilar la situación social mediante la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil.*

De conformidad con el marco normativo anterior, las autoridades deben actuar conforme al estándar de la debida diligencia y hacer todo lo conducente, de manera conjunta entre instituciones, para prevenir, investigar, sancionar y reparar la violencia política contra las mujeres.

Ahora bien, el adecuado ejercicio del derecho de las actoras a ejercer los cargos de regidoras para los que fueron electas y a desarrollar las funciones y obligaciones que derivan del ejercicio de dicho puesto público, **depende en gran medida de que existan contextos libres de violencia o de discriminación.**

---

<sup>9</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, enero de 2007, párrafos 42, 71 y 101. Disponible [https://www.cidh.oas.org/women/acceso07/cap1.htm#\\_ftn36](https://www.cidh.oas.org/women/acceso07/cap1.htm#_ftn36)

Así, dada la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, **la igualdad es fundamental para que las actoras puedan ejercer sus derechos político electorales.**

Tanto el Pacto Internacional,<sup>10</sup> como la Convención Americana,<sup>11</sup> reconocen el principio de igualdad, el derecho de todas personas ciudadanas a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de personas representantes libremente elegidas; a poder votar y ser electas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad del electorado, **así como a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

Además, cuando se trata de casos de violencia contra las mujeres, las autoridades deben actuar con absoluto apego al estándar de la debida diligencia establecido por los instrumentos internacionales y la Corte Interamericana.

La Convención de Belém do Pará, la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y la CEDAW, reconocen que **las mujeres tienen derecho al acceso igualitario a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluso en la toma de decisiones.**<sup>12</sup>

En consecuencia, conforme al artículo 7.a de la Convención de Belém do Pará, los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país al garantizarles, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a ser elegidas a todos los

---

<sup>10</sup> Artículo 25.

<sup>11</sup> Artículo 23.

<sup>12</sup> Artículo 4, inciso j) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículos II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y artículo 7.a de la CEDAW.

cargos elección pública, en condiciones libres de violencia y de no discriminación.

De acuerdo con la jurisprudencia 1a./J.22/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **«ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.»**<sup>13</sup>, uno de los pasos para juzgar con perspectiva de género es, precisamente, identificar si existen situaciones de poder que, por cuestiones de género, resulten en desequilibrio entre las partes de la controversia.

Conforme a dicha jurisprudencia, todas las autoridades tienen el deber de juzgar con perspectiva de género, incluso cuando no sea solicitado por las partes, lo cual resulta indispensable en aquellos casos donde se alega violencia política de género, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, requiera acciones especiales para impartir justicia de manera completa e igualitaria.

Por su parte y aunque no sea vinculante, el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres<sup>14</sup> que sirve para orientar a este Tribunal acerca del tratamiento de casos en que se alegue la existencia de violencia política por razón de género, establece que este tipo de violencia comprende:

*«[...] todas aquellas acciones y omisiones –incluida la tolerancia– que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.»*

---

<sup>13</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, página 836.

<sup>14</sup> Consultable en [http://sitios.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/](http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/)

Este mismo instrumento señala que es importante determinar cuándo la violencia tiene realmente elementos de género, dado que se corre el riesgo, por un lado, de pervertir, desgastar y vaciar de contenido el concepto de «**violencia política contra las mujeres**» y, por otro, desatender de manera efectiva las implicaciones de la misma, pues como lo ha considerado la Corte Interamericana<sup>15</sup>, no toda la violencia que se ejerce contra las mujeres tiene elementos de género.

Así, dicho Protocolo determina que existen dos componentes para considerar que un acto de violencia se basa en el género:

1. Cuando la violencia se dirige a una mujer por ser mujer, esto es, cuando las agresiones están especialmente planificadas y orientadas en contra de las mujeres por su condición de mujer y por lo que representan en términos simbólicos bajo concepciones basadas en prejuicios; y
2. Cuando la violencia tiene un impacto diferenciado en las mujeres o les afecta desproporcionadamente, lo que se hace cargo de aquellos hechos que afectan a las mujeres de forma diferente o en mayor proporción que a los hombres, o bien, de aquellos hechos cuyas consecuencias se agravan ante la condición de ser mujer.

De acuerdo con dicho Protocolo, debido a la complejidad que implican los casos de violencia política de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de

---

<sup>15</sup> En los casos Ríos (párrafos 279 y 280) y Perozo (párrafos 295 y 296), ambos contra Venezuela, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aclaró “que no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará.” Es decir, las vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres no siempre constituyen violencia de género. En el mismo sentido, en el caso Veliz Franco contra Guatemala (párrafo 178), la Corte Interamericana señala que no puede aseverarse que todos los homicidios de mujeres sucedidos en la época de los hechos fueron por razones de género.

situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.

En razón de lo anterior, acorde con la visión de la normativa y tratados internacionales anteriormente citados, a continuación se analizarán dichas conductas en su integridad, así como las consecuencias que cada una generó en el ámbito personal y esfera de derechos de las actoras.

#### **A. Omisión de convocarlas a las sesiones del cabildo**

Conforme se estableció en la sentencia impugnada, desde que tuvo lugar la instalación del Ayuntamiento hasta el dictado de la misma, se llevaron a cabo cuatro sesiones ordinarias y seis extraordinarias; no obstante, Nora Teresa Barba Hernández solo fue convocada por el presidente municipal a tres sesiones ordinarias y a tres extraordinarias, y Amalia Juárez Castillo a tres sesiones ordinarias y a todas las sesiones extraordinarias.

A diferencia de lo determinado por el Tribunal de Puebla, esta Sala Regional considera que dicha circunstancia no puede ser vista como una anomalía menor, que no repercute en el ejercicio de los cargos que las actoras tienen como regidoras del Ayuntamiento, pues es precisamente en las sesiones del cabildo donde se resuelven los asuntos que son de la competencia de la autoridad municipal, a través de la decisión de sus integrantes.

Así lo disponen los artículos 14 y 17 del Reglamento del Cabildo, los cuales establecen que, para tal efecto, el cabildo celebrará sesiones *ordinarias, extraordinarias y solemnes*, mismas que para ser válidas, requieren que hayan sido convocadas todas y todos sus

integrantes.<sup>16</sup>

Incluso, dejar de convocar a las personas integrantes del cabildo a las sesiones, afecta de tal manera el ejercicio y desempeño de sus cargos públicos, que dicha conducta es considerada como una falta que implica impedirles la incorporación a los trabajos del Ayuntamiento que, en su caso, se sanciona con la suspensión de la persona, en términos del artículo 58, fracción V, de la Ley Municipal.<sup>17</sup>

Cabe mencionar que, en términos de lo dispuesto en los artículos 71 y 73 de la Ley Municipal, y 10, fracción I, del Reglamento del Cabildo, las fechas en que cada mes se celebrarán las sesiones ordinarias se determinan en la primera sesión que lleve a cabo el Ayuntamiento, y para las sesiones extraordinarias se requiere que el presidente municipal emita la convocatoria respectiva.

Por tanto, esta Sala Regional disiente de la visión del Tribunal de Puebla, porque en realidad, esa circunstancia no debe visualizarse solamente como más una falta de probidad por parte del presidente municipal, sino que debió entenderse como una serie de omisiones que, en su conjunto, afectaron el libre ejercicio desempeño de los cargos de las actoras en su calidad de mujeres, al impedirseles –a

---

<sup>16</sup> **Artículo 14.** El Ayuntamiento deberá resolver los asuntos de su competencia y para tal efecto, celebrará Sesiones ordinarias, extraordinarias y solemnes de Cabildo, según lo determine el presente Reglamento.

Las Sesiones ordinarias y solemnes podrán celebrarse aún en los días inhábiles, previa habilitación del día por parte del Cabildo.

Las Sesiones extraordinarias podrán celebrarse en días inhábiles por causas de contingencia natural o en cumplimiento a resolución judicial y durarán el tiempo que sea necesario.

**Artículo 17.** Para que las Sesiones de Cabildo sean válidas se requiere que hayan sido convocados todos sus integrantes y que se encuentren presentes por lo menos la mitad más uno de los mismos, entre los que deberá estar el Presidente Municipal y el Secretario o quienes legalmente deban sustituirlos de conformidad con la Ley Orgánica Municipal y el Reglamento Interior de la Secretaría, respectivamente.

<sup>17</sup> **Artículo 58.-** Son causas de suspensión de los miembros del Ayuntamiento o del Concejo Municipal las siguientes: [...] V.- Impedir la incorporación a los trabajos del Ayuntamiento, incluidas las sesiones de Cabildo, de cualquier Regidor o del Síndico legalmente electos; [...]

través de la omisión de convocarlas a las sesiones– incorporarse a los trabajos llevados a cabo por el Ayuntamiento y a la toma de decisiones colegiadas, al obstaculizar el ejercicio del cargo –en condiciones de igualdad– para el que fueron elegidas.

### **B. Falta de un lugar físico para desempeñar sus funciones**

Las actoras hicieron del conocimiento del Tribunal de Puebla que se les impidió el acceso a sus oficinas en el Ayuntamiento, por lo que, en su concepto, se transgredía su derecho a ser votadas en su vertiente de acceso y desempeño del cargo público.

En este sentido, el Tribunal responsable sostuvo que dicho agravio era infundado en razón a que el presidente municipal adjuntó copia certificada de los acuses de recibo por los que se informó a las actoras que, a partir del cinco de marzo se les asignó un espacio físico para desempeñar sus funciones, lo cual les fue notificado en esa fecha.

Por tal motivo, para el Tribunal de Puebla, las actoras fueron sabedoras desde el cinco de marzo de la circunstancia de que ya se les habían asignado espacios para trabajar dentro de las instalaciones, tal como se aprecia del acuse de recibo del oficio respectivo del secretario general del Ayuntamiento<sup>18</sup>.

No obstante lo anterior, si bien mediante sendos escritos presentados el ocho de marzo, el presidente municipal reconoció que al encontrarse deterioradas las instalaciones del Ayuntamiento no había sido posible asignar un espacio digno a las regidoras, el Tribunal de Puebla debió considerar que **dicho funcionario municipal no aportó algún elemento probatorio para justificar su dicho.**

---

<sup>18</sup> Notificaciones visibles en copias certificadas en las fojas 215 del cuaderno accesorio uno y 216 del cuaderno accesorio dos.

En este sentido, en la sentencia impugnada se dejó de considerar que la primera sesión del cabildo se llevó a cabo el quince de octubre de dos mil dieciocho, que las actoras interpusieron sus demandas en enero de este año, es decir, tres meses después y que se les comunicó que ya podían ocupar y disponer de sus oficinas para desarrollar sus funciones dentro del recinto del Ayuntamiento, hasta el tres de marzo, lo cual significa que tuvieron que pasar casi cinco meses después de que tomaron posesión de sus cargos como mujeres regidoras propietarias, y casi dos meses de haber interpuesto sus demanda, para que se les asignaran espacios físicos para que pudieran desempeñar las labores correspondientes a sus cargos.

En ese contexto, para el Tribunal de Puebla esta situación encontró remedio desde que se entregaron los espacios físicos a las actoras; sin embargo, para esta Sala Regional, dada la importancia de sus funciones de regidoras como representantes populares, requieren un lugar digno donde ejercer sus encargos y poder atender a la gente, no obstante, de ninguna manera debió dejárseles sin oficinas para el desempeño de tales encargos, sino que, en su caso, el presidente municipal del Ayuntamiento debió proveerles, al menos, de un espacio para despachar los asuntos de su competencia, sin dejar de lado que los supuestos deterioros alegados por él con solo su dicho, el cual –se insiste– no demostró con prueba alguna.

Para esta Sala Regional, el motivo por el que le asiste razón a las actoras es porque, en primer lugar, el presidente municipal debió contemplar un espacio provisional dentro del edificio municipal y, en dado caso de que fuera imposible otorgarles espacios dentro del inmueble del Ayuntamiento (en razón del supuesto deterioro), debió considerar el adaptar espacios adyacentes o contiguos al edificio municipal, a efecto de no dejar a las actoras sin oficina para despachar.

Lo anterior, sin dejar de considerar la potestad del Ayuntamiento para acordar lo referente a las oficinas de las regidurías, al tomar en cuenta la equidad de circunstancias, la igualdad de género, la situación presupuestal del municipio, la duración y la magnitud del presunto deterioro del edificio que alberga el Ayuntamiento.

Con relación a lo anterior, cabe precisar que el presidente municipal tiene atribuciones para dictar acuerdos relativos al uso, vigilancia y aprovechamiento de los bienes del dominio público, entre los cuales se encuentran el inmueble donde reside el Ayuntamiento, así como los inmuebles destinados a oficinas públicas del mismo, en términos de lo dispuesto en los artículos 152 fracción I, 153 fracciones I y III, y 156 de la Ley Municipal.

Así, a diferencia de lo considerado por el Tribunal de Puebla, esto debió ser visto como una forma de impedir a las actoras el ejercicio o desempeño de sus cargos como mujeres, sin que los deterioros alegados por el presidente municipal como justificación a su conducta, fueran considerados como un hecho probado, cuando el mismo también debió ser sujeto a su demostración sin que se hubiera acreditado tal deterioro que impedía conceder espacios a las actoras para el desempeño de sus cargos.

Lo anterior no implica desconocer las carencias presupuestarias de las oficinas municipales, que incluso podrían repercutir o afectar a la totalidad de las y los integrantes del Ayuntamiento para contar con sus respectivas oficinas; sin embargo, es de considerar que de las constancias que integran el expediente, no se advierten elementos que doten de razonabilidad acerca del porqué las carencias de insumos para contar con oficinas solamente recayeron específicamente en el ámbito de las actoras, sin que se haya advertido alguna afectación apreciable en la esfera de los restantes integrantes del cabildo.

Lo que implica una diferenciación indebida hacia las actoras que tuvo por efecto o resultado impedirles ejercer su derecho a ser votadas, en la vertiente de desempeño del cargo<sup>19</sup>.

En torno a ello, debe mencionarse que proveer de un lugar físico para que a las actoras desempeñaran sus funciones, significa un aspecto fundamental y de especial trascendencia para garantizar el libre ejercicio de sus cargos públicos.

**C. Omisión de respuesta a sus escritos presentados en ejercicio de su derecho de petición**

A juicio de esta Sala Regional, **el Tribunal de Puebla de manera indebida calificó como infundada la falta de contestación a las peticiones realizadas por las actoras**, en razón a un vicio lógico de origen en cuanto a la clasificación de la materia del agravio, tal como se explica a continuación.

De entrada, no obstante que las actoras refieren en su demanda que esta conducta afectó su derecho de petición y respuesta, lo cierto es que dicho planteamiento, en suplencia de la queja, debe ser analizado desde la óptica de una afectación al libre ejercicio y desempeño de sus cargos como regidoras del Ayuntamiento.

Dicho agravio no debió haberse visto como una omisión al derecho de petición y respuesta reconocido en el artículo 8o. de la Constitución, sino que debió haberse ubicado en el plano de una obstaculización a las funciones que ejercen como regidoras del Ayuntamiento.

---

<sup>19</sup> Cabe destacar que según el artículo 1 de la CEDAW la discriminación contra la mujer es toda distinción, exclusión o restricción basada en su sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer de los derechos humanos o las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Al respecto, al margen de que las actoras hubieren erigido sus motivos de disenso sobre la base del incumplimiento a su derecho de petición, el Tribunal responsable debió suplir la deficiencia de la queja<sup>20</sup> y enderezar el disenso de las actoras como un impedimento al ejercicio de sus funciones como mujeres regidoras.

Ello, pues en un plano material, en el ejercicio del poder público dentro de un órgano de gobierno y administración (como lo es el Ayuntamiento), las autoridades que forman parte de él requieren para ejercer sus respectivas facultades y obligaciones, diversos elementos, entre ellos, información de diversa índole.

Lo anterior, en el entendido que, sin la información solicitada a las diversas áreas, las actoras de ninguna forma podrían ejercer sus funciones como regidoras integrantes del Ayuntamiento, pues para el ejercicio de sus encargos, se requiere un análisis objetivo de datos, sin los cuales se imposibilita materialmente el ejercicio de sus funciones como mujeres funcionarias municipales.

Esto significa que la omisión de respuesta a las diversas peticiones de las actoras, en realidad, tocó la fibra más sensible para el correcto y sano ejercicio de sus funciones, al no haber recibido la atención oportuna y debida por parte del presidente municipal.

Al respecto, el artículo 92 de la Ley Municipal señala que quienes ocupen las regidurías tienen facultades y obligaciones para

- a) Ejercer la debida inspección y vigilancia, en los ramos a su cargo;**
- b) Asistir con puntualidad a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento;**

---

<sup>20</sup> En términos del artículo 370 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

- c) Ejercer las facultades de deliberación y decisión de los asuntos que le competen al Ayuntamiento, y colaborar en la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos del Municipio;
- d) Formar parte de las comisiones, para las que fueren designadas por el Ayuntamiento;
- e) Dictaminar e informar sobre los asuntos que les encomiende el Ayuntamiento;
- f) Solicitar los informes necesarios para el buen desarrollo de sus funciones, a (las y) los diversos titulares de la Administración Pública Municipal, quienes están obligados a proporcionar todos los datos e informes que se les pidieren en un término no mayor de veinte días hábiles;**
- g) Formular al Ayuntamiento propuestas de ordenamientos en asuntos municipales, y promover todo lo que crean conveniente al buen servicio público;
- h) Concurrir a los actos oficiales para los cuales se les cite; y
- i) Las que le determine el cabildo y las que le otorguen otras disposiciones aplicables.

Ahora bien, si se tratara de ubicar a esa falta de respuesta a los siete escritos de petición que las actoras presentaron de forma directa al presidente municipal en distintas fechas (tres el treinta de noviembre, dos el dos de diciembre y dos el doce de diciembre, todos de dos mil dieciocho), como lo hizo el Tribunal responsable, como un derecho de petición (establecido en el artículo 8o. de la Constitución), haría materialmente imposible el ejercicio de sus

funciones.

Ello en el entendido que cada oficio que girara cualquier integrante del Ayuntamiento al presidente municipal para el ejercicio de sus funciones, tendría que esperar el plazo razonable que refiere la jurisprudencia referida en la sentencia impugnada, a efecto de tener en breve término, la información que se solicita, lo cual, generaría una imposibilidad para la gobernabilidad dada la dilación injustificada para el despliegue de acciones de gobierno.

Esto no fue considerado así por el Tribunal de Puebla, pues para este último, las respuestas que el presidente municipal presentó el ocho de marzo a dichos escritos de petición, fueron más que suficientes para considerar sin materia el reclamo de las actoras en su papel de mujeres regidoras, cuando, a consideración de esta Sala Regional, precisamente la pretensión de ellas era no solo obtener una respuesta, sino evidenciar que las solicitudes que le presentaron no fueron atendidas de forma oportuna para el desempeño de sus funciones como integrantes del Ayuntamiento, lo cual no fue así advertido en la sentencia impugnada.

#### **D. Falta de pago de dietas económicas a una actora**

La actora Nora Teresa Barba Hernández, ante la instancia local, controvertió la omisión de pago de diversas cantidades que formaban parte de su retribución como regidora en el Ayuntamiento, lo que dijo afectaba su derecho a ser votada en su vertiente al ejercicio y desempeño del cargo público para el que fue electa.

En este sentido, dichos pagos fueron efectuados a favor de dicha actora, durante la tramitación de los recursos de apelación en la instancia local, los cuales consistieron en la entrega de diversos cheques y transferencias bancarias. Esto fue suficiente para que el

Tribunal de Puebla tuviera por colmada la pretensión de pago por ella reclamada.

A diferencia de lo determinado por el Tribunal responsable, esta Sala Regional considera que tal situación es otro elemento que forma parte de esta cadena de obstaculizaciones en las funciones de dicha actora, **pues esa autoridad jurisdiccional dejó de advertir** que se trata de una situación atípica que cada uno de los pagos por las dietas que debió recibir como regidora del Ayuntamiento, tenga que reclamarse por la vía jurisdiccional, cuando lo ordinario es que dichos pagos se entreguen en el momento oportuno y por los medios idóneos.

Lo anterior es así, dado que existe una obligación por parte del Ayuntamiento, de verificar que los pagos a quienes realizan funciones en cuerpo colegiado se realicen puntualmente y mediante la vía adecuada.

Ello, pues acorde con el artículo 127 de la Constitución las personas que desempeñen un servicio público recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable.

Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 146, y 91, fracciones XLIX y LII, de la Ley Municipal, es una atribución del presidente municipal vigilar que los gastos públicos se efectúen con estricto apego al presupuesto de egresos del Ayuntamiento, dentro del cual se indican, entre otras cosas, las necesidades a satisfacer para el año siguiente, así como las remuneraciones que percibirán las personas servidoras públicas del municipio.

Esta situación cobra una importancia especial, cuando dichas personas se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, pues en el presente caso, la actora es una mujer que se identifica a sí misma

de origen indígena, que ha tenido que controvertir la falta de pago de sus remuneraciones, **lo cual reviste una condición específica de vulnerabilidad que debió considerarse por el Tribunal de Puebla.**

Tampoco consideró que, de acuerdo al artículo 6, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a un Vida Libre de Violencia, todo acto u omisión que implique la retención o distracción indebida de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades es considerado como violencia patrimonial.

No es ajeno a esta Sala Regional que en la sentencia impugnada se haya establecido que el presidente municipal manifestó que la actora omitió proporcionar los documentos necesarios para abrir una cuenta bancaria de nómina a su nombre y ahí depositar sus pagos. Ello, pues no pudo basarse en esa afirmación para excusarse de pagar, ya que existen diversas vías por las que se pudo realizar el mismo, sin que sea la única vía el depósito por una cuenta bancaria.

Un ejemplo a efecto de poner a disposición el pago a favor de una persona integrante de ese cuerpo colegiado, pudo ser un cheque emitido a su nombre, el cual se deje en depósito en la instancia correspondiente del Ayuntamiento, hasta entonces sea reclamado por la persona a quien le fue expedido.

Cabe resaltar en este punto que la actora se autoadscribe como indígena y –en ocasiones– la discriminación hacia las personas que integran dicho colectivo, les impide realizar algunos trámites con las mismas facilidades que a otras personas de nuestra sociedad<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Según el Comunicado de Prensa 346/18 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la encuesta de dos mil diecisiete reflejó que el 20.3 (veinte punto tres por ciento) de las personas indígenas señalaron que fueron discriminadas en algún ámbito social, incluidos “negocios, centros comerciales o bancos” y el 29.2% (veintinueve punto dos por ciento) señalaron

### E. Comisión de actos de violencia política de género

Una vez analizadas las conductas anteriores, **a diferencia de lo sostenido por el Tribunal de Puebla en la sentencia impugnada**, es evidente que las conductas acreditadas ante la instancia local **se realizaron por el presidente municipal del Ayuntamiento reiterada y sistemáticamente y tuvieron como resultado el menoscabo del actuar de las actoras en su actividad como regidoras del Ayuntamiento.**

Lo anterior, en razón a que a lo largo de cada una de las acciones antes descritas se presentó un patrón común, sistemático en contra de las hoy actoras, relativo a que diversas cuestiones, espacios y derechos que para cualquier otra persona no sería necesario exigir ante un tribunal, para ellas, era necesario realizarlo a efecto de poder desempeñar su cargo público.

Esto cobra relevancia si tanto la información, su espacio físico y los pagos, les fueron entregados varios meses después de presentados los medios de impugnación ante la instancia local, lo que **corroborra el patrón relativo a que las actoras tengan que controvertir cualquier cuestión relacionada con su cargo a efecto de ejercer sus funciones o desempeñar sus atribuciones dentro de la administración pública municipal.**

A juicio de esta Sala Regional, cada una de estas acciones vistas y analizadas desde una perspectiva integral, son causantes de violencia política, lo cual no fue considerado así por el Tribunal responsable.

En suma, los hechos antes narrados encuadran en violencia política

---

que al menos se le negó un derecho, estando incluidos dentro de la encuesta como uno de los cinco derechos estudiados "la entrada o permanencia en algún negocio, centro comercial o banco." Encuesta consultable en <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>

de género, a partir de la actualización de los elementos siguientes<sup>22</sup>:

- 1. Por el derecho o la prerrogativa que afecta:** al suceder en el marco del ejercicio de los derechos político electorales o bien en el ejercicio de un cargo público de una mujer;
- 2. Por quién o quiénes se realiza:** al ser perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de estos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular o un grupo de personas;
- 3. Por la manera de cometerse:** que puede ser simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual o psicológica;
- 4. Por el resultado perseguido:** al tener por objeto menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y
- 5. Por la intención de la conducta:** al basarse en elementos de género, es decir, dirigirse a una mujer por ser mujer, y tener un impacto diferenciado en el género femenino al afectarle de forma desproporcional.

Dado que en la sentencia impugnada se consideró no actualizada la violencia política por razones de género alegada por las actoras, en este momento se procederá a verificar si cada uno de estos elementos se actualizan en la especie en estricta atención a los hechos del caso.

---

<sup>22</sup> Con base en la razón esencial de la jurisprudencia 21/2018 de rubro «**VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO.**», consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 21 y 22, aplicable en el presente caso de manera ilustrativa dado que, en esencia, lo que la misma establece es la forma en que la violencia política de género puede actualizarse en un caso concreto, y si bien la controversia no radica en el ámbito de un debate político como su texto lo refiere, la misma sirve para ilustrar cómo puede identificarse dicha conducta en el particular.

**Hechos trasladados al caso concreto.**

**Por el derecho o la prerrogativa que afecta:**

La violencia política generada en contra de las actoras se presentó durante su encargo como regidoras en el Ayuntamiento, lo cual les afectó su derecho a ser votadas en el desempeño de sus cargos, en razón de que acaecieron al momento de omitirse convocarlas a sesiones, contestar sus peticiones relativas a información que requerían para su trabajo, pagar dieta económicas a una de ellas y brindarles un espacio físico para el desempeño de sus funciones públicas como integrantes del órgano municipal.

**Por quién o quiénes se realiza:**

La violencia política se cometió por el presidente municipal del Ayuntamiento, quien con sus omisiones creó un actuar sistemático que generó violencia política para las actoras.

Esto significa que tales omisiones fueron cometidas por el funcionario del Ayuntamiento que, jerárquicamente, ejerce funciones de mando dentro del mismo, ya que en términos de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley Municipal, es quien **preside** dicho órgano de representación municipal, en tanto que las actoras, en su carácter de regidoras, solo lo integran sin tener las atribuciones de dirección que aquel.

En consideración de la Sala Regional, el presidente municipal no ejerció las atribuciones conferidas por la Ley Municipal para aplicar el presupuesto<sup>23</sup> y convocar a las sesiones extraordinarias del Cabildo<sup>24</sup>, de tal forma que impidió el desempeño del encargo de las actoras.

---

<sup>23</sup> Artículo 91, fracciones XXXI, XXXII, XXXIII y XLIX de la Ley Municipal.

<sup>24</sup> Artículo 73 de la Ley Municipal.

Adicionalmente, al ser tanto el presidente municipal como las actoras integrantes del Ayuntamiento y haber accedido a él mediante la votación popular, también puede considerarse, respecto del no otorgamiento de la información que requerían para ejercer de manera correcta su cargo, que dicha violencia fue ejercida por un colega de la parte actora.

**Por la manera de cometerse:**

Las conductas cometidas por el presidente municipal repercutieron de manera directa en las actoras, al menos, en un aspecto simbólico, patrimonial y económico, como a continuación se explica.

Una forma de violencia política hacia las mujeres es la denominada **violencia simbólica**<sup>25</sup>, que comprende los actos que deslegitimizan a las mujeres a través de roles de género, al negar su competencia en la esfera política. Este tipo de violencia opera a nivel descriptivo y de representación, pues lo que busca es borrar o anular la presencia de mujeres en cargos políticos.

Esta violencia difiere de otras, porque expresamente incluye actos de omisión y la ausencia de acción que mantienen un estado patriarcal y oprimen en mayor medida la participación política de las mujeres.

En este sentido, las acciones realizadas por el presidente municipal antes analizadas con antelación<sup>26</sup>, evidencian y ponen de relieve un ejercicio de **violencia simbólica** hacia las actoras.

---

<sup>25</sup> Bardall, Gabrielle S., "Violence, Politics, and Gender", *Contentious Politics and Political Violence, Groups and Identities, Political Behavior. Oxford Research Encyclopedia of Politics*. EUA, Oxford University Press, 2019. Disponible en: <https://www.oxfordreference.com/entries/violence-politics-and-gender>

<sup>26</sup> (i) Omisión de convocarlas a las sesiones del cabildo; (ii) falta de un lugar físico para desempeñar sus funciones; (iii) omisión de respuesta a sus derechos de petición y (iv) falta de pago de dietas económicas a una actora.

Ello es así, debido a que tales acciones consistieron en omisiones que contribuyeron a evidenciar dentro de la comunidad y del propio órgano municipal, que las actoras –como mujeres– no podían ejercer su cargo en igualdad de circunstancias que las demás personas que integran dicho cuerpo colegiado, al haberseles impedido materialmente ejercer sus cargos como regidoras en plenitud de circunstancias y, asimismo, verse obstaculizadas por omisiones ejecutadas bajo un esquema de sistematicidad que contribuyó a mitigar su actuar como integrantes del cabildo.

Debido a lo anterior, a consideración de esta Sala Regional, sí se trastocó **simbólicamente** su rol de género dentro del Ayuntamiento como regidoras y, por tanto, su derecho político a ser votadas en su vertiente del libre desempeño y ejercicio de sus encargos.

Si bien esta violencia simbólica no se extendió a la totalidad de las mujeres integrantes del Ayuntamiento, ello no es obstáculo para considerar que la misma trascendió al funcionamiento de ese órgano municipal en detrimento del género femenino, al situar en una posición de mando superior al presidente municipal quien, con sus acciones omisivas, sentó los cimientos para posicionar a las actoras en un plano inferior de subordinación.

Por otro lado, debe decirse que el trabajo dentro de una sociedad tiene un componente de funcionalidad que se enmarca, en términos ordinarios, en el ejercicio de un oficio o profesión a cambio de una retribución la cual se expresa comúnmente en términos monetarios.

Al respecto, una de las actoras al ser funcionaria municipal y pertenecer al Ayuntamiento, despliega funciones públicas en su cargo de regidora, por lo que debió –como el resto de las personas que componen dicho cuerpo colegiado– recibir una dieta o una retribución por el ejercicio de su cargo.

En este sentido, al limitarse este derecho, se ve afectado de forma directa su **patrimonio**, entendido como el conjunto de bienes y derechos de una persona que fueron adquiridos a través de diversos títulos.

Por tanto, al no haberse cumplimentado el pago a una de las actoras de sus dietas por el ejercicio público de su encargo como regidora, se considera que también existió una afectación directamente a su esfera **patrimonial** individual, así como su ámbito **económico**.

**Por el resultado perseguido:**

Las conductas antes analizadas tuvieron por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos político electorales de las actoras, ya que produjeron que no se les proporcionaran todos los elementos necesarios para el desempeño de sus cargos, como lo es el contar con la información necesaria que requirieron por escrito para ejercer sus funciones como encargadas de las Comisiones de Salud y de Educación, o bien, con un espacio físico para ello, así como que se les impidiera incorporarse a los trabajos del Ayuntamiento debido a la falta de convocarlas a las sesiones del cabildo y que, en el caso de Nora Teresa Barba Hernández, no recibiera de manera oportuna la remuneración por sus funciones.

**Por la intención de la conducta:**

Las conductas desplegadas se basan en aspectos de género, pues dichas acciones –de que fueron víctimas las actoras– tienen un impacto diferenciado y desproporcionado sobre ellas y sobre un grupo identificado de mujeres regidoras del Ayuntamiento.

Ello en razón a que las acciones y omisiones tuvieron impacto directo sobre dos mujeres que representan a la mitad de las

## SCM-JDC-121/2019

regidoras que componen dicho cuerpo colegiado debido a que se encuentra formado por cuatro mujeres regidoras.

En este sentido, a efecto de demostrar lo anterior, es conveniente **destacar un factor material que incide directamente en el seno de la comunidad a la cual representan las regidorías integrantes del Ayuntamiento**, el cual consiste en el porcentaje real de participación de la mujer en las decisiones de dicho cuerpo colegiado.

Para demostrar esta razón, en lo atinente al cargo de las regidorías, es necesario traer a colación la integración dichos cargos dentro del Ayuntamiento, las cuales se conformaron de la manera siguiente:

Cargo	Candidatura propietaria	Género
Regidorías	Nora Teresa Barba Hernández*	Mujer
	Juan Francisco Márquez	Hombre
	Amalia Juárez Castillo*	Mujer
	Roberto Salvador García	Hombre
	Karen Lizzeth Abasolo Márquez	Mujer
	Eduardo Hernández Aranda	Hombre
	Hortencia Vargas Pérez	Mujer
	Bernabé Losano Sandoval	Hombre

\* Parte actora

En este ejercicio, se advierte que mientras que los cuatro regidores hombres están ejerciendo su cargo en un cien por ciento, las mujeres solo ejercer el cargo **de forma efectiva** en un cincuenta por ciento, es decir, solo por dos de las cuatro mujeres que representan el cuerpo de regidorías del municipio.

Ello en razón de que las acciones desplegadas por el presidente

municipal del Ayuntamiento, no han permitido que las actoras ejerzan materialmente y en plenitud, las funciones que emanan de sus cargos, lo cual genera un perjuicio directo a un grupo identificado de mujeres que son regidoras del mismo, y, en específico, a las actoras.

A su vez, dada la falta de objetividad de las conductas desplegadas, se considera que las mismas generaron un impacto desproporcionado en el desempeño de los cargos públicos de las actoras quienes –por su origen étnico y su género– se ubican dentro de las denominadas «*categorías sospechosas*», lo que permite identificar un cierto grado de intencionalidad basado, precisamente, en su condición de mujeres indígenas.

Ello cobra relevancia, pues como se ha mencionado, tales conductas no se vieron replicadas con el resto de las personas integrantes del Ayuntamiento, cuestión que, incluso, impacta negativamente con la finalidad que persigue la paridad de género en la integración de dicho órgano municipal, ya que no solo se busca que la toma de decisiones públicas se haga de forma paritaria, sino que exista un beneficio real para el colectivo de mujeres regidoras a fin de lograr una sociedad igualitaria.

En el particular, no pasa inadvertido para esta Sala Regional que las actoras refieren en su demanda que el Tribunal de Puebla debió ordenar la realización de peritajes psicológicos, a fin de acreditar la violencia emocional y física de que fueron objeto, mismos que si bien es cierto –en su momento– debieron ser efectuados como diligencias para mejor proveer por parte de dicho órgano jurisdiccional local, **en el caso deviene innecesario ordenar el desahogo prueba pericial alguna para demostrar tal circunstancia**, dado que los elementos con los que actualmente se cuentan en este juicio de la ciudadanía son contundentes para

acreditar la violencia política de género de que han sido víctimas.

Consecuentemente con lo anterior, al resultar **fundados** los agravios relacionados con este apartado, lo procedente es que esta Sala Regional **modifique** la sentencia impugnada por cuanto hace al análisis efectuado por el Tribunal responsable en este apartado, a fin de declarar las medidas necesarias que restituyan a las actoras en el goce de los derechos que les fueron vulnerados por estas acciones, lo cual se hará más adelante dentro de los efectos de esta resolución.

<p style="text-align: center;"><b>Consideraciones del Tribunal de Puebla que deben confirmarse</b></p>
--

Una vez demostrada la violencia política de género, en este apartado se estudiarán los agravios vinculados con diferentes consideraciones del Tribunal responsable que deben confirmarse.

**1. Indebida asignación de las comisiones permanentes en que se organiza el Ayuntamiento.**

Las actoras afirmaron en la instancia local y ahora ante esta instancia federal, que su asignación a las comisiones de Salud (Nora Teresa Barba Hernández) y de Educación (Amalia Juárez Castillo), vulneran su derecho de ser votadas, en su vertiente del libre desempeño de sus cargos como regidoras, pues afirman que, por ser mujeres indígenas, a la primera debió asignarse la comisión de Gobernación y Seguridad Pública, y a la segunda la comisión de Hacienda Pública.

Esta Sala Regional considera que no les asiste la razón a las actoras, pues tal como lo señaló el Tribunal responsable, en virtud a que debieron controvertir la asignación de las comisiones permanentes desde que ello tuvo lugar (el quince de octubre de dos

mil dieciocho) y no –como aconteció en el caso concreto– hasta el dieciséis y treinta de enero de este año, es que se estima correcto que se advirtiera que el reclamo de las actoras devino fuera del plazo legal.

Como se estableció en la sentencia impugnada, debe destacarse que las actoras estuvieron presentes durante la sesión de instalación del Ayuntamiento, pues, incluso, una de ellas refiere en la demanda que se negó a firmar el acta respectiva como señal de su oposición, lo que corrobora la idea de que, desde entonces, estuvieron en aptitud de impugnar las referidas asignaciones.

De ahí que no sea procedente el análisis por cuanto hace a la inaplicación de la norma que plantean o respecto a los usos y costumbres que, en su caso, debieron tomarse en cuenta para tal efecto.

## **2. Impedimento a ser parte de la comisión plebiscitaria, así como expresiones misóginas, intimidación y amenazas.**

Esta Sala Regional considera que el Tribunal local actuó debidamente al considerar que la videograbación ofrecida como prueba, constituye un indicio de que acudieron a la sede del Ayuntamiento, pues en efecto, de la misma se aprecia que al momento de la llegada de aquellas, ya se había llevado a cabo la mencionada sesión.

Lo anterior es así, dado que no existen dentro de las constancias del expediente elementos circunstanciales, indicios o presunciones que permitan a esta Sala Regional, identificar los actos de violencia política por razones de género en que sustentaron sus afirmaciones.

Es criterio de esta Sala Regional que la valoración de los elementos de prueba en tratándose de actos u omisiones por violencia política

de género, debe atender a un estándar de valoración de la prueba flexible, al estar en presencia de casos en los que es difícil esclarecer o comprobar los hechos suscitados al tener lugar comúnmente en el ámbito privado o de la intimidad.

Sin embargo, aun así, este estándar probatorio amplio no alcanza en el presente caso para acreditar la veracidad de los acontecimientos plasmados en las demandas primigenias, dada la falta de elementos mínimos de prueba que permitan arribar a tal conclusión.

De ahí que, a consideración de esta Sala Regional, la determinación del Tribunal de Puebla por cuanto a que no se acreditaron los hechos a que se refiere este apartado, es ajustada a Derecho, dado que sí resolvió con base en las constancias que obran en el expediente, de las cuales no se acredita la existencia de estos, ni siquiera de manera indiciaria.

### **3. Efectividad de las medidas cautelares de protección.**

En concepto de las actoras, las medidas cautelares de protección dictadas por el Tribunal de Puebla no fueron proveídas en los términos de los protocolos internacionales aplicables al caso, pues mencionan que no recibieron asistencia por parte de las autoridades de manera personal, a excepción de los patrullajes realizados por parte de la Secretaría de Seguridad.

A juicio de esta Sala Regional, no les asiste la razón a las actoras, debido a que las medidas cautelares dictadas por el Tribunal responsable tuvieron por finalidad la salvaguarda de sus vidas e integridad física. Asimismo, las autoridades que fueron vinculadas a su ejecución en la instancia local, realizaron diversas diligencias en sus respectivos ámbitos de competencia para lograr tal cometido, sin que existan elementos que evidencien la falta de efectividad de las

mismas.

Aunado a lo anterior, debe precisarse que desde el momento en que las actoras acudieron a la presente instancia federal mediante el juicio de la ciudadanía, mediante acuerdos plenarios de dos y veintisiete de mayo, esta Sala Regional dictó nuevas medidas cautelares de protección a su favor, con la intención de incrementar y eficientar las acciones específicas a efecto de garantizarles su derecho a una vida libre de violencia con motivo del ejercicio de los cargos para los que fueron electas.

**4. Opiniones en la sesión pública del Tribunal de Puebla, así como la falta de exhaustividad y resolución discriminatoria.**

A decir de las actoras, durante la sesión pública del Tribunal de Puebla en la cual se resolvieron los recursos de apelación que interpusieron, la magistrada y los magistrados integrantes del mismo, expresaron opiniones sobre hechos no planteados por ellas en su demanda, relacionados con supuestos problemas internos del Partido Verde Ecologista de México, y con dejar a salvo el derecho de las y los integrantes del cabildo para interponer las acciones legales que consideren pertinentes en su contra.

Esta Sala Regional considera que no les asiste la razón, debido a que las deliberaciones que realizan las y los integrantes de un órgano jurisdiccional respecto de un asunto, en forma alguna representan afectación a sus esferas jurídicas, en tanto que el acto jurídico que emite un cuerpo colegiado y que tiene efectos jurídicos sobre las actoras es la sentencia impugnada, y no propiamente las razones que expresen para sustentar el sentido de su decisión o votación.

Por otra parte, las actoras refieren que la sentencia impugnada carece de exhaustividad. A juicio de esta Sala Regional, esta afirmación no es acertada, ya que la autoridad responsable atendió cada uno de los planteamientos sostenidos ante esa instancia por las actoras y respondió puntualmente cada uno de los motivos de agravio, tal como se narró en el capítulo respectivo de la presente resolución.

Finalmente, refieren las actoras que la sentencia impugnada es discriminatoria y produce en su persona un efecto de revictimización, por lo cual solicitan se sancione a las personas agresoras en los términos de ley. Al respecto, esta Sala Regional considera que no les asiste la razón, debido que en ningún momento el Tribunal local sostuvo algún rasgo diferenciador con el objeto de discriminarlas o revictimizarlas pues contrario a lo que sostienen las actoras, el Tribunal responsable, incluso, emitió medidas cautelares con el objeto de salvaguardar sus vidas e integridad.

### **Efectos de la presente sentencia**

Debido a lo anterior, debe **modificarse** la sentencia impugnada, para que sean los razonamientos expuestos por esta Sala Regional los que rijan con respecto a los puntos analizados en esta ejecutoria, y, como se había anticipado, lo procedente es dictar medidas que tengan por objeto reparar las violaciones detectadas en contra de las actoras.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y **reparar** las violaciones a los

derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En ese sentido, en términos de lo dispuesto en los artículos 84, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, la sentencia que resuelva el fondo de un juicio de la ciudadanía, en el sentido de revocar o modificar el acto impugnado, deberá **restituir** al o a la promovente en el uso y goce del derecho político electoral que le haya sido violado.

Acorde con lo dispuesto en los artículos 1o. y 17 de la Constitución; 25 y 63, párrafo 1, de la Convención Americana, y 84, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, la **restitución** es la medida prevista expresamente en la ley como forma de resarcir las violaciones a los derechos político electorales, y esta Sala Regional (como autoridad del Estado mexicano) debe ordenar las medidas necesarias para lograr una reparación integral del daño ocasionado a las actoras, que pueden ser: **1.** Rehabilitación, **2.** Compensación, **3.** Medidas de satisfacción, o **4.** Garantías de no repetición.

Sirve para ilustrar lo anterior, la tesis VII/2019 emitida por la Sala Superior, cuyo rubro es «**MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DEBEN GARANTIZARLAS EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.**»<sup>27</sup>.

A fin de establecer las medidas de reparación en el caso, se debe acudir a lo dispuesto por la Corte Interamericana, en el sentido de que *«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*

---

<sup>27</sup> La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de enero de dos mil diecinueve, aprobó por unanimidad de votos dicha tesis, la cual se encuentra pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*respectivos*»,<sup>28</sup> por lo que, después de identificar plenamente a las partes víctimas, se debe analizar la procedencia para fijar, en su caso:

- i. **Medidas de restitución:** aquellas con las que se pretende volver las cosas al estado anterior a que se haya cometido la violación a los derechos humanos; es decir, a devolver a la víctima el goce o ejercicio del derecho transgredido;
- ii. **Medidas de satisfacción:** aquellas de naturaleza no pecuniaria que tienen como finalidad compensar la violación de bienes que no son patrimoniales (por ejemplo, el honor de las personas), lograr la reivindicación social de las víctimas y restaurar su dignidad;
- iii. **Garantías de no repetición:** tienen como objetivo primordial impedir que hechos violatorios de los derechos humanos, similares a los que han sido probados en cada caso, vuelvan a presentarse en el futuro, y
- iv. **Indemnización compensatoria por daño material e inmaterial:** consiste en una compensación de la pérdida de un bien con dinero; **sin embargo, la Corte Interamericana ha precisado que este tipo de medidas tiene una naturaleza eminentemente reparatoria y no punitiva o sancionatoria,**<sup>29</sup> esto es, este tipo de medidas de reparación tiene un carácter eminentemente compensatorio, cuya naturaleza y monto dependen del daño ocasionado,

---

<sup>28</sup> Cfr. *Caso Andrade Salmón Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de diciembre de 2016. Serie C No. 330, párrafo 188; *Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. Serie C No. 316, párrafo 211, y *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, párrafo 211.

<sup>29</sup> Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Interpretación de la Sentencia de Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de agosto de 1990. Serie C No. 9, párrafo 27.

por lo que no pueden implicar enriquecimiento o empobrecimiento de las víctimas.<sup>30</sup>

De acuerdo con lo anterior, se procede a fijar, a partir del reconocimiento de la violación de los derechos político electorales de las actoras, el alcance de las medidas de reparación integrales en el presente caso, por la afectación ocasionada, como efectos de la presente sentencia.

**A. Por lo que hace a las medidas de restitución:**

1. El presidente municipal y el secretario del Ayuntamiento deben permitir y proveer eficaz y oportunamente a las actoras, en el ejercicio de sus funciones, toda aquella información o documentación que soliciten, relacionada con la función del Ayuntamiento o con el desempeño de sus funciones.

**B. Como medida de satisfacción:**

1. Con independencia que el dictado de la presente sentencia constituye en sí misma una forma de reparación y satisfacción moral a favor de las actoras, se estima necesario disponer algunas medidas dirigidas a que este tipo de conductas no vuelva a acontecer y que incluso, se vaya superando el estereotipo que genera esta clase de conducta discriminatoria y violenta, por tanto, **se ordena** al presidente municipal, ofrecerles una disculpa pública en sesión del cabildo, por su actuar en contra de sus personas.

---

<sup>30</sup> Cfr. *Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257, párrafo 362; *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76, párrafo 79; *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párrafo. 161.

Dicha disculpa pública, además, se hará del conocimiento de la comunidad, a través de los estrados del Ayuntamiento, y publicará en un diario que tenga circulación en el municipio.

La sesión mencionada y la publicación respectiva, se llevarán a cabo en un plazo no mayor a **diez días hábiles** contados a partir de que la presente sentencia cause ejecutoria, y una vez que ello tenga lugar, se deberá proceder a fijar la disculpa pública en estrados de manera inmediata a que ello ocurra, para lo cual se le concede un plazo de **tres días hábiles** para **informar** de ello a esta Sala Regional, para lo cual deberá remitir las constancias que así lo acrediten.

**C. En cuanto a las garantías de no repetición:**

1. Se **ordena** al presidente municipal del Ayuntamiento, abstenerse de llevar a cabo actos de violencia política de género contra las actoras, así como de cualquier otro acto que directa o indirectamente repercuta en la afectación de sus derechos político electorales para ejercer sus cargos.
2. Se **conmina** a las personas integrantes del Ayuntamiento, que en caso de que se susciten hechos constitutivos de violencia política de género en contra de las actoras de los que tengan conocimiento, se opongán inmediatamente y asistan a las víctimas para su atención inmediata, así como para que coadyuven a gestionar las condiciones para que las actoras puedan ejercer sus cargos libres de violencia, mediante el aviso a las autoridades correspondientes con

atribuciones para atender el caso.

3. El Instituto de las Mujeres deberá diseñar una estrategia para llevar a cabo cursos, talleres o pláticas de sensibilización y capacitación para las demás personas integrantes del cabildo del Ayuntamiento, tendente a promover la igualdad entre mujeres y hombres, y el combate a la violencia de género.

Para tal efecto, dicho instituto establecerá la temporalidad que tendrán las mismas y la mecánica a través de la cual se desarrollarán, así como si ello se hará de manera conjunta o por separado, a lo que dichas personas quedan **constreñidas** a asistir en las fechas y lugar que se dispongan para ello.

Estas gestiones deberán llevarse en un plazo no mayor a **diez días hábiles** contados a partir de la notificación de la sentencia, para lo cual deberá **informar** a esta Sala Regional dentro de los **tres días hábiles** siguientes a que ello ocurra, y remitir las constancias correspondientes.

4. A efecto de que las actoras continúen siendo salvaguardadas de cualquier acto de violencia que pueda cometerse en su contra, la vigencia de las medidas cautelares dictadas por esta Sala Regional mediante acuerdo plenario de dos de mayo, continuarán ejecutándose como medidas de protección hasta la total ejecución de lo ordenado en esta sentencia, motivo por el cual las autoridades vinculadas mediante acuerdo plenario de dos de mayo, deberán continuar informando lo conducente, apercibidas de que en caso de no hacerlo, se

les podrá imponer alguna medida de apremio o corrección disciplinaria en términos de lo dispuesto en los artículos 32 y 33 de la Ley de Medios.

Lo anterior, sin perjuicio de que esta Sala Regional determine en su momento la conclusión de dichas medidas o, en su caso, la modificación de las mismas para verificar el cumplimiento de lo ordenado en la presente sentencia.

5. Del mismo modo, en atención a los lineamientos previstos por el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, y dado que las actoras piden la sanción de su agresor, **lo conducente es dar vista con copia certificada de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla y a la Contraloría Municipal del Ayuntamiento**, para que, en el ámbito de sus atribuciones, inicien el procedimiento que corresponda a partir de los hechos de violencia política de género acreditados en esta sentencia, y finquen las responsabilidades que correspondan.

**D.** Finalmente, por lo que hace a la **indemnización compensatoria por daño material e inmaterial**, en la especie no existen elementos de convicción que permitan a esta Sala Regional advertir alguna afectación objetiva o cierta **que pueda traducirse en una indemnización pecuniaria**, por el daño perjuicio que se pudiere hacer causado con la dilación en el pago de las dietas en el ámbito de las actoras.

Si bien por lo que respecta a una de las actoras (Nora Teresa Barba Hernández), en su momento se omitió el pago de sus dietas por parte de dicho funcionario municipal, lo cierto es que, a consideración de esta Sala Regional, proyectar una indemnización

económica a su favor no encuentra como soporte una base específica sobre los límites para ello y por tanto, es de considerar que la reparación integral se satisface con el pago de las dietas que se han dejado de percibir.

Lo anterior, cobra importancia dado que el pago de las quincenas adeudadas a dicha actora quedó cumplimentado durante la instancia local, sin que exista una base o parámetro material para configurar una indemnización monetaria debido al retraso en su entrega.

Aunado a ello, es criterio de este Tribunal Electoral que la reclamación que por concepto de daños y perjuicios en materia electoral es improcedente, pues la eventual falta de pago de esos conceptos incide en la esfera privada de las personas, sin que trascienda a los derechos en el ámbito electoral, presupuesto necesario para su tutela a través de los medios de impugnación en la materia, lo cual se establece así en la jurisprudencia 16/2015, que lleva por rubro «**DAÑOS Y PERJUICIOS. SU RECLAMACIÓN ES IMPROCEDENTE EN MATERIA ELECTORAL.**»<sup>31</sup>.

Ello, aunado a que los efectos de esta sentencia constituyen a favor de ambas actoras una **reparación integral**, cuyo concepto abarca no solo el reconocimiento del daño efectuado en su contra, sino el otorgamiento de medidas emblemáticas como las dictadas en esta sentencia, a fin de atender en su totalidad los daños causados.

Con relación a lo anterior, debe mencionarse que el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular

---

<sup>31</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 22 y 23.

toda la afectación que se ha producido y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, **y solo en caso de no ser esto posible**, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cual no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado<sup>32</sup>, por lo que si en el presente caso, los daños causados a las actoras han dejado de existir, no es procedente condenar al pago de indemnización alguna.

Así, el restablecimiento del daño efectuado quedó materialmente satisfecho en el ámbito de recuperación patrimonial de esa actora.

Por lo expuesto y fundado se

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **modifica** la sentencia impugnada en los términos precisados en esta ejecutoria.

**Notifíquese** personalmente a la parte actora y al tercero interesado; por correo electrónico al Tribunal de Puebla y al Instituto de las Mujeres; por oficio al Gobernador, a la Secretaría de Gobierno, a la Secretaría de Seguridad, al Ayuntamiento, al Congreso del Estado de Puebla, así como a la Contraloría Municipal del Ayuntamiento, y por estrados a las demás personas interesadas.

Infórmese vía correo electrónico a la Sala Superior en atención al Acuerdo General 3/2015.

---

<sup>32</sup> En la jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.) de rubro «DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE.», publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 41, Abril de 2017, Tomo I, página 752,

De ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados, con el voto razonado de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA**

**MARÍA GUADALUPE  
SILVA ROJAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**LAURA TETETLA ROMÁN**

**VOTO RAZONADO QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS<sup>33</sup> RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL EXPEDIENTE SCM-JDC-121/2019<sup>34</sup>**

Con fundamento en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, hago este voto razonado, pues, aunque coincido con la determinación que adoptamos, estimo necesario ahondar sobre las consideraciones que me llevaron a considerar que los actos de violencia política desplegados contra las actoras, fueron motivados por cuestiones de género. Me explico.

En este particular, la resolución concluyó que las conductas desplegadas se basaron en aspectos de género, considerando que tuvieron un impacto diferenciado y desproporcionado sobre las actoras y el grupo al que pertenecen: en tanto mujeres y regidoras del Ayuntamiento.

Para la elaboración de este voto, expondré en un primer lugar, en términos generales, por qué el hecho de que las actoras pertenezcan a ciertas “categorías sospechosas” implica necesariamente un estudio diferenciado respecto del contexto, las pruebas y los argumentos de las partes, y en segundo lugar, señalaré algunas razones -adicionales a las expresadas en la sentencia- que me llevan a concluir que la violencia sufrida por las actoras a través de cada una de las omisiones que acusaron fue efectivamente, por razón de género.

---

<sup>33</sup> En la elaboración del voto colaboró: Rosa Elena Montserrat Razo Hernández.

<sup>34</sup> En la emisión de este voto, utilizaré los mismos términos contenidos en el glosario de la sentencia de la cual forma parte.

I. **ANÁLISIS DE LAS VIOLACIONES ACUSADAS A LA LUZ DE LAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS**

En la sentencia estimamos que las conductas desplegadas contra las actoras carecían de objetividad y eran objeto de una consideración especial, ya que se ubicaban dentro de las denominadas “categorías sospechosas”, lo que permitía identificar un grado de intencionalidad en el despliegue de hechos de violencia basado en su condición de mujeres indígenas. Es respecto a este punto que quiero hacer explícitas mis razones sobre el sentido de mi voto.

**Análisis de constitucionalidad de los actos y categorías sospechosas**

La Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 2199/2009 estimó que, previo a la valoración de la constitucionalidad de una norma, en función de la observancia del principio de igualdad, es necesario determinar respecto de qué se estaría predicando la igualdad o desigualdad. Determinación trascendental, porque en algunos ámbitos el legislativo tendría más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros, se instaría a los órganos jurisdiccionales a ser especialmente exigentes para determinar ha respetado las exigencias derivadas de la observancia al principio de igualdad.

Así, se consideró que, a partir de determinar este criterio, se habría de distinguir la intensidad del escrutinio que debería realizar un órgano jurisdiccional, debiendo ser el primer paso al hacer un análisis constitucional en materia de igualdad.

Tomando como punto de partida lo anterior, la Primera Sala sostuvo que existen dos niveles de análisis de constitucionalidad, uno de carácter ordinario y otro de carácter intenso; el primero, desplegado

en los asuntos que no inciden directamente sobre los derechos humanos y el segundo, estricto, cuando el caso que se tenga que resolver tiene una proyección central sobre derechos fundamentales e involucre categorías sospechosas detalladas en el artículo 1° de la Constitución. Véase la tesis 1ª. CCCXII/2013 de rubro **INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS**<sup>35</sup>.

Así, la Primera Sala determinó además que los tribunales constitucionales deberían contemplar con cierta sospecha las clasificaciones legislativas basadas en los criterios enumerados en el artículo 1° de la Constitución; esto, salvo que esta distinción no persiguiera la finalidad de proteger a personas o grupos en situación de desventaja, pues en este caso nos encontraríamos frente a medidas que buscan precisamente proteger el derecho a la igualdad de grupos o personas en situación de discriminación estructural, pero desde un punto de vista material.

Ahora, si bien esta metodología de análisis fue desarrollada para el análisis de la constitucionalidad de normas, existe la posibilidad de aplicarla para el análisis de la validez o invalidez de los actos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente del amparo directo en revisión 2618/2013 analizó la validez de una resolución sobre pérdida de guarda y custodia en la que fue decisiva la consideración de las condiciones de salud y económica de una mujer.

En este sentido, la Primera Sala ciñó su análisis a determinar si la decisión de guarda y custodia con base en las categorías alegadas

---

<sup>35</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, Pag. 1052.

constituía o no un trato discriminatorio y para ello, sostuvo, era necesario analizar los argumentos expuestos por la responsable, el lenguaje utilizado y **el contexto en que se tomó la decisión** judicial; a partir de lo cual sería posible determinar si existió un vínculo o nexo causal entre el uso de estas categorías sospechosas y la determinación de guarda y custodia. Véase la tesis 1a. CVI/2014 de rubro **GUARDA Y CUSTODIA Y/O PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD. ELEMENTOS A CONSIDERAR A FIN DE DETERMINAR SI LAS RESOLUCIONES RELATIVAS SE ENCUENTRAN MOTIVADAS EN CATEGORÍAS SOSPECHOSAS**<sup>36</sup>.

Sobre este tema, Roberto Saba<sup>37</sup> sostiene que uno de los efectos del escrutinio estricto sobre la constitucionalidad de las distinciones basadas en alguna categoría sospechosa, está relacionada con las presunciones que aquello genera. Así, con el fin de derribar la presunción de inconstitucionalidad que pesa sobre tal distinción, se arroja al presunto infractor la carga de justificar el trato diferente, exigiéndosele que demuestre que no está violando el principio constitucional.

En contrapartida, afirma Saba, la persona afectada tiene la prerrogativa de no tener que argumentar (o incluso demostrar) que ha sido afectado su derecho a la igualdad de trato, pues en el caso de tratos diferentes que involucran categorías sospechosas, se presume que la afectación existió simplemente por estas características.

Así, refiere el autor, un criterio diferenciador del trato considerado sospechoso es de suma importancia, pues distribuye cargas

---

<sup>36</sup> Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, pag. 540.

<sup>37</sup> Saba, Roberto (2008) "Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas? En Roberto Gargarella, Teoría y Crítica del Derecho Constitucional, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

argumentativas en forma desigual entre las partes, elevando la protección de la persona presuntamente afectada.

Si bien -al igual que en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, Roberto Saba se refiere a un análisis de constitucionalidad, considero que es posible trasladar este ejercicio al estudio de cualquier acto, pues no hacerlo así, implicaría que solamente podemos dar un tratamiento de protección reforzada en aquellos casos que tienen por objeto un estudio de constitucionalidad, dejando desprotegidas a aquellas personas que, perteneciendo a un grupo catalogado dentro de las “categorías sospechosas”, aducen una discriminación que vulnera alguno de sus derechos sin implicar un análisis directo de tal naturaleza (constitucional).

### **Caso concreto**

En el caso, entonces, en los términos dispuestos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si el trato sufrido por las actoras fue o no discriminatorio habríamos de acudir a los argumentos sostenidos por la responsable y al contexto del caso.

Por las características de los hechos sometidos a consideración de esta Sala, el análisis de la existencia o inexistencia de discriminación habrá de limitarse al contexto del caso, pues al haberse acusado en su mayoría omisiones (de pago, de convocatoria a las sesiones, de proveer un lugar para el desempeño de sus funciones o de entrega de información para lo mismo) se carece de documentos en los que se hagan explícitas las razones con base en las que la responsable originaria (el Ayuntamiento) realizó las distinciones que aquejaron a las actoras.

Sentado esto, habremos de partir de identificar ¿quiénes son las actoras? Esto para determinar si pueden inscribirse dentro de algunas de las llamadas categorías sospechosas.

Del expediente se advierte que son mujeres que se auto adscriben como indígenas; de tal manera que se tiene la interseccionalidad de dos categorías previstas en el artículo 1° de la Constitución: origen étnico y género.

Con esto como punto de partida, analicemos algunas de las circunstancias relevantes para el contexto del caso.

### Número de mujeres integrantes del ayuntamiento

Conforme lo dispuso la resolución, la integración las regidurías del Ayuntamiento por género, están distribuidas de la siguiente manera:

Cargo	Candidatura propietaria	Género
Regidurías	Nora Teresa Barba Hernández*	Mujer
	Juan Francisco Márquez	Hombre
	Amalia Juárez Castillo*	Mujer
	Roberto Salvador García	Hombre
	Karen Lizzeth Abasolo Márquez	Mujer
	Eduardo Hernández Aranda	Hombre
	Hortencia Vargas Pérez	Mujer
	Bernabé Losano Sandoval	Hombre

\* Parte actora

En este sentido, como afirma la sentencia, podemos advertir que las personas víctimas de los hechos de violencia política suman el (50%) cincuenta por ciento de las mujeres regidoras en el Ayuntamiento, lo que arroja un indicio sobre el factor que pudo haber sido determinante para generar la distinción de trato que pesó sobre ellas.

### Extracción partidaria

## SCM-JDC-121/2019

El (1º) primero de julio de (2018) dos mil dieciocho, se llevó a cabo la elección para renovar la integración del Ayuntamiento.

En dicha elección, resultó electa la planilla de candidaturas de mayoría relativa postuladas en común por los partidos Verde Ecologista de México y Compromiso por Puebla, integrada entre otras personas, por las actoras y el presidente municipal (a quien se le atribuye el despliegue de las conductas de violencia política).

El Ayuntamiento quedó integrado con dicha planilla, así como las candidaturas de representación proporcional que postularon en común Movimiento Ciudadano y Partido Acción Nacional, así como el Partido Nueva Alianza, de la siguiente manera:<sup>38</sup>

Cargo	Persona propietaria	Persona suplente
Presidencia (PVEM y PCPP)	Nicolás Galindo Márquez	Vicente Flores Pozo
Regidurías de mayoría relativa (PVEM y PCPP)	<b>Nora Teresa Barba Hernández*</b>	Gabina Santos Baños
	Juan Francisco Márquez	Nicolás González Reyes
	<b>Amalia Juárez Castillo*</b>	Rosalina Sánchez Trujillo
	Roberto Salvador García	Valerio García Luna
	Karen Lizzeth Abasolo Márquez	Ofelia Hernández Ortega
	Eduardo Hernández Aranda	Luis Sosa Galicia
Regidurías de representación proporcional (MC y PAN)	Hortencia Vargas Pérez	Julia Sánchez Hernández
Regidurías de representación proporcional (PNA)	Bernabé Losano Sandoval	Margarito Castillo Emiliano
Sindicatura (PVEM y PCPP)	Tita Hernández Vargas	María Ángela Guzmán Santos

\* Parte actora

<sup>38</sup> Lo cual se advierte así de la información proporcionada por el Instituto Electoral local, en su página electrónica de Internet que se encuentra disponible al público en general, y que por tanto se cita como un hecho notorio por parte de esta Sala Regional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, párrafo1, de la Ley de Medios, consultable en <https://www.ieepuebla.org.mx/2018/resultados/AYU/DTTO.1.pdf>

Como puede advertirse, las actoras resultaron electas por el principio de mayoría relativa, habiendo sido postuladas por el partido que ganó la elección; de ahí que tienen la misma extracción política que el presidente municipal.

Esto es relevante para el contexto del caso porque en condiciones ordinarias podríamos descartar la oposición política como uno de los motivos generadores de la distinción de trato para con las actoras, que aun cuando reprochable, podría entenderse provocado por falta de afinidad política entre personas de extracción de distintos partidos políticos.

### **Contexto de violencia política en Puebla**

El (8) ocho de abril del presente año, la Comisionada Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal resolvió declarar la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para distintos municipios de Puebla.

De acuerdo con la publicación “Mirada Legislativa” de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República<sup>39</sup>, de acuerdo a estadísticas de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales<sup>40</sup>, entre (2013) dos mil trece y (2016) dos mil dieciséis se detectaron (416) cuatrocientos dieciséis expedientes (averiguaciones previas y carpetas de investigación) que podrían constituir violencia política de género. De éstos, más de la mitad (53.1%) ocurrió en (2016) dos mil dieciséis.

---

<sup>39</sup> Número 122, abril 2017, consultable en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3443/Mirada%20Legislativa%20122.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>40</sup> En adelante, FEPADE.

Asimismo, conforme a esta publicación, de acuerdo a cifras de la FEPADE, de los casos de denuncias por violencia política de género, el mayor número de denuncias por violencia política de género es en el ejercicio de las funciones de cargos públicos a los que fueron electas las mujeres.

Por otra parte, Georgina Cárdenas Acosta<sup>41</sup>, afirma que el proceso electoral de 2017-2018 se distinguió por ser uno de los más violentos en la historia política democrática del país, pues a partir del inicio del proceso electoral y hasta el (12) doce de junio de (2018) dos mil dieciocho, (106) ciento seis mujeres candidatas y/o políticas en funciones de sus atribuciones habían padecido al menos (8) ocho distintos ataques de violencia política en su contra: asesinatos, amenazas e intimidaciones, secuestros, agresiones con armas de fuego (donde resultaron heridas o salieron ilesas), agresiones físicas o con arma blanca, asaltos con y sin violencia y atentados contra familiares.

Asimismo, de acuerdo con la autora, los casos reportados sucedieron en (23) veintitrés entidades federativas y los estados de Guerrero, **Puebla**, Oaxaca, Ciudad de México, Veracruz y Michoacán, son las entidades que representaron el mayor riesgo para la actividad política de las mujeres al concentrar el (65%) sesenta y cinco de las agresiones.

Por otra parte, la autora refiere, que a partir del “Primer Informe de Violencia Política contra las Mujeres en México 2018”, podría advertirse que *“de las 106 políticas y candidatas agredidas, 59%*

---

<sup>41</sup> Cárdenas Acosta, Georgina “La violencia política contra las mujeres, de la antigüedad al proceso electoral 2017-2018” en “Ensayos sobre Violencia Política, No a la Violencia Política por razón de Género” Dirección General de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales, Primera edición, noviembre de 2018. Consultable en <http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/prevencionDelito/EnsayosSobreViolenciaPoliticaWEB.pdf>

*pertenecían al ámbito municipal, 29% al nivel estatal y un 12% al nivel federal*'. (Lo resaltado es propio).

En este sentido, los datos nos fuerzan a no obviar un contexto generalizado de violencia contra las mujeres en el estado de Puebla y aún menos, el de violencia política de género, especialmente reconociendo que en su mayoría se suscita contra mujeres pertenecientes al ámbito municipal y en ejercicio de su cargo; categorías que comparten las actoras.

\* \* \*

Sentado lo anterior, se presentan datos relevantes en el contexto que permitirían presumir que la distinción realizada en perjuicio del ejercicio del cargo de las actoras obedeció a su género. De ahí que el análisis para acreditar la razonabilidad de tal distinción deba seguir un escrutinio estricto que impone la exigencia de acreditar que la distinción generada, no obedeció a razones objetivas.

En este sentido, como lo reconoce la sentencia, si bien el presidente municipal del Ayuntamiento se excusó en distintas circunstancias para justificar la objetividad de la distinción de trato (como la falta de disponibilidad de espacios aptos, o la carencia de información para realizar el pago de las percepciones a una de las actoras), no allegó elementos para acreditar los hechos que refiere; de ahí que pueda concluirse que no cumplió con la carga de acreditar que la distinción de trato se encontraba justificada objetivamente y, por tanto, deba presumirse que se sustentó en la discriminación a las actoras por su género.

Así, considero que, atendiendo al expediente y al contexto de los hechos acusados, se surte la hipótesis de presumir la irracionalidad del trato desigual del que fueron víctima las actoras, razones que,

desde mi perspectiva, son suficientes para afirmar que los hechos de violencia política que sufrieron en el marco de esta controversia, atendieron a elementos de género.

**II. ANÁLISIS DE LAS VIOLACIONES ACUSADAS DE ACUERDO A LA PROPORCIONALIDAD DE LA AFECTACIÓN Y SU OBJETO O RESULTADO**

En adición a las consideraciones expuestas en términos de la pertenencia de las actoras a diversas categorías sospechosas que implican la presunción de la discriminación sufrida por pertenecer a dichos colectivos, considero necesario explicar de manera reforzada a lo establecido en la sentencia ¿por qué las omisiones sufridas por las actoras implican violencia política **por razón de su género**?

De conformidad con la Jurisprudencia 48/2016 de la Sala Superior de rubro **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES**<sup>42</sup>, dicha violencia se da cuando los actos violentos *“tienen un impacto diferenciado en ellas (las mujeres) o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo”*.

Es decir, para poder concluir que nos encontramos efectivamente ante un acto que implica violencia política **por razón de género** y no ante un acto “simplemente” violento (pero que no conlleva el elemento del género), debemos ser capaces de responder afirmativamente a las siguientes preguntas:

---

<sup>42</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 47, 48 y 49.

- ¿Tiene como objeto o resultado: menoscabar o anular sus derechos político-electorales?
- ¿Tiene un impacto diferencia en la víctima o le afecta desproporcionadamente?

En el caso, considero que la respuesta a ambas preguntas es: sí.

Para explicar por qué, voy a mencionar primero, de manera sintética, las omisiones que según la sentencia quedaron demostradas y constituyen violencia política por razón de género:

1. Falta de convocatoria a las sesiones de Cabildo.
2. Falta de un lugar físico para el desempeño de sus funciones.
3. Omisión de proporcionarles información necesaria para el correcto ejercicio de sus cargos.
4. Falta de pago de dietas a una de las actoras.

Ahora, contestaré las preguntas señaladas que, de conformidad con la Jurisprudencia 48/2016, nos dan la pauta para saber si determinado acto es por razón de género o no.

→ **Las omisiones acusadas: ¿tuvieron como resultado el menoscabo de los derechos político-electorales de las actoras?**

En el caso, como se dijo en la sentencia, las omisiones acusadas por las actoras implicaron: **(1)** que no conocieran la fecha en que habría sesiones de Cabildo, **(2)** que no tuvieran un espacio físico donde pudieran despachar y ejercer sus funciones, **(3)** que no contaran con toda la información necesaria para ejercer su cargo, y **(4)** en el caso de una de ellas, que no recibiera la retribución por su labor.

(1) y (3): Respecto de la **falta de convocatoria** a las sesiones de Cabildo y la **omisión de entregarles la información** solicitada para ejercer sus cargos, es evidente el menoscabo en los derechos político-electorales de las actoras pues el hecho de que no fueran convocadas a las sesiones y no contaran con la información solicitada -la cual, en términos del artículo 92 fracción VI de la Ley Municipal, les debía ser proporcionada en (20) veinte días posteriores a su solicitud- tiene un impacto directo en el estudio de los asuntos que se verían en las sesiones de Cabildo -en caso de que se hubieran enterado que tendrían sesión, a pesar de no haber sido convocadas- o que se vieran impedidas para acudir a dichas reuniones -por la falta de convocatoria- y consecuentemente, no pudieran participar en la discusión de los asuntos que resolvía el Ayuntamiento.

Es evidente que **este impacto de las omisiones acusadas, menoscabó el derecho de las actoras al ejercicio de sus cargos** pues no pudieron desempeñarlo en circunstancias normales exactamente por los actos denunciados. Incluso, la falta de convocatoria, **pudo implicar la anulación total del derecho de las actoras a ejercer su cargo** en las sesiones a las que no fueron convocadas, pues al desconocer cuándo se realizarían tales reuniones, les resultaba imposible asistir a las mismas y consecuentemente, discutir los asuntos que se verían y votar los acuerdos tomados.

(2): En cuanto a la **falta de espacios físicos para ejercer sus cargos**, si bien es cierto que el Presidente Municipal informó que tal situación se debió a la situación física del inmueble del Ayuntamiento, esto no quedó acreditado como ya se refirió.

De conformidad con diversos artículos de la Ley Municipal<sup>43</sup>, así como derivado de la lógica, la sana crítica y la experiencia, es posible inferir que el Ayuntamiento tiene un espacio físico para sesionar y para que sus titulares trabajen y cumplan sus funciones, es decir, realicen el trabajo para el que fueron electas y electos. Esto es así, pues resulta evidente que para la administración de un Municipio se debe contar con un inmueble en el que se pueda sesionar, atender a la gente, recibir solicitudes, guardar expedientes, elaborar documentos, etcétera.

Adicionalmente, las actoras señalan en sus demandas que se les impedía el acceso a las oficinas del Ayuntamiento, sin que se advierta que el Presidente Municipal hubiera informado que tal inmueble no existía.

En ese sentido, resulta relevante que las únicas personas que se hayan quejado de que durante meses no se les asignó una oficina para desempeñar correctamente sus funciones -cuestión que está acreditada-, hubieran sido las actoras, así como el hecho de que el Presidente Municipal tampoco hubiera referido que las actoras no

---

<sup>43</sup> Artículo 74.- Las sesiones de los Ayuntamientos se celebrarán en las oficinas municipales o, cuando el caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal efecto.

El recinto del Ayuntamiento es inviolable. (...)

Artículo 78.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:

(...)

L.- (...) instalar en las oficinas de atención al público la simbología de los distintos tipos de discapacidad, a fin de informar, que en dicha oficina se otorga un servicio diferencial (...)

Artículo 153.- Están destinados a un servicio público (...):

I.- El o los inmuebles donde residen los Ayuntamientos;

II.- Los inmuebles destinados al servicio de las dependencias del Ayuntamiento y sus órganos desconcentrados;

III.- Los inmuebles destinados a oficinas públicas del Ayuntamiento; (...)

Artículo 155.- Los bienes de dominio público son inembargables, inalienables e imprescriptibles (...)

Artículo 247.- Los Presidentes Municipales y los de las Juntas Auxiliares tienen el deber de mantener el buen orden en las oficinas y recintos oficiales y exigir que les guarden el respeto y consideración debidos, tanto a ellos como a las instituciones que representan, así como a los funcionarios y empleados municipales (...)

eran las únicas que sufrían de tal precariedad. Es decir, tampoco se refirió que tal circunstancia era sufrida por la totalidad del Cabildo.

Así, incluso sin la manifestación expresa en el sentido de que la falta de proporcionar oficinas a las actoras se debía a su condición de mujeres indígenas (la finalidad de menoscabar o anular sus derechos político-electorales), es posible desprender que sí **tuvo por resultado el menoscabo de sus derechos político-electorales** en la vertiente del ejercicio de sus cargos pues, como lo anticipaba ¿cómo podrían desempeñar sus funciones y cumplir su encomienda sin una oficina o espacio físico, por muy básico que fuera, donde la gente del Municipio de Jalpan supieran que se encontraban y pudieran acudir a ellas, o donde ellas pudieran realizar su trabajo como encargadas de las Comisiones de Salud y Educación?

A este respecto, aunque no resulta aplicable de manera exacta pues las actoras no están vinculadas con el Ayuntamiento por una relación laboral, estimo necesario hacer alusión al artículo 11 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que a la letra dice: “**Constituye violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la Víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo:...**” (el resaltado es propio).

Partiendo del supuesto de que todo Municipio debe tener un recinto donde sesiona el Cabildo -al tenor de los artículos de la Ley Municipal que referí- y que ninguna otra persona munícipe se quejó de no contar con un espacio físico para despachar, ni se afirmó que fuera una situación generalizada, es evidente que dicha circunstancia menoscabó los derechos político-electorales de las actoras.

(4) Finalmente, respecto a la **falta de pago de la dieta** de una de las regidoras, me remito a lo establecido en la sentencia de la que este voto forma parte.

→ Las omisiones acusadas: ¿impactaron de manera diferenciada a las actoras o implicaron en ellas una afectación desproporcionada por ser mujeres?

Este elemento se da cuando el impacto o la afectación de la violación es distinta en un hombre que en una mujer.

Como se dijo en la sentencia, la violencia que se ejerció contra las actoras fue simbólica. Este tipo de violencia anula la presencia de mujeres en cargos políticos; difiere de otras, porque incluye actos de omisión que suprimen la participación política de las mujeres.

¿Qué quiere decir esto? La violencia simbólica ejercida contra las actoras al **(1)** impedirles conocer la fecha en que habría sesiones de Cabildo, **(2)** negarles un espacio físico donde pudieran ejercer sus funciones, **(3)** no brindarles toda la información que requerían para cumplir su encomienda, y **(4)** en el caso de una de ellas, no pagarle por el cargo que desempeñaba, **tuvo como resultado anular o disminuir su presencia política frente a la sociedad de Jalpan**, lo cual -inserto en el contexto ya referido que vivimos en México y específicamente el que se vive en Puebla-, **implica evidentemente, un impacto diferenciado en las actoras** respecto al que pudiera haber tenido si las víctimas de tales omisiones hubieran sido regidores. Me explico.

Históricamente, las mujeres hemos sido discriminadas en México y no fue sino hasta que recientemente y a través de medidas jurisdiccionales y legislativas, se forzó nuestra participación política en condiciones de igualdad respecto a los varones, que comenzó a

emparejarse -al menos formalmente-, el nivel de participación de las mujeres y los hombres en los cargos de elección popular.

Esto es relevante porque una de las razones que subyacía en la falta de participación de las mujeres en el espacio público, era la creencia de su falta de capacidad para ocupar cargos de gobierno. Así, el hecho de que sean dos regidoras del Ayuntamiento, quienes sufrieron estos actos, les impacta de manera distinta que si hubiera sido varones, pues derivado de los roles y estereotipos y esas creencias relativas a la falta de capacidad de las mujeres para ejercer cargos públicos, existen mayores posibilidades de que la sociedad de Jalpan -para quien debían trabajar las actoras- pensara que su falta de presencia en una oficina municipal o el trabajo que hacían -que se vio afectado por las omisiones sufridas- eran producto de su falta de capacidad por ser mujeres y no derivadas de alguna otra razón.

\* \* \* \* \*

Es por las razones que señalo en este voto -en adición a las expresadas en la sentencia-, que estoy convencida de que las actoras sufrieron violencia política por razón de género.

**MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS  
MAGISTRADA**