



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTE:** SM-JDC-278/2019

**ACTORA:** PALOMA BRAVO GARCÍA

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN  
LUIS POTOSÍ

**MAGISTRADO PONENTE:** ERNESTO  
CAMACHO OCHOA

**SECRETARIOS:** NANCY ELIZABETH  
RODRÍGUEZ FLORES, GERARDO  
MAGADÁN BARRAGÁN Y MAGIN  
HINOJOSA OCHOA

Monterrey, Nuevo León, a 10 de diciembre de 2019.

**Sentencia** de la Sala Regional Monterrey que, bajo un análisis con perspectiva de género y una visión lo más favorable para el interés de la denunciante, posible víctima y actora, determina:

**i) Modificar la determinación de las medidas cautelares otorgadas por el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, para que también incluya como medidas de protección: 1. La separación temporal del denunciado de su cargo de regidor hasta que se resuelva y se pronuncie en definitiva y sobre la seguridad de la víctima en el proceso que se sigue en su contra; 2. La prohibición al denunciado de acercarse a una distancia razonable, por sí o por terceros, al lugar donde se encuentre la posible víctima, y 3. La asignación de escolta, a la posible víctima, por parte de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, o en su defecto de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, para buscar evitar un atentado contra su integridad física, hasta en tanto el órgano competente lo resuelva de manera definitiva.**

**ii)** Reencauzar la denuncia de la actora al procedimiento que idóneamente debe implementar el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, por ser el órgano competente, en primer lugar, para conocer y valorar preliminarmente (inclusive resolviendo con plena competencia sobre las medidas cautelares), y en su caso, investigar, y resolver si lo denunciado actualiza violencia política en razón de género en

perjuicio de la actora, previamente a cualquier juicio o recurso jurisdiccional ante el Tribunal local, y en su caso a una instancia constitucional.

En el entendido de que las medidas del Tribunal local y esta Sala Monterrey deben surtir totalmente sus efectos hasta en tanto el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí se pronuncie sobre su vigencia y alcance definitivo.

## ÍNDICE

GLOSARIO .....	2
ANTECEDENTES .....	2
COMPETENCIA Y PROCEDENCIA .....	6
ESTUDIO DE FONDO .....	6
<b>Apartado preliminar.</b> Materia de la controversia .....	6
<b>Apartado I.</b> Decisiones .....	8
<b>Apartado II.</b> Justificación de las decisiones .....	10
<b>Decisión i):</b> Deber de garantizar que el denunciado no se aproxime a la posible víctima y que ésta tenga protección como tal .....	10
<b>Decisión ii):</b> Conforme al deber de garantizar protección de los derechos de las personas que afirman la existencia de violencia política en razón de género y las reglas del debido proceso, la instauración (medidas cautelares), y posible investigación y resolución, debe darse en un procedimiento idóneo ante la autoridad electoral administrativa electoral. ....	23
1. Marco constitucional, legal y doctrina judicial sobre el debido proceso y la idoneidad para que una autoridad tramite, investigue e instruya una denuncia de violencia política de género.23	
1.1. Atención de asuntos de violencia política en razón de género conforme con el Protocolo	23
1.2. Criterio sustentado por Sala Superior sobre la competencia de las autoridades administrativas para conocer de denuncias sobre violencia política en razón de género .....	24
1.3. Naturaleza del procedimiento para resolver sobre la vinculación, instrucción y decisión de fondo de los procedimientos de violencia política de género conforme con el derecho al debido proceso.....	26
1.4. Competencia de la autoridad electoral administrativa local.....	29
1.5. Marco normativo sobre la competencia del Tribunal local.....	30
1.6. Deber de estudio preferente de la competencia.....	32
2. Caso concreto .....	33
3. Valoración de esta Sala.....	34
<b>Decisión iii):</b> Se vincula al Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí para que provea lo que considere apegado a Derecho en cuanto al reclamo sobre el supuesto incumplimiento de la medida cautelar del Tribunal local para que se garantizara el derecho de la actora a ingresar a las instalaciones del Ayuntamiento.....	38
<b>Apartado III.</b> Efectos de la sentencia .....	38
RESUELVE .....	40

## GLOSARIO

<b>Consejo Estatal Electoral:</b>	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.
<b>Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Protocolo:</b>	Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.
<b>Tribunal local:</b>	Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí.

## ANTECEDENTES

### I. Hechos narrados y denunciados por la actora



1. La denunciante y posible víctima, Paloma Bravo García tomó protesta como presidenta municipal de Zaragoza, San Luis Potosí, y dice que a partir de esa fecha, 1º de octubre de 2018, comenzó a recibir críticas negativas en redes sociales sobre su apariencia física y vestimenta.
2. En diciembre de 2018, afirma la actora, que el denunciado Rafael Cárdenas Govea, regidor del ayuntamiento de Zaragoza, San Luis Potosí, intentó entorpecer el ejercicio de su cargo, al convencer a diversos trabajadores que se inconformaran por sus sueldos y para que expresaran que no estaban conformes en su trabajo.
3. El 19 de julio de 2019<sup>1</sup>, afirma la actora, que un grupo de aproximadamente 100 personas encabezadas por el regidor Rafael Cárdenas Govea, y otros ciudadanos, José Refugio Santana Ruiz, José Luis Loredó Martínez, David Alejandro Arroyos Ruiz y Dora Elia Alonso García, se manifestaron e ingresaron a las instalaciones del Ayuntamiento, para exigir a la actora el despido de diversos trabajadores, expresaron que no cumplió sus promesas de campaña, y le exigieron su renuncia.

En ese acto, desalojaron con agresiones al personal del Ayuntamiento y cerraron con uso de fuerza las instalaciones municipales.

4. El 22 de julio, la actora señala que, al dirigirse a Palacio Municipal, el regidor Rafael Cárdenas Govea, la amenazó de muerte con un arma de fuego tipo revolver<sup>2</sup>.

En concreto, la actora afirma, que el regidor denunciado, en compañía de las personas que precisa en su demanda, le dijo en el Jardín Hidalgo, cerca del Palacio Municipal, "**a dónde crees que vas, si pasas te mueres**", y en ese

<sup>1</sup> En adelante todas las fechas corresponden al 2019, salvo precisión en contrario.

<sup>2</sup> En la página 10 de la demanda, se narra lo siguiente: *por lo que al llegar al Jardín Hidalgo por el lado de la Calle Ocampo, y estar cerca del Palacio Municipal, bajamos de mi camioneta y al intentar cruzar el Quiosco del Jardín Hidalgo con la intención de entrar a las Oficinas Administrativas, se acercó directamente hacia mi persona el Regidor Rafael Cárdenas Govea, quien en compañía de José Refugio Santana Ruiz, Dora Elia Alonso García, David Alejandro Arroyos Ruiz y José Luis Loredó Martínez, nos marcó el alto de manera intempestiva, y con una voz amenazante me gritó directamente "A DÓNDE CREES QUE VAS, SI PASAS TE MUERES", y en ese momento se escucharon gritos de las personas que lo acompañaban, que decían "PALOMA ERES UNA RATERA", "FUERA PALOMA", "LÁRGUENSE FORÁNEOS", "A CHINGAR A SU MADRE DE AQUÍ FORÁNEOS", y es en ese momento que el Regidor Rafael Cárdenas Govea sacó un arma de fuego tipo revolver, la cual empuñó y amagó, encañonándome, situación que fue repentina, y las personas que lo acompañaban gritaron "LÁRGATE PALOMA", por lo que en ese instante veo que un grupo de personas comenzaron a correr hacia mi dirección, por lo que el señor José Luis Rocha Pérez, al percatarse que el Regidor sacó su arma de fuego, se abalanza sobre mí y me quita hacia un lado, y como pudimos corrimos hacia mi camioneta, y al estar los tres dentro de la camioneta, José Luis Rocha Pérez, Jorge Acuña del castillo y yo, salimos del lugar rápidamente. A los pocos minutos de este suceso, recibí una llamada de la Lic. Maricela Ruiz Salazar, Síndico Municipal, quien me informa que hay una multitud enardecida en el exterior del Palacio Municipal, y que tiraron las vallas de contención que se habían instalado, y me comenta que el Lic. Víctor Hugo Alvarado Vega estaba en el interior, le comento rápidamente que yo intente ingresar y que fui agredida por el Regidor Rafael Cárdenas Govea y que por seguridad me retire rápidamente del lugar porque temía por mi vida.*

*momento... el Regidor Rafael Cárdenas Govea sacó un arma de fuego tipo revolver, la cual empuñó y amagó, encañonándome, situación que fue repentina*".

5. El 12 de agosto, a decir de la actora, **el regidor Rafael Cárdenas Govea** amotinó a un grupo de aproximadamente 30 personas en el exterior del Palacio Municipal, **privó de la libertad a 10 elementos policiacos** que se encontraban en las oficinas de la Dirección de Seguridad Pública, y cerró nuevamente las oficinas.

6. El 28 de agosto, dice la actora, durante la entrega de útiles escolares a alumnos de una escuela primaria en la comunidad de Santo Domingo, a la presidenta y personal del Ayuntamiento les aventaron botellas de agua y piedras.

## II. Conocimiento directo del asunto por parte del Tribunal Electoral de San Luis Potosí.

4

1. **Denuncia.** El 11 de noviembre, **Paloma Bravo García, Presidenta Municipal de Zaragoza, San Luis Potosí, denunció a Rafael Cárdenas Govea, regidor del referido Ayuntamiento, así como a José Alberto Sánchez Flore, Dora Elia Alonso García, David Alejandro Arroyos Ruiz, José Refugio Santana Ruiz, Hortensia Alonso Gallegos y José Luis Loredó Martínez, por actos que a su consideración constituyeron violencia política en razón de género**, porque la amenazaron de muerte, privaron de su libertad, discriminaron, desprestigiaron, insultaron, presionaron, obstaculizaron y el ejercicio de su cargo, de ahí que solicitó la emisión de medidas cautelares.

2. **Primera orden de medidas cautelares.** El 13 de noviembre, el Tribunal local adoptó medidas cautelares en las que: **i) conminó al regidor Rafael Cárdenas Govea, para que se abstuviera de realizar, por sí o por interpósita persona, cualquier acto u omisión, que pueda causar algún daño físico, psicológico, económico o sexual, contra la actora, sus familiares o**



colaboradores<sup>3</sup>; **ii)** vinculó a la Secretaría de Seguridad Pública para que garantizara la seguridad, integridad, vida y protección de la víctima, su familia y colaboradores que ésta indique<sup>4</sup>.

**3. Recurso de reconsideración local.** El 15 de noviembre, inconforme con las medidas cautelares, la actora interpuso recurso de reconsideración ante el mismo tribunal local, al considerar que se debieron emitir medidas adicionales.

**4. Ampliación de medidas cautelares.** El 22 de noviembre, el Tribunal local amplió las medidas cautelares en el sentido de: **i)** restituir a la actora en el uso y goce de sus derechos político-electorales, **el acceso efectivo y permanencia a las instalaciones de la Presidencia Municipal, DIF municipal y demás áreas que dependen de esa administración**, por lo que se vinculó a la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Pública para que llevaran a cabo los actos jurídicos y materiales dirigidos a cumplir la determinación; y **ii)** conminó a José Alberto Sánchez Flores, Dora Elia Alonso García, David Alejandro Arroyos Ruiz, José Refugio Santana Ruiz, Hortensia Alonso Gallegos y José Luis Loredó Martínez, para que se abstuvieran de realizar por sí o por interpósita persona, cualquier acto u omisión, que pueda causar algún daño físico, psicológico, económico o sexual contra la actora, de sus familiares o colaboradores.

### III. Instancia constitucional

**1. Demanda.** Inconforme, **el 29 de noviembre, la actora promovió juicio** para la protección de los derechos político-electorales para pedir la modificación de los acuerdos del Tribunal local que otorgaron y ampliaron las medidas cautelares, a fin de que se ampliaran las mismas.

**2. Turno.** El 9 de diciembre, esta Sala Regional recibió el asunto, y en la misma fecha, en punto de las 23:55 horas, el Magistrado Presidente integró el expediente SM-JDC-278/2019 y lo turnó a la ponencia a su cargo.

---

<sup>3</sup> Además, estableció que ello implica, abstenerse de acotar, restringir, suspender, o impedir a la ciudadana Paloma Bravo García, el libre ejercicio de sus derechos ciudadanos y político-electorales; inducirla a tomar decisiones en contra de su voluntad; o presionarla para que renuncie a su encargo como Presidenta Municipal.

<sup>4</sup> En tal virtud, vinculó a la citada Secretaría para que brindara protección policial y estableciera un canal directo de comunicación a la víctima y su familia, que garantice un auxilio inmediato por integrantes de esa Institución, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima y/o los integrantes de su familia que aquella señale, en el momento de solicitarlo.

**3. Propuesta de resolución.** Unas horas después, por ser un asunto que debía resolverse a la brevedad posible, el 10 de diciembre, se sometió a consideración del Pleno la propuesta que en la misma fecha se aprueba en los términos siguientes:

### COMPETENCIA Y PROCEDENCIA

**1. Competencia.** Esta Sala Regional es competente, **formalmente**, para conocer y resolver el presente asunto, porque se controvierte una resolución del Tribunal local por la que emitió medidas cautelares dentro del juicio ciudadano interpuesto contras actos y conductas que pudieran constituir violencia política en razón de género que obstaculizan el ejercicio del cargo contra Paloma Bravo García, Presidenta Municipal de Zaragoza, San Luis Potosí, entidad federativa que forma parte de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que este órgano colegiado ejerce jurisdicción<sup>5</sup>.

6

**2. Procedencia.** El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia en los términos expuestos en el acuerdo de admisión que se sancionan en la presente sentencia.

### ESTUDIO DE FONDO

#### Apartado preliminar. Materia de la controversia

**1. Denuncia y resoluciones de medidas cautelares impugnadas.** Derivado de la demanda presentada como juicio ciudadano local, por actos que supuestamente obstaculizan el ejercicio del cargo de la actora como Presidenta Municipal y por violencia política en razón de género, el Tribunal local registró el asunto para su conocimiento y el 13 de noviembre emitió un primer acuerdo de medidas cautelares, en el que determinó:

**a)** Conminar al Regidor Rafael Cárdenas Govea, para que se abstuviera de realizar por sí o por interpósita persona, cualquier acto u omisión, que pudiera causar algún daño físico, psicológico, económico o sexual, en contra de la actora, sus familiares o colaboradores.

---

<sup>5</sup> Lo anterior, con fundamento en el artículo 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83 párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.



**b)** Vincular a la Secretaría de Seguridad Pública (de la entidad) para que garantizara la seguridad, integridad, vida y protección de la víctima, su familia y colabores que ésta indique.

Asimismo, ante la solicitud de la actora, el 22 de noviembre, la responsable modificó o amplió las medidas cautelares en el sentido de:

**a)** Restituirla en el uso y goce de sus derechos político-electorales, determinando **el acceso efectivo y permanencia de Paloma Bravo García, a las instalaciones** de la Presidencia Municipal, DIF municipal y demás áreas que dependen de esa administración, por lo que se vinculó a la Secretaría General de Gobierno y la Secretaría de Seguridad Pública para que llevaran a cabo los actos jurídicos y materiales dirigidos a cumplir la determinación.

**b) Conminó** a José Alberto Sánchez Flores, Dora Elia Alonso García, David Alejandro Arroyos Ruiz, José Refugio Santana Ruiz, Hortensia Alonso Gallegos y José Luis Loredó Martínez, **para que se abstuvieran de realizar por sí o por interpósita persona, cualquier acto u omisión, que pudiera causar algún daño físico, psicológico, económico o sexual, en contra de la actora, sus familiares o colaboradores.**

**2. Pretensión.** La actora en cuanto posible víctima pretende, esencialmente, que esta Sala Regional modifique las medidas cautelares otorgadas por el Tribunal local, para: **i)** evitar que el denunciado Rafael Cárdenas Govea se acerque a su persona, y para ello pide que se le suspenda en el cargo de regidor del municipio, como medida prevista en la ley, y **ii)** que el Tribunal local verifique el cumplimiento de la medida cautelar en la que se ordenó garantizar el derecho de la actora de acceso a las instalaciones del ayuntamiento.

**3. Cuestiones a resolver.** En atención a la causa de pedir, esto es, a los hechos expuestos por la actora, las cuestiones a decidir son:

**i)** Si el Tribunal local, **¿debió separar de su cargo al denunciado y garantizar que en general no se acercara a la actora, e incluso, si es requerida alguna medida adicional de protección de la posible**

víctima?, como hechos trascendentalmente relevantes que se advierten de la demanda en la lectura que bajo la perspectiva de género favorece más a la posible víctima.

*ii) ¿Si el Tribunal local debía conocer del asunto, en primer término, a través de un juicio, o bien, qué procedimiento y órgano debe conocer, previamente, del procedimiento en el que debe investigarse, instruirse y, en su caso, determinar lo correspondiente sobre la posible existencia de violencia política en razón de género en perjuicio de la actora?*

*iii) ¿Cómo debe encauzarse el reclamo de la actora sobre el supuesto incumplimiento a la orden del Tribunal local de garantizar el derecho de la actora a ingresar a las instalaciones del Ayuntamiento?*

#### **Apartado I. Decisiones**

8

**Esta Sala Regional**, bajo un análisis con perspectiva género y una visión lo más favorable para el interés de la posible víctima, determina:

*i) **Modificar la determinación** de medidas cautelares otorgadas por el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, **para ordenar también** como medida de protección preventiva: **1. La separación temporal del denunciado de su cargo de regidor hasta que se resuelva y se pronuncie en definitiva sobre la seguridad de la víctima en el proceso que se sigue en su contra**, en términos de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (de San Luis Potosí), **2. La prohibición al denunciado de acercarse** a una distancia razonable, por sí o por terceros, **al lugar donde se encuentre la posible víctima** (con base en ambas leyes mencionadas), y **3. La asignación de escolta, a la posible víctima, por parte de** las Secretarías de Seguridad Pública Federal y Seguridad Pública Estatal, tendiente a evitar un atentado contra su integridad física o la vida (con base en la segunda ley citada).*

Ello, hasta en tanto el órgano competente lo resuelva de manea definitiva, en atención a que, aun cuando no se prejuzga sobre la acreditación final de los hechos narrados por la actora, en un análisis preliminar, bajo la apariencia del



buen derecho, ante la imputación de la actora, de que la supuesta violencia política en razón de género que el denunciado supuestamente ejerció en su contra, incluye la amenaza de muerte y la acción concreta de “encañonarla” con un arma de fuego, alerta a esta Sala Regional sobre la posible puesta en peligro del derecho fundamental a la vida protegido constitucionalmente, frente a lo cual, la libertad personal del denunciado debe ceder, al menos, provisionalmente.

**ii) En cuanto al procedimiento y órgano competente** que debe investigar, instruir y resolver, **en primer lugar**, si existe violencia política de género en perjuicio de la actora, **esta Sala Regional considera que, para proteger al máximo la posible afectación al derecho de la posible víctima que conforme al protocolo requiere de un medio eficaz, así como para garantizar el derecho fundamental al debido proceso, y con apoyo en el criterio sustentado por la Sala Superior (SUP-JDC-1549/2019), se determina que el asunto que nos ocupa, debe encauzarse al procedimiento que idóneamente debe implementar el Consejo Estatal Electoral, por ser el órgano competente para instruir un procedimiento en el que se valore preliminarmente (inclusive resolviendo con plena competencia sobre las medidas cautelares), y en su caso, investigue, y resuelva si lo denunciado actualiza violencia política de género en perjuicio de la actora, previamente a cualquier juicio o recurso jurisdiccional ante el Tribunal local, y en su caso a una instancia constitucional.**

En el entendido de que las medidas cautelares emitidas por el Tribunal local y las **de protección provisionales** emitidas por esta Sala Monterrey deben surtir totalmente sus efectos hasta en tanto el Consejo Estatal Electoral se pronuncie en definitiva sobre su vigencia y alcance definitivo, de conformidad con el criterio emitido por la Sala Superior (SUP-JE-115/2019), en el que se estableció que *los operadores de justicia electoral tienen atribuciones para dictar medidas cautelares en aquellos casos en los que se involucre violencia política de género, inclusive, con la posibilidad jurídica de dejar subsistentes las medidas, en aquellos casos que remitan el asunto a otra autoridad para que conozca el fondo respectiva, como ocurre en el caso concreto.*

**iii)** Finalmente, se vincula al Consejo Estatal Electoral para que, con plenitud de atribuciones, en cuanto órgano facultado para seguir el procedimiento que

nos ocupa, provea lo que considere apegado a Derecho en cuanto al reclamo sobre el supuesto incumplimiento de la orden del Tribunal local para que se garantizara el derecho de la actora a ingresar a las instalaciones del Ayuntamiento.

## **Apartado II. Justificación de las decisiones**

### **Decisión i): Deber de garantizar que el denunciado no se aproxime a la posible víctima y que ésta tenga protección como tal**

**1. Marco normativo sobre el deber de los jueces para prevenir y erradicar la violencia política contra la mujer por razón de género, y medidas cautelares de protección.**

#### **1.1 El Estado tiene el deber constitucional y convencional de implementar medidas de protección**

10

La Constitución General y diversos instrumentos internacionales reconocen la igualdad entre mujeres y hombres y el derecho de no discriminación en razón de género, **y el Estado, a través de todas las autoridades, tienen la obligación proteger y garantizar los derechos humanos** de todas las personas, en el caso que nos ocupa, de las mujeres. (artículos 1º y 4º de la Constitución).

El Estado mexicano se comprometió a implementar medidas para eliminar todo tipo de discriminación contra la mujer en la vida política (artículo 7 de la CEDAW<sup>6</sup>), y en particular, conforme a la Convención de Belém do Pará, en el artículo 7.f, **los Estados Partes deben “establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos.”**

---

<sup>6</sup> “Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”.



En ese sentido, la Sala Superior determinó en jurisprudencia obligatoria, que cuando se alegue violencia política por razones de género, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, **a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso** (Jurisprudencia 48/2016, de rubro: *VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES*).

Máxime que, en ese sentido, como elemento orientador, el Comité CEDAW exhortó al Estado mexicano en 2012: ***acelerar la aplicación de las órdenes de protección en el plano estatal, garantizar que las autoridades pertinentes sean conscientes de la importancia de emitir órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos y adoptar las medidas necesarias para mantener la duración de las órdenes de protección hasta que la víctima de la violencia deje de estar expuesta al riesgo***<sup>7</sup>.

Por tanto, conforme al sistema constitucional mexicano y en el marco del cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano, una de las acciones fundamentales que debe llevar a cabo la federación y las entidades federativas para buscar garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, incluida la que se presenta en el contexto del ejercicio de un derecho político, es el **otorgamiento, en términos generales, de órdenes de protección**, para preservar la integridad de las víctimas tanto directas como indirectas, en su vida, integridad corporal y ejercicio de sus derechos<sup>8</sup>.

## **1.2 Normatividad y medidas adecuadas para prevenir y proteger la violencia contra la mujer por razón de género en el tipo de casos que analizamos y parámetros para su implementación.**

En el marco de los artículos 1 de la Constitución, y 7 de la “Convención de Belém do Pará”, las medidas de protección y garantía del derecho a una vida libre de violencia implican el despliegue de una serie de conductas por parte del Estado, que garanticen la seguridad de las víctimas, una debida

<sup>7</sup> Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 52º período de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012. Disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/CEDAW\\_C\\_MEX\\_CO\\_7\\_8\\_esp.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf) .

<sup>8</sup> Las órdenes de protección son un mecanismo legal diseñado para proteger a la víctima de cualquier tipo de violencia, sobre todo para evitar que la violencia escale ya que puede culminar en la muerte violenta de mujeres.

investigación de los hechos constitutivos de violencia y la reparación del daño.

Unas de esas medidas son de naturaleza urgente, y deben emitirse para evitar situaciones en las que se ponga en riesgo la salud e integridad física o mental de quienes hayan sido víctimas de daño físico, psíquico, o a su integridad sexual, de amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de un miembro de su familia o cualquier persona para evitar llegar a la violencia extrema como lo es el feminicidio.

Entre otros aspectos, en primer lugar, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, establece que las mujeres víctimas de violencia **tendrán derecho a contar con protección inmediata y efectiva por parte de las autoridades cuando se encuentre en riesgo su integridad física o psicológica**, su libertad o seguridad o la de las víctimas indirectas (artículo 8, fracción III).

12

Para ello, conforme al artículo 34, las órdenes de protección son actos de urgente aplicación, **orientados a la salvaguarda de la víctima en función de su interés superior, y son fundamentalmente, precautorias y cautelares,** que deben otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

Así, en la legislación local, son autoridades competentes, conforme al ámbito de atribuciones que establecen los ordenamientos que los regulan, entre otros, El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, y el Tribunal Electoral del Estado (fracciones V y VI, del artículo 34).

En concreto, en San Luis Potosí, conforme a dicha ley (artículo 35), corresponde a las autoridades jurisdiccionales competentes, valorar las órdenes y la determinación de medidas similares en sus resoluciones o sentencias, en los juicios o procesos que se estén ventilando en los tribunales competentes.



Las órdenes de protección podrán ser preventivas, y de naturaleza político-electoral.

En concreto, son medidas de protección de naturaleza **político electoral**, en **forma enunciativa** y no limitativa, las siguientes (artículo 38): *ordenar la separación temporal del agresor de su cargo hasta en tanto la autoridad competente, no determine o declare la inexistencia de los actos de violencia política denunciados* (fracción VI).

Y, basadas en la legislación local, en su otorgamiento todas las órdenes que se dicten atenderán a los principios de protección de la víctima, de aplicación general, de urgencia, de accesibilidad, integralidad, y de utilidad procesal; deberán ser fundadas y motivadas, y una vez dictadas se dará en todo caso a la parte a la que se notifica, garantía de audiencia (artículo 36, párrafo tercero).

Asimismo, otro fundamento jurídico para resolver el asunto que se analiza, cuya aplicación resulta conveniente en cuanto al siguiente tema, por favorecer en mayor medida el interés de la supuesta víctima es la **Ley General de Víctimas**, en la que se establece el derecho *a la protección del Estado, incluido el bienestar físico y psicológico y la seguridad del entorno con respeto a la dignidad y privacidad de la víctima, con independencia de que se encuentren dentro un procedimiento penal o de cualquier otra índole. Lo anterior incluye el derecho a la protección de su intimidad contra injerencias ilegítimas, así como derecho a contar con medidas de protección eficaces cuando su vida o integridad personal o libertad personal sean amenazadas o se hallen en riesgo en razón de su condición de víctima y/o del ejercicio de sus derechos* (artículo 7, fracción VIII).

En esa Ley se establece que cuando **la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo**, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, **las autoridades del orden federal, de las entidades federativas o municipales de acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño** (artículo

40, primer párrafo).

Además de que las medidas adoptadas deberán ser acordes con la amenaza que tratan de conjurar y deberán tener en cuenta la condición de especial vulnerabilidad de las víctimas, así como respetar, en todos los casos, su dignidad (artículo 41).

En el entendido de que, a partir de una interpretación sistemática de dicha legislación, el carácter de víctimas, que por definición legal es la *Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito*, debe incluir tanto a la persona que tiene la calidad de presunta o probable víctima, como a la declarada formalmente como tal, según el estado del proceso, los derechos correlativos al mismo.

14 Ello, porque según la fracción I, del propio artículo 7, las víctimas tienen derecho ***a una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones*** al Derecho Internacional de los derechos humanos, y a su reparación integral, bajo el catálogo de derechos de las víctimas corresponde lógicamente con la etapa relativa del proceso legal.

Para lo cual, en dicha legislación se establece que, esas medidas de protección a las víctimas se deberán implementar con base en los siguientes principios (artículo 40):

**I.** Principio de protección: Considera primordial la protección de la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las personas; **II.** Principio de necesidad y proporcionalidad: Las medidas de protección deben responder al nivel de riesgo o peligro en que se encuentre la persona destinataria, y deben ser aplicadas en cuanto sean necesarias para garantizar su seguridad o reducir los riesgos existentes; **III.** Principio de confidencialidad: Toda la información y actividad administrativa o jurisdiccional relacionada con el ámbito de protección de las personas, debe ser reservada para los fines de la investigación o del proceso respectivo, y **IV.** Principio de oportunidad y eficacia: Las medidas deben ser oportunas, específicas, adecuadas y



eficientes para la protección de la víctima y deben ser otorgadas e implementadas a partir del momento y durante el tiempo que garanticen su objetivo.

### **1.3 Medidas implementadas en materia electoral y órganos reconocidos para proteger a las mujeres de violencia política en razón de género**

En 2016, para hacer frente al fenómeno de violencia contra la mujer y ante la falta de una legislación desarrollada, diversas instituciones electorales y de protección de mujeres, elaboraron un Protocolo para la atención de casos que pudieran configurarse como violencia política contra las mujeres en razón de género.

En ese Protocolo, se define la violencia política contra las mujeres como 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. En tal sentido, establece que la violencia:

- Puede ser simbólica, patrimonial, económica, psicológica, física y sexual y puede efectuarse a través de cualquier medio de información, de las tecnologías de la información y/o ciberespacio. En tal sentido, señala que puede variar la forma en que debe atenderse dependiendo del caso y, al mismo tiempo, el tipo de responsabilidades que genera, puede ser de distinta índole -penal, civil, administrativa, electoral, internacional- lo cual dependerá del acto concreto que haya sido llevado a cabo.
- Puede ser perpetrada por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, personas subordinadas, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de estos, por medios de comunicación y sus integrantes.

Y, en concreto, se establece un catálogo de atribuciones de las instituciones que pueden conocer sobre conductas que pudieran constituirse como

violencia política en razón de género, entre las cuales se encuentra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el INE, así como los Tribunales locales y los Organismos Públicos Locales Electorales.

Actualmente, la Sala Superior, en cuanto máximo órgano en la materia, bajo una visión progresista, ha determinado que las autoridades electorales administrativas deben analizar la posible instauración de algún procedimiento para el análisis de las denuncias de violencia política en razón de género (SUP-JDC-1549/2019).

## **2. Determinación del Tribunal de San Luis Potosí que se revisa y hechos en cuestión**

En la determinación que se revisa, como se anticipó, el Tribunal local, luego de un primer acuerdo de medidas cautelares, ante la inconformidad de la actora denunciante, el 22 de noviembre, decidió:

16

**Por un lado**, la ampliación de las medidas cautelares otorgadas a favor de la víctima en el sentido de: i) Restituirla en el uso y goce de sus derechos político-electorales, determinando el acceso efectivo y permanencia de Paloma Bravo García, a las instalaciones del ayuntamiento mencionadas, y ii) Conminó al denunciado y las personas que se precisaron, para que se abstuvieran de realizar por sí o por interpósita persona, cualquier acto u omisión, que pueda causar algún daño físico, psicológico, económico o sexual, en contra de la actora, sus familiares o colaboradores.

**Por otro**, el Tribunal local negó a la denunciante, posible víctima y actora en este juicio, la medida cautelar concreta de *separación temporal del [denunciado] Rafael Cárdenas Govea de su cargo como regidor del ayuntamiento de Zaragoza, reservándose su pronunciamiento hasta en tanto no entrara al estudio de fondo del asunto, por escapar de la tutela preventiva el alcance de la misma.*

La actora centralmente señala que le causa agravio esta última decisión e insiste ante esta Sala regional, en lo que interesa, en la separación de Rafael



Cárdenas Govea del cargo de Regidor del Ayuntamiento de Zaragoza, San Luis Potosí, y según su motivación expresa, lo pide con la finalidad de evitar que el supuesto imputado se aproxime a su persona.

Esto, dice la actora, porque siente mucho miedo que le haga algo y teme por su integridad física, con base en los mismos hechos resumidos en los antecedentes de este asunto.

En ese sentido, para esta Sala Monterrey, bajo un análisis con perspectiva de género, de manera que la lectura de la demanda de la actora sea la que más le favorezca, la pretensión más amplia de la actora es que esta Sala Regional emita medidas en las que se ordene, **por un lado**, la separación temporal de su cargo de regidor, y que mantenga una distancia razonable respecto de la posible víctima, **y por otro**, que reciba protección personal para evitar que el primero se presente ante la segunda como una amenaza a la integridad física de la actora.

### **3. Valoración de la determinación cuestionada y juicio sobre la pretensión última de la actora y posible víctima**

Como se anticipó, esta Sala Regional, a diferencia del Tribunal local, considera que lo procedente sí es incluir otras medidas de protección provisionales tendentes a garantizar con mayor intensidad la integridad física y psicológica de la denunciante posible víctima de una afectación a su derecho humano fundamental, a no ser objeto de violencia política en razón de género, concretamente con motivo del ejercicio de su cargo como presidenta municipal.

Ello, porque, con independencia de lo considerado por el Tribunal local sobre la medida concretamente solicitada por la denunciante, bajo un análisis con perspectiva de género, puede advertirse que la lectura de los hechos de la demanda que más favorece a la promovente, **por tratarse de la pretensión más amplia para la actora** es la emisión de medidas en la que se ordene garantizar la integridad física y psicológica de la posible víctima, en cuanto a la separación del denunciado del lugar de trabajo y por ende de su cargo, el distanciamiento de su persona, y directamente la recepción de protección.

Esto, porque, a juicio de esta Sala Monterrey, el deber de juzgar con perspectiva de género tiene implicaciones profundas sobre la función judicial y administrativa, desde el análisis la demanda, identificación de la pretensión de la parte actora, la elección de la ley aplicable, y evidentemente en su interpretación, de manera que, en cada elección, el juzgador u operador jurídico brinde la mayor protección a las víctimas o posibles víctimas de violencia política por razón de género.

Así, en el asunto que analizamos, bajo una perspectiva de género impone el deber de interpretar la demanda de la actora, posible víctima, de la manera más favorable para sus intereses, a partir de sus hechos esenciales, más allá de las calificaciones o medidas jurídicas literalmente expresadas, para identificar el hecho y causas generadoras de la posible situación de violencia o exposición psicológica.

18

Luego, sobre esa base, en el caso, se considera que, para resolver con perspectiva de género, en primer lugar se identifican las pretensiones más amplias y favorables para la denunciante (en cuanto al tipo y medidas solicitadas), se identifica no sólo un ordenamiento jurídico sino la legislación local y la general en la medida en la que conjuntamente le brindan una protección más amplia, y la selección misma de las normas y del procedimiento prefiere aquellas que buscan garantizar en mayor medida la integridad física y psicológica de las denunciantes.

Por ende, con independencia de lo razonado por el Tribunal local, a partir del planteamiento de la actora, esta Sala considera conveniente aplicar la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (de San Luis Potosí), así como la Ley General de Víctimas.

Esto, porque existe consenso en cuanto a que el mandato o principio de interpretación de juzgar con perspectiva de género es una directriz que no sólo tiene incidencia en la decisión sino en todos los actos del proceso.

Así, bajo esa lógica, igualmente, dicho mandato se proyecta en todos los ámbitos mencionados, incluido también la selección del cuerpo normativo que puede ser utilizado como fundamento jurídico para garantizar la mayor



protección a la víctima.

Esto es, para esta Sala Monterrey, la perspectiva de género orienta nuestra actuación como juzgadores también al momento en que decidimos cuál es la norma aplicable.

Precisamente, porque conforme al artículo 17 Constitucional, al artículo 7.a. de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y al Protocolo para juzgar con perspectiva de género, los jueces tenemos el deber de tomar las medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, y ello, ocurre cuando elige entre una u otra norma, y por mayoría de razón, cuando se define la norma aplicable.

En suma, para esta Sala Monterrey, la denunciante actora, en su calidad de posible víctima, puesto que es una calidad que no puede ser objeto de pronunciamiento anticipado, precisamente, porque el análisis de la medida, bajo la apariencia del buen derecho, parte de la manifestación de la actora, en la que imputa al denunciado hechos que, de comprobarse, ponen en riesgo el derecho fundamental a la vida, conforme al artículo 38 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (del Estado de San Luis Potosí)<sup>9</sup>, y el artículo 40 de la Ley General de Víctimas, al expresar que se encuentra **amenazada en su integridad personal e incluso en su vida, bajo la posible violación de su derecho humano a ejercer el cargo para el que fue electa**, se impone, respectivamente, al Estado de San Luis Potosí, y a las autoridades del Estado mexicano a adoptar, con carácter inmediato, las medidas necesarias para evitar que la posible víctima sufra alguna lesión o daño.

Luego, si conforme al artículo 36 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y 41 de la Ley General de Víctimas, las medidas adoptadas deberán buscar la protección de la víctima, y ser acordes con la amenaza que tratan de conjurar y deberán tener en cuenta la condición de especial vulnerabilidad de las víctimas, **ante la afirmación de que los hechos implican una posible afectación a la vida**, estamos frente a una situación que, bajo la apariencia del buen derecho, es de la máxima gravedad

<sup>9</sup> En el entendido de que la ley local es aplicable en tanto que las figuras de restricción o sanción ya estaban previstas en la legislación previa, emitida con anticipación a los hechos cuestionados, de manera que la regulación procesal de la nueva legislación aunque se emite en forma posterior a los hechos también debe ser aplicable.

posible, y que conduce a la emisión de medidas de esa misma entidad.

Ello, concretamente, porque la actora narra:

a) Amenazas de muerte, concretamente, porque afirma que al estar por el Jardín Hidalgo, cerca del Palacio Municipal, el denunciado le dijo: “***a dónde crees que vas, si pasas te mueres***”.

b) Hace referencia al temor de que el presunto agresor la prive de la vida, porque “***el Regidor Rafael Cárdenas Govea sacó un arma de fuego tipo revolver, la cual empuñó y amagó, encañonándome, situación que fue repentina***”.

c) Indica la actora, que en un momento la privaron temporalmente de su libertad cuando un grupo de personas cerró el palacio municipal y no los dejaron salir.

20 d) Se afirma que la violencia aumentó en cuanto a la gravedad, porque inicialmente la criticaban por su vestimenta, posteriormente, llevaban trabajadores a que se quejaron, después ocurrieron los eventos de restricción a su libertad al interior de palacio municipal, hasta llegar a la amenaza de muerte.

e) Señala la actora, que el denunciado tiene acusaciones de hechos previos de violencia.

Aunado a que tales afirmaciones encuentran respaldo, indiciario y preliminar, en los elementos de convicción que obran en el expediente, cuya cita y ponderación sólo tiene un alcance preliminar y no debe incidir necesariamente en el estudio de fondo que en su momento se realice, y que, en lo que interesa, existe el Acta Ordinaria número 25, de 31 de octubre de 2019, de la cual se desprende que el denunciado acepta que es difícil para él controlar a la gente, *ya se me salió de control...ellos ya no me entienden a mí, si yo ahorita voy a una reunión y me arreglo contigo, me van a decir*



*vendido, yo sé que los tengo que controlar, porque si se desborda, yo soy el responsable<sup>10</sup>.*

Esto es, a partir de las afirmaciones y prueba mencionada, bajo un análisis con perspectiva de género y para efectos de resolver sobre una medida de protección, resulta suficientes para evidenciar la necesidad de que los órganos del Estado mexicano intervengan de manera determinante y decidida para evitar una posible afectación irreversible contra la posible víctima.

En concreto, a través del otorgamiento o concesión de las medidas de protección de:

- 1. La separación temporal del denunciado de su cargo de regidor hasta que se resuelva y se pronuncie en definitiva** y sobre la seguridad de la víctima en el proceso que se sigue en su contra.
- 2. Prohibición al denunciado de acercarse**, por sí o por terceros, **al lugar donde se encuentre la posible víctima** a una distancia razonable.
- 3. La asignación de escolta por parte de** la Secretaría de Seguridad Pública Federal o Secretaría de Seguridad Pública Estatal, tendiente a evitar un atentado contra su integridad física o la vida.

Ello, porque las medidas preventivas tienen como propósito velar realmente por la integridad y seguridad de la posible víctima y, en el caso concreto, bajo la narración de la actora, hasta en tanto el órgano finalmente competente para conocer en primera instancia del asunto resuelva en definitiva sobre las medidas o se cuente con una decisión última del proceso de fondo, el denunciado Rafael Cárdenas Govea podría representar un riesgo inminente en contra de la seguridad e integridad física de la actora, que hace impostergable la actuación de esta Sala Monterrey.

Esto, sin perjuicio, pero a diferencia de las medidas otorgadas por el Tribunal local, porque si bien la orden para que se garantice su acceso al ayuntamiento protege su derecho del ejercicio del cargo sin violencia, la diversa que ordena su protección genérica, bajo la etapa de análisis

---

<sup>10</sup> Visible de la foja 450 a 462 del cuaderno accesorio 1.

preliminar en el que estamos, no se presenta como suficientemente idónea y proporcional respecto de la necesidad de protección a su vida, por lo siguiente:

En primer lugar, porque, como establece, el párrafo tercero del artículo 36 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la fracción I del artículo 40, de la Ley General de Víctimas, que impone el deber de garantizar el *principio de protección*, las medidas de protección deben considerar primordialmente la protección de la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las personas, y para ello es necesario de medidas más determinantes, como la restricción de aproximación personal del supuesto agresor con la posible víctima, aunado a la necesidad de una escolta personal, derivado de la supuesta amenaza directa y material con un arma de fuego sobre el cuerpo de la denunciante.

22

En segundo, este tipo de medidas son las que responden a los diversos principios constitucionales de necesidad y proporcionalidad de cualquier medida de restricción.

En especial, porque las medidas protección asumidas responden al nivel de riesgo o peligro en que se encuentre la denunciante en cuanto persona destinataria, y deben ser aplicadas en cuanto sean necesarias para garantizar su seguridad o reducir los riesgos existentes.

Más, cuando la situación que, preliminarmente, bajo el crédito de la versión de la denunciante, sólo pueden tener respuesta a través de medidas que supongan para el supuesto agresor la orden de distancia material, y para la posible víctima igualmente la protección de un elemento de fuerza real para disuadir un posible atentado contra su integridad.

Además, para esta Sala, dichas medidas son las que responden a los diversos *principios de utilidad* del artículo 36, párrafo tercero, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (de San Luis Potosí), y de *oportunidad y eficacia* de la fracción IV del mismo artículo 40 de la Ley General de Víctimas, ya que la orden de restricción de proximidad y protección material de la víctima, son específicamente adecuadas, al menos,



**para buscar** la protección de la víctima frente a la gravedad de la amenaza.

Esto, con la precisión, bajo estos mismos principios, que las medidas deben ser implementadas para garantizar su objetivo, sin perjuicio de la posibilidad por parte del órgano competente para supervisarlas y revisarlas conforme a Derecho.

Se insiste, bajo la lógica de que el deber de juzgar con perspectiva en razón de género que impone la elección más favorable de la norma para la posible víctima, pues de otro modo, con preferencia de la normatividad que más la protege.

De ahí que esta Sala determina la modificación de la resolución impugnada.

**Decisión ii): Conforme al deber de garantizar protección de los derechos de las personas que afirman la existencia de violencia política en razón de género y las reglas del debido proceso, la instauración (medidas cautelares), y posible investigación y resolución, debe darse en un procedimiento idóneo ante la autoridad electoral administrativa electoral.**

**1. Marco constitucional, legal y doctrina judicial sobre el debido proceso y la idoneidad para que una autoridad tramite, investigue e instruya una denuncia de violencia política de género.**

**1.1. Atención de asuntos de violencia política en razón de género conforme con el Protocolo**

El sistema de medios de impugnación en material electoral establece que los procedimientos de los cuales corresponde conocer a los órganos jurisdiccionales electorales son **eminentemente impugnativos**, cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones de las autoridades en la materia y **como requisito primordial la afectación de los principios rectores de los procesos electorales.**

En el Protocolo se precisa que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los Tribunales locales, en el ámbito de sus respectivas

competencias, **únicamente tienen facultades jurisdiccionales, por lo que no pueden atender directamente a una víctima de violencia**<sup>11</sup>.

También refiere que, si se tiene conocimiento de un caso de violencia política, se debe informar a **las autoridades competentes** para que se brinde la atención inmediata que corresponda y, de ser el caso, resolver el asunto particular bajo los mecanismos de actuación para atender la violencia política con elementos de género.

Asimismo, en el referido Protocolo se considera que la violencia política contra las mujeres en razón de género, generalmente configura delitos no electorales (acoso, amenazas, lesiones, violación, destrucción de bienes, homicidio); sin embargo, ello no quiere decir que ésta no pueda ser denunciada vía electoral ante el INE o los Institutos locales, ante la inminente relación del acceso y desempeño del cargo, en relación a la materia electoral<sup>12</sup>.

24

Además, se reconocen atribuciones a los **Institutos electorales en las entidades federativas** para conocer de aquellas denuncias relacionadas con violencia política contra las mujeres<sup>13</sup>.

En ese sentido, las autoridades administrativas electorales pueden conocer de denuncias sobre posible violencia política en razón de género a través de los respectivos procedimientos sancionadores. Y las autoridades jurisdiccionales solamente podrán conocer de hechos relacionados con este tipo de violencia, a través de medios de impugnación.

## **1.2. Criterio sustentado por Sala Superior sobre la competencia de las autoridades administrativas para conocer de denuncias sobre violencia política en razón de género**

---

<sup>11</sup> Razonamiento acorde a lo establecido en el Protocolo, en el apartado de Atribuciones de las autoridades electorales, refiere lo siguiente: *Las facultades del Tribunal Electoral son jurisdiccionales, por lo que no puede atender directamente a una víctima de violencia política, aunque sí puede resolver casos relacionados con dicha violencia. Cuando, mientras sustancia un proceso, una de las partes involucradas es víctima de violencia, debe informarlo a las autoridades competentes (FEPADE, INE, FEVIMTRA, así como a las instituciones estatales y/o municipales correspondientes) para recibir la atención que corresponda y, si es el caso, que el asunto planteado sea resuelto bajo los requerimientos con los que se debe atender la violencia política en razón de género...*

<sup>12</sup> Conforme al apartado 7.1. Atribuciones del Instituto Nacional Electoral del Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género.

<sup>13</sup> En atención a lo dispuesto en el apartado 7, *Instituto Nacional Electoral, procedimientos contenciosos electorales.*



La Sala Superior sostuvo que las autoridades facultadas para conocer sobre denuncias de hechos que podrían constituir violencia política en razón de género, en principio son los órganos administrativos electorales (SUP-JDC-1549/2019<sup>14</sup>).

De lo que se concluye que cuando se denuncien hechos y conductas que puedan constituir violencia política en razón de género, por el tipo de procedimiento que se considera como idóneo para ese tipo de asuntos, la facultad para iniciar, investigar, instruir y resolver recae en las autoridades administrativas electorales.

En el precedente citado, una Diputada Federal promovió ante la Sala Superior, juicio ciudadano contra las manifestaciones realizadas que otro Diputado Federal en el Congreso del Estado, que, a juicio de la actora, constituía violencia política en razón de género en su contra.

Al respecto, la Sala Superior concluyó que no podía conocer de la impugnación planteada, porque la actora no pretendía impugnar algún acto de una autoridad electoral, sino denunciar hechos que considera constitutivos de violencia política en razón de género. En esencia, ese máximo Tribunal determinó lo siguiente:

*... se advierte que el sistema de medios de impugnación en materia electoral está construido sobre la base de procedimientos eminentemente de carácter impugnativo, que tienen como finalidad garantizar la constitucionalidad y legalidad de las decisiones que las autoridades electorales tomen, las cuales puedan afectar los principios rectores de los procesos electorales.*

*Bajo ese contexto, resulta claro que la Sala Superior no puede conocer de las cuestiones planteadas por la actora ni a través del juicio ciudadano ni mediante algún otro medio de impugnación en materia electoral.*

---

<sup>14</sup> Al establecer que *resulta claro que las cuestiones denunciadas no pueden ser examinadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través del juicio ciudadano.*

*Del mismo modo, la controversia planteada por la actora tampoco puede ser conocida por esta Sala Superior a través de algún otro de los medios de impugnación previstos en Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se evidencia. [...]*

*No obstante lo anterior, con objeto de no dejar en estado de indefensión a la parte actora, se estima procedente reencauzar la demanda al Instituto Nacional Electoral, a efecto de que esa autoridad, en plenitud de atribuciones, analice los hechos denunciados y determine si resulta procedente instaurar alguno de los procedimientos de su competencia.*

*Lo anterior, porque, como se dijo, la intención de la actora no es impugnar algún acto emitido por una autoridad electoral, sino denunciar hechos que considera constitutivos de violencia política de género en su contra, los cuales atribuye al Diputado Federal José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña.*

*No obstante lo anterior, con objeto de no dejar en estado de indefensión a la parte actora, se estima procedente reencauzar la demanda al Instituto Nacional Electoral, a efecto de que esa autoridad, en plenitud de atribuciones, analice los hechos denunciados y determine si resulta procedente instaurar alguno de los procedimientos de su competencia.*

Esto es, la Sala Superior consideró que la autoridad administrativa electoral era la competente para conocer sobre la denuncia de hechos que podrían ser constitutivos de violencia política en razón de género. Por lo cual, se ordenó remitir la demanda para que se determine si procede instaurar un procedimiento.

26

### **1.3. Naturaleza del procedimiento para resolver sobre la vinculación, instrucción y decisión de fondo de los procedimientos de violencia política de género conforme con el derecho al debido proceso**

La Constitución General establece el derecho al debido proceso, precisa que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución General).

Asimismo, el principio de legalidad dispone que nadie pueda ser molestado, sino por mandato escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (artículo 16, párrafo primero, de la Constitución General).

En el mismo sentido, la Convención Americana de Derechos Humanos señala que el debido proceso es una garantía judicial que toda persona tiene a ser oída, dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente,



independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de las controversias (artículo 8 de la Convención Americana<sup>15</sup>).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las autoridades, órganos de autoridad encargados de impartir justicia, deben observar obligatoriamente el cumplimiento de las formalidades esenciales del proceso a fin de para garantizar una defensa adecuada antes del acto de afectación o privación, esto es, conocer del inicio del procedimiento y sus consecuencias, ofrecer y desahogar las pruebas, presentar alegatos, así como el dictado de una resolución<sup>16</sup>.

La Sala Superior ha sostenido que las autoridades que tengan competencia para instruir procedimientos e imponer sanciones deben observar en forma obligatoria el cumplimiento los requisitos del debido proceso, pues con ello se evita que se generen actos de privación que no se encuentren debidamente fundados y motivados, derivando en el incumplimiento expreso de las normas constitucionales que rigen al debido proceso<sup>17</sup>.

Lo anterior, implica la oportunidad de las partes vinculadas a procedimientos, para estar en aptitud de plantear una adecuada defensa de sus derechos, lo que significa para las autoridades, entre otros deberes, el cumplimiento de las formalidades esenciales del proceso, a fin de evitar la indefensión del afectado.

En ese sentido, el procedimiento para resolver los asuntos sobre hechos y conductas que puedan constituir violencia política en razón de género, debe apegarse al principio del debido proceso, esto es, que en el referido procedimiento se notifique y se informe al denunciado los hechos que se le imputan con las formalidades debidas, acompañando las pruebas ofrecidas y las que sean requeridas por la autoridad investigadora, se garantice el

<sup>15</sup> Artículo 8. Garantías Judiciales. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación.

<sup>16</sup> Acorde a la Jurisprudencia de rubro: FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

<sup>17</sup> Véase el diverso SUP-JDC-1324/2019, en el que la Sala Superior consideró como requisitos del debido proceso los siguientes: a. La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, b. La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, c. La oportunidad de alegar y d. El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

derecho de audiencia y la oportunidad de defensa, se emitan las medidas cautelares correspondientes, y se resuelva sobre las conductas denunciadas<sup>18</sup>.

De lo anterior, es factible concluir que para este tipo de asuntos se debe considerar la implementación de un procedimiento sumario, eficaz y acorde al caso, bajo los parámetros establecidos en el que se analicen, investiguen, instruyan y resuelvan sobre los hechos denunciados, con lo cual se cumplen las formalidades esenciales del debido proceso, y se garantiza la aplicación del Protocolo.

De manera que, la interpretación sistemática y conforme con el derecho fundamental al debido proceso y a una instancia jurisdiccional, conduce a entender, que los artículos 61 y 62 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (de San Luis Potosí), en los que se funda la medida de separación del cargo, que establecen la potestad del Consejo Estatal

<sup>18</sup> Como criterio orientador la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 11/2014 expone claramente los elementos que integran el concepto de "formalidades esenciales del procedimiento":

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.** Dentro de las garantías del debido proceso existe un "núcleo duro", que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al "núcleo duro", las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la "garantía de audiencia", las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.

Así como en la Tesis 1a. CCLXXVI/2013 de rubro **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL PREVÉ DOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN DIFERENCIADOS.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. LXXV/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 881, de rubro: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.", estableció que el citado precepto constitucional contiene el derecho humano al debido proceso, integrado por un núcleo duro de formalidades esenciales del procedimiento, las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva. Sin embargo, entendido como derecho esencialmente destinado a otorgar un derecho de defensa, es posible identificar en los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos ámbitos de aplicación diferenciados. Desde una primera perspectiva, dicho derecho se ocupa del ciudadano, que es sometido a un proceso jurisdiccional al ser destinatario del ejercicio de una acción que, de resultar procedente y fundada, llevaría a la autoridad judicial a emitir un acto privativo en su contra, en cuyo caso la autoridad debe verificar que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento, a fin de otorgar al sujeto pasivo de la relación procesal la posibilidad de una defensa efectiva, por lo cual se debe garantizar que se le notifique del inicio del procedimiento y de sus consecuencias; se le dé el derecho de alegar y ofrecer pruebas, y se le asegure la emisión de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. Sin embargo, el debido proceso también puede entenderse desde la perspectiva de quien insta la función jurisdiccional del Estado para lograr reivindicar un derecho y no tanto defenderse del mismo, en cuyo caso se ubica en una posición, al interior de un juicio, de cuya suerte depende el ejercicio de un derecho, el cual en caso de no dirimirse adecuadamente podría tornar nugatorio su derecho. Así, bajo esta segunda perspectiva, se entiende que dicho derecho humano permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal, esto es, exige un procedimiento que otorgue a las partes igual oportunidad de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones.



Electoral y del Tribunal local para imponer sanciones en asuntos vinculados con violencia política en razón de género, deben leerse en el sentido de que el primero tiene, en principio o en primer lugar, la atribución de conocer e instaurar el procedimiento de investigación sobre violencia política en razón de género y resolver lo apegado a Derecho <sup>19</sup>.

#### 1.4. Competencia de la autoridad electoral administrativa local

La Constitución General dispone que, para el correcto funcionamiento en materia electoral a nivel local, estará a cargo de los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias y conforme a lo dispuesto en la misma (artículos 41, fracción V, apartado C, y 116, fracción IV).

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los órganos centrales y desconcentrados del INE, o los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, están facultados para instruir y resolver procedimientos sancionadores (artículos 464 y 465<sup>20</sup>).

En ese sentido, el Consejo Estatal Electoral es el organismo de carácter permanente, autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con competencia para imponer las sanciones administrativas, por infracción a las disposiciones electorales (artículo 31, de la Constitución local<sup>21</sup>).

En relación a ello, la normativa electoral en el estado de San Luis Potosí establece que el procedimiento sancionador ordinario es el medio para

<sup>19</sup> Artículo 61. El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana conocerá y, en su caso, aplicará las sanciones previstas en la ley de la materia.

ARTICULO 62. El Tribunal Electoral del Estado, es competente para aplicar las sanciones previstas en la ley de la materia, en esta ley, cuando la violencia de género sea desplegada por funcionarios electorales, precandidatos, candidatos, candidatos electos y funcionarios electos mediante sufragio; cuando la violencia se efectúe en el ámbito políticoelectoral o con la intención de inhibir o menoscabar los derechos político-electorales de la víctima, incluyendo su vertiente de ejercicio del cargo.

<sup>20</sup> Artículo 464.

1. El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas podrá iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras...

Artículo 465.

1. Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto o ante el Organismo Público Local; las personas morales lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho.

<sup>21</sup> Artículo 31. El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana es un organismo de carácter permanente, autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento; con personalidad jurídica y patrimonio propio; integrado conforme lo disponga la ley respectiva; encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y reglamentarias de la materia electoral; de preparar, desarrollar y vigilar los procesos electorales estatales y municipales; así como los procesos de consulta ciudadana e integración de los organismos de participación ciudadana de los ayuntamientos. La calificación de las elecciones de Gobernador, diputados locales, y ayuntamientos, corresponde al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana o, en su caso, al Instituto Nacional Electoral, de conformidad con la Constitución Federal y de acuerdo a las leyes federales y locales electorales.

El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana es competente para imponer las sanciones administrativas, por infracción a las disposiciones electorales, en los términos que establezca la ley.

conocer de la comisión de conductas infractoras (artículo 432, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí<sup>22</sup>).

La mencionada disposición normativa establece las reglas del procedimiento sancionador para su presentación, sustanciación y resolución, asimismo precisa que la investigación de los hechos denunciados deberá ser de forma, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva<sup>23</sup>.

Como se señaló, el Protocolo establece que la violencia política contra las mujeres en razón de género puede ser denunciada vía electoral ante los Institutos locales, por la inminente relación del acceso y desempeño del cargo, reconociendo atribuciones a los **Institutos electorales de las entidades federativas** para conocer de aquellas denuncias relacionadas con violencia política contra las mujeres.

30

En ese sentido, cuando se denuncie violencia política contra las mujeres en razón de género con posible afectación a los derechos político-electorales, como el del ejercicio del cargo, en atención a la normativa expuesta, corresponde a los Institutos locales conocer, **en primer término**, e investigar, en el ámbito de sus competencias, las denuncias que les sean presentadas<sup>24</sup>.

### 1.5. Marco normativo sobre la competencia del Tribunal local

La Constitución local dispone que el Tribunal local es la autoridad jurisdiccional local especializada en la materia electoral en el estado de San Luis Potosí (artículo 32, párrafo primero<sup>25</sup>).

El Tribunal local tiene, entre otras atribuciones jurisdiccionales, resolver los medios de impugnación de su competencia, previstos en la Ley (artículos 6, 31, apartado B, fracciones I y III, de la Ley Orgánica local<sup>26</sup>).

---

<sup>22</sup> Artículo 432. El Procedimiento Sancionador Ordinario se aplicará para el conocimiento de las faltas, y aplicación de sanciones por las infracciones a que se refiere esta Ley, distintas de aquéllas respecto de las cuales proceda el Procedimiento Sancionador Especial.

El Procedimiento Sancionador Ordinario podrá iniciar a instancia de parte; o de oficio cuando cualquier órgano del Consejo tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras...

<sup>23</sup> Conforme a los artículos 433 a 441 de Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

<sup>24</sup> Sirve de apoyo lo sostenido por la Sala Superior en la Jurisprudencia 48/2016 de rubro VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES, consultable en la 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.

<sup>25</sup> Artículo 32. El Tribunal Electoral del Estado es el órgano jurisdiccional de única instancia y especializado en materia electoral en el Estado; gozará de autonomía técnica, gestión en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones. Éste deberá cumplir sus funciones bajo los principios de, certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.



Por tanto, el Tribunal local conoce y resuelve, entre otros, el juicio local de los derechos político-electorales cuando se hacen valer presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos públicos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Asimismo, resuelve los juicios ciudadanos locales cuando se impugnan actos y resoluciones por quien, teniendo interés jurídico o legítimo, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales (artículos 14, fracción II, 91 y 92, de la Ley de Medios local<sup>27</sup>).

En efecto, el sistema de medios de impugnación en material electoral establece que los procedimientos de los cuales corresponde conocer a los órganos jurisdiccionales electorales son **eminentemente impugnativos**, cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones de las autoridades en la materia y **como requisito primordial la afectación de los principios rectores de los procesos electorales**.

Tal razonamiento es acorde con lo establecido en el *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género* en el

26

jurisdicci  
objetividad y legalidad.

érminos

establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de la materia, procurando el equilibrio de géneros.

Artículo 31. [...]

B. Son atribuciones jurisdiccionales del Pleno, las siguientes:

I. Resolver con plenitud de jurisdicción, los medios de impugnación de su competencia, previstos en la Ley; [...]

III. Resolver sobre los medios de impugnación previstos en la Ley de Medios; [...]

<sup>27</sup> Artículo 14. Corresponde conocer y resolver de los medios de impugnación: [...]

II. Al Tribunal, respecto del recurso de apelación, del juicio local de los derechos político-electorales y del juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto y su funcionariado.

Artículo 91. El juicio local de los derechos político-electorales procederá cuando las ciudadanas y ciudadanos por sí mismos y en forma individual o a través de sus representantes, o por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o grupo vulnerable, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votada en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos públicos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Asimismo, es procedente cuando se impugnen actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico o legítimo, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales.

Artículo 92. El juicio local de los derechos político-electorales podrá ser promovido por la ciudadanía:

I. Cuando haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votada en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;

II. En contra de actos o resoluciones de las autoridades partidistas durante los procesos internos de elección de dirigentes y de candidaturas a puestos de elección popular;

III. Se vea involucrado el derecho de la persona a ser votada mediante una candidatura independiente,

IV. En contra de actos o resoluciones del Instituto, cuando habiendo sido propuesta por un partido político, le sea negado indebidamente registrar su candidatura a un cargo de elección popular local;

V. En contra de sanciones impuestas por algún órgano del Instituto o de un partido político con registro local, siempre y cuando implique violación a un derecho político-electoral;

VI. Conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político local o agrupación política local;

VII. Cuando se vulnere su derecho a la información o el derecho de petición en materia político-electoral local;

VIII. En contra de los actos y resoluciones que violenten su derecho para integrar las autoridades electorales administrativas del Estado;

IX. Se involucre la integración de órganos por el principio de representación proporcional; o

X. Se involucre su derecho al desempeño de un encargo de elección popular.

que precisa que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los Tribunales locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, **únicamente tienen facultades jurisdiccionales, por lo que no debe atender, en primer lugar o instancia, directamente a una víctima de violencia<sup>28</sup>.**

Por otro lado, el mencionado Protocolo también refiere que, si se tiene conocimiento de un caso de violencia política, se debe informar a **las autoridades competentes** para que se brinde la atención inmediata que corresponda y, de ser el caso, resolver el asunto particular bajo los mecanismos de actuación para atender la violencia política con elementos de género.

En ese sentido, las autoridades administrativas electorales pueden conocer de denuncias sobre posible violencia política en razón de género a través de los respectivos procedimientos sancionadores. Y las autoridades jurisdiccionales solamente podrán conocer de hechos relacionados con este tipo de violencia, a través de medios de impugnación.

32

### 1.6. Deber de estudio preferente de la competencia

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo cual, en otra perspectiva debe reconocerse el derecho a que todo acto de autoridad que tenga una incidencia en la esfera jurídica de los gobernados sea emitida por una autoridad competente (artículos 1º, párrafo tercero, 14 y 16 de la Constitución General<sup>29</sup>).

Por su parte, la garantía de seguridad jurídica supone que la ciudadanía tenga certeza sobre su situación ante el sistema legal, para lo cual, se

---

<sup>28</sup> Razonamiento acorde a lo establecido en el Protocolo, en el apartado de Atribuciones de las autoridades electorales, refiere lo siguiente: *Las facultades del Tribunal Electoral son jurisdiccionales, por lo que no puede atender directamente a una víctima de violencia política, aunque sí puede resolver casos relacionados con dicha violencia. Cuando, mientras sustancia un proceso, una de las partes involucradas es víctima de violencia, debe informarlo a las autoridades competentes (FEPADE, INE, FEVIMTRA, así como a las instituciones estatales y/o municipales correspondientes) para recibir la atención que corresponda y, si es el caso, que el asunto planteado sea resuelto bajo los requerimientos con los que se debe atender la violencia política en razón de género...*

<sup>29</sup> "Artículo 14. [...]"

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. [...]"

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".



establecen en la Constitución y en las leyes determinados supuestos, requisitos y procedimientos para asegurar que, ante una intervención de la autoridad en la esfera de derechos de las personas, conozcan las consecuencias y tengan los elementos para defenderse<sup>30</sup>.

En ese sentido, la Sala Superior ha sostenido que la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que las Salas del Tribunal Electoral deben analizar, en primera instancia y de oficio, la competencia de las autoridades responsables que emitieron el acto impugnado, por ser una cuestión preferente y de orden público que constituye un presupuesto de validez del acto<sup>31</sup>.

Así, del análisis de los presupuestos p

efectiva impartición de justicia al tutelar que la sentencia que resuelva la controversia sujeta a análisis sea emitida por una autoridad con facultades para ello, así como para velar por su debido cumplimiento<sup>32</sup>.

## 2. Caso concreto

En el caso, la Presidenta Municipal de Zaragoza, San Luis Potosí, denunció ante el Tribunal local al Regidor Rafael Cárdenas Govea, por diversos actos y conductas que consideró constitutivos de violencia política en razón de género en su contra y la obstaculización del ejercicio de su cargo, y solicitó la emisión de medidas cautelares.

En ese sentido, el Tribunal local se encuentra tramitando directamente, mediante juicio ciudadano, la controversia planteada por la actora sobre la comisión de actos y conductas que pudieran constituir violencia política en razón de género atribuidos a un Regidor del Ayuntamiento de Zaragoza.

---

30

FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO. Visible en la Gaceta del Semanario Ju

<sup>31</sup> Jurisprudencia 1/2013 de rubro: COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que, conforme al principio de legalidad, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; por tanto, como la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público, que se debe hacer de oficio por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de dictar la sentencia que en Derecho proceda, en el juicio o recurso electoral correspondiente.

<sup>32</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-REC-218/2019.

Asimismo, consideró necesario emitir medidas cautelares que estimó idóneas para disipar el peligro de que se realicen conductas que puedan constituir discriminación y violencia contra la actora en la vida política y pública, evitando así la posible vulneración de los derechos de la actora a vivir una vida libre de violencia, en tanto se resuelve el fondo de la controversia.

### 3. Valoración de esta Sala

A juicio de esta Sala Regional, sin perjuicio de la validez de las medidas cautelares, el asunto debe ser conocido en primer término por el Consejo Estatal Electoral, a través de un procedimiento para resolver sobre la procedencia y medidas cautelares, así como, en su caso, de investigación e instrucción idóneo para determinar si lo denunciado constituye violencia política en razón de género, y en su caso, resolver si se acredita en definitiva y de fondo esa infracción, ello a fin de garantizar el debido proceso de las partes involucradas, así como la efectiva aplicación del Protocolo.

34

Lo anterior, porque la Presidenta Municipal no controvierte algún acto de autoridad que afecte sus derechos de votar o ser votada, de asociación o afiliación, ni de integrar alguna autoridad electoral local, cuestiones que pueden conocerse y resolverse a través del juicio ciudadano local.

Por el contrario, esta Sala Regional advierte que la actora pretende denunciar ciertos hechos, actos y conductas que considera constituyen violencia política en razón de género en su contra, los cuales atribuye a un Regidor y a otros ciudadanos.

De manera que, el Tribunal local no cuenta con la facultad para conocer, en primer término, sobre la denuncia de hechos y conductas planteadas por la actora, y resolverlo a través de algún medio de impugnación de su competencia.

En efecto, el sistema de medios de impugnación en materia electoral tanto a nivel federal como local está construido sobre la base de procedimientos eminentemente de **carácter impugnativo**, a fin de garantizar la



constitucionalidad y legalidad de las decisiones de las autoridades electorales que pudieran afectar los principios rectores de los procesos electorales.

En ese sentido, si bien el Tribunal local aún no emite pronunciamiento alguno respecto al fondo del asunto que se encuentra en trámite en esa instancia, a juicio de esta Sala Regional la responsable **no puede conocer, en primer término**, de los planteamientos de la actora incluso a través del juicio ciudadano local ni algún otro medio de impugnación previsto en la normativa local, ello conforme con el reciente criterio de la propia Sala Superior<sup>33</sup>, en razón de que **no se impugna ningún acto de autoridad electoral**, sino que se trata de una denuncia sobre hechos que considera constitutivos de violencia política en razón de género en su contra, que atribuye a un Regidor y a diversos ciudadanos.

Aunado a lo anterior, como quedó precisado, el Protocolo establece que en los casos en los que se denuncie la posible comisión de actos que pueden constituir violencia política en razón de género, la autoridad administrativa electoral es quien debe conocer de éstos, pues ello permite que los hechos denunciados sean investigados con mayor exhaustividad, situación que no acontece ante una autoridad jurisdiccional, la cual está investida de una facultad resolutoria y no investigadora.

De manera que, como en el presente caso, tratándose de hechos y conductas que pudieran constituir violencia política en razón de género que obstaculizan el ejercicio del cargo, la acción investigadora cobra mayor relevancia, por lo que conforme con el propio Protocolo, esta debe ser realizada con vigor e imparcialidad, de manera pronta y eficaz, a fin de salvaguardar los derechos de la ciudadana afectada.

En efecto, la finalidad de los procedimientos sancionadores es la de sustanciar las denuncias presentadas ante las autoridades administrativas electorales, a efecto de que investigue los hechos, requiera información y realice una valoración de los medios probatorios que aporten las partes o las que obtenga de sus actuaciones y, hecho lo anterior, determine lo que en derecho corresponda.

---

<sup>33</sup> SUP-JDC-1549/2019.

Así, con el fin de brindar mayor protección y garantizar el derecho de acceso a la justicia, y se atiendan las garantías del debido proceso, conforme con el deber de estudio preferente de la competencia, es factible concluir que la vía idónea para colmar esos supuestos es ante el Consejo Estatal Electoral y no ante la autoridad jurisdiccional, ya que cuenta con facultades de investigación y sancionatorias impuestas a través de un procedimiento contencioso, el cual comienza con la presentación de una queja o denuncia, cuya consecuencia puede ser el cese de la conducta que constituye la infracción, y en su caso, la imposición de una sanción, a quien o quienes resulten responsables.

Ahora bien, conforme con lo dispuesto por la Constitución General, tratados internacionales, legislación local y el Protocolo, esta Sala Regional considera que tratándose de asuntos en los que se denuncian hechos que pueden constituir violencia política en razón de género y obstaculización del ejercicio del cargo, deben ser analizados bajo esa perspectiva, a fin de hacer efectivos los derechos involucrados, por lo que, ante la inexistencia de un recurso o procedimiento idóneo para su protección, no debe ser obstáculo que prive la posibilidad de su defensa.

36

De manera que, el Consejo Estatal Electoral cuenta con las atribuciones suficientes para analizar y resolver los planteamientos de la actora, por lo que no sería válido justificar la inobservancia de las propias disposiciones normativas por el hecho de que no exista de manera expresa un procedimiento específico para que la autoridad electoral administrativa esté en condiciones de cumplir las referidas atribuciones.

En ese sentido, el Consejo Estatal Electoral deberá implementar un medio sumario, eficaz y acorde al asunto, **el cual deberá ajustarse, de manera enunciativa pero no limitativa, a las formalidades esenciales del debido proceso**, especialmente, a la garantía de audiencia, investigación, desahogo y valoración probatoria, a fin de conocer y resolver la controversia, tomando en cuenta los parámetros establecidos en el Protocolo y analizando el asunto con perspectiva de género, en tanto que se trata de la posible comisión de



violencia política en razón de género que obstaculiza el ejercicio del cargo de la actora<sup>34</sup>.

Ello es congruente con lo sostenido por la Sala Superior, en el sentido de que las autoridades electorales no pueden ser ajenas o insensibles a los posibles actos de violencia en razón de género.

Lo anterior, en aras de maximizar el derecho a la tutela judicial efectiva basada en la dimensión institucional del sistema, en tanto se reconocen diferentes instancias al justiciable, para acudir a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con la finalidad de que a través de un procedimiento en el que se respeten las formalidades legales, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute la resolución.

En ese contexto, esta Sala Regional considera que el Tribunal local debe remitir el asunto para que su conocimiento en la fase de investigación o primera instancia sea por parte del Consejo Estatal Electoral, porque lo que subyace a la presente controversia es una denuncia sobre hechos que considera constitutivos de violencia política en razón de género, que le impiden el ejercicio del cargo, atribuidos al Regidor Rafael Cárdenas Govea y otros ciudadanos<sup>35</sup>.

Por lo que, si la actora denuncia actos y conductas que presuntamente constituyen violencia política en razón de género en relación al desempeño de su encargo, el Consejo Estatal Electoral es la autoridad facultada para analizar los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el derecho al debido proceso.

En la inteligencia de que la presente decisión no prejuzga sobre las atribuciones del Consejo Estatal Electoral para valorar la posible acumulación o emisión de la decisión que corresponda, frente a la duplicidad de

<sup>34</sup> Similar criterio sustentó la Sala Superior en el SUP-JE-62/2018 y acumulado, en el que estableció que ante la ausencia de un procedimiento específico se *instaurará un procedimiento sumario, en el cual se debe garantizar el derecho de defensa y la garantía de audiencia al servidor público involucrado.*

<sup>35</sup> Similar criterio sostuvo la Sala Superior en el diverso SUP-JDC-1549/2019, en el que en esencia determinó lo siguiente: *... se advierte que el sistema de medios de impugnación en materia electoral está construido sobre la base de procedimientos eminentemente de carácter impugnativo, que tienen como finalidad garantizar la constitucionalidad y legalidad de las decisiones que las autoridades electorales tomen, las cuales puedan afectar los principios rectores de los procesos electorales.*

*Bajo ese contexto, resulta claro que la Sala Superior no puede conocer de las cuestiones planteadas por la actora ni a través del juicio ciudadano ni mediante algún otro medio de impugnación en materia electoral.*

*Lo anterior, porque, como se dijo, la intención de la actora no es impugnar algún acto emitido por una autoridad electoral, sino denunciar hechos que considera constitutivos de violencia política de género en su contra, los cuales atribuye al Diputado Federal José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña.*

procedimientos sobre la controversia en análisis.

Ello, porque con independencia de esa posibilidad, la actual decisión obedece al deber que tiene esta Sala Monterrey de responder mediante un pronunciamiento judicial a la impugnación planteada por la actora.

**Decisión iii): Se vincula al Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí para que provea lo que considere apegado a Derecho en cuanto al reclamo sobre el supuesto incumplimiento de la medida cautelar del Tribunal local para que se garantizara el derecho de la actora a ingresar a las instalaciones del Ayuntamiento.**

Esto, en atención al sentido de la presente ejecutoria en la que se ha determinado que la autoridad competente para instaurar el procedimiento correspondiente es el Consejo Estatal Electoral y, por tanto, la autorizada con plena libertad para resolver sobre la vigencia, eficacia, y necesidad de las medidas cautelares, sobre la base de que, en principio o inicialmente, son válidas las emitidas por el Tribunal local y esta Sala Monterrey.

38

### **Apartado III. Efectos de la sentencia**

Para puntualizar lo determinado en esta ejecutoria, se precisan como efectos:

**1. Se emite como medidas de protección provisional a favor de la actora la separación temporal del denunciado de su cargo de regidor hasta que se resuelva y se pronuncie en definitiva sobre la seguridad de la víctima en el proceso que se sigue en su contra,** en términos de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (de San Luis Potosí). La orden anterior surte sus efectos de inmediato, a partir de la emisión de la presente sentencia.

Se vincula al Consejo Estatal Electoral para que notifique personalmente al denunciado, a través de cualquier vía idónea, como podría ser su domicilio personal, laboral, o en su caso, el lugar en el que lo ubique, la orden anterior, bajo el apercibimiento de incurrir en las responsabilidades que correspondan por incumplimiento a una orden de esta naturaleza.



Se da vista al Ayuntamiento de Zaragoza, a fin de que tenga conocimiento de la presente determinación y tome las medidas necesarias ante la separación temporal del regidor.

**2. La prohibición al denunciado de acercarse** a una distancia razonable, por sí o por terceros, **al lugar donde se encuentre la posible víctima** (con base en ambas leyes mencionadas).

Para lo cual se vincula al Consejo Estatal Electoral para que notifique personalmente al denunciado, a través de cualquier vía idónea, como podría ser su domicilio personal, laboral, o en su caso, el lugar en el que lo ubique, la orden anterior, bajo el apercibimiento de incurrir en las responsabilidades que correspondan por incumplimiento a la una orden de esta naturaleza.

**3. Se emite la orden de protección provisional de asignación de escolta por parte de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, o en su defecto, de la Secretaría de Seguridad Pública Estatal a favor de la posible víctima**, para evitar un posible atentado contra su integridad física o la vida, hasta en tanto el órgano competente se pronuncie en definitiva sobre esta medida.

Para lo cual, respetuosamente, deberá pedirse apoyo a la Secretaría de Seguridad Pública Federal y Secretaría de Seguridad Pública Estatal, mediante oficio de esta Sala dirigido a los Secretarios con copia al Comandante de la Guardia Nacional, y al Director General de Seguridad Pública de San Luis Potosí, para que conforme a sus atribuciones y con la oportunidad debida, dispongan el tipo de escolta que requiere la presidenta municipal, en atención a los antecedentes que se narran en la demanda, igualmente, bajo la lógica de tratarse de una medida de protección vigente y con los alcances que determine en definitiva el Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí.

**4. Se ordena remitir el expediente judicial al Tribunal Electoral de San Luis Potosí por una vía expedita**, para que de manera inmediata disponga las previsiones legales que le correspondan y lo remita al Consejo Estatal Electoral para su sustanciación en la vía correspondiente.

**5. Se vincula al Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, para que conozca la denuncia y el expediente anexo**, a efecto de analizar sobre la procedencia de la denuncia planteada por la actora y, en su caso, las medidas cautelares que, como autoridad competente, considere procedentes, bajo la lógica de que las emitidas por el Tribunal local y esta Sala Monterrey, en principio, son válidas y tendrán eficacia hasta en tanto emita una resolución definitiva sobre el tema. Esto, para efectos de cumplir con la presente ejecutoria.

En su caso, el Consejo Estatal Electoral deberá instaurar el procedimiento de investigación correspondiente y emitir la resolución que corresponda para determinar si lo denunciado actualiza violencia política de género en perjuicio de la actora, sin que este forme parte del cumplimiento de la presente ejecutoria, por tratarse de un tema que deberá seguir bajo su más estricta responsabilidad.

**40** **6. En atención a la temática de la presente controversia, se vincula a las autoridades que se precisan a continuación** para que, con plena libertad, analicen posibles medidas de protección o procedimientos que pudieran considerar oportunos para el cese y reparación de los hechos denunciados, en caso de que se demuestre plenamente su existencia e ilicitud detrimento de la actora, como son:

- a. El Congreso del Estado de San Luis Potosí
- b. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) en la entidad.
- c. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).
- d. Procuraduría General de Justicia de San Luis Potosí.

De modo que, para efectos de cumplir con la presente ejecutoria deberán y bastará con el informe que se dé a la presente ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se:

**RESUELVE**



**PRIMERO.** Se **modifica** la determinación de medidas cautelares emitida por el Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí, para el efecto de otorgar como **medidas de protección a favor de la actora: a. La separación del denunciado de su cargo de regidor hasta que se resuelva y se pronuncie en definitiva sobre la seguridad de la víctima en el proceso que se sigue en su contra, b. La prohibición al denunciado de acercarse a una distancia razonable, por sí o por terceros, y c. La asignación de escolta de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, o en su defecto, la Secretaría de Seguridad Pública Estatal**, para evitar un posible atentado contra la víctima en su integridad física.

**SEGUNDO.** Se **remite** el expediente judicial al Tribunal Electoral de San Luis Potosí, para que de manera inmediata disponga las previsiones legales que le correspondan y lo remita al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí para su sustanciación en la vía correspondiente.

**TERCERO.** Se **vincula al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, para que analice la denuncia y el expediente anexo**, a efecto de analizar sobre la procedencia y, en su caso, emita la resolución correspondiente.

**CUARTO.** Se **vincula a las autoridades precisadas en el apartado de efectos** para que, con plena libertad, analicen posibles medidas de protección o procedimientos que pudieran considerar oportunos para el cese y reparación de los hechos denunciados, en caso de que se demuestre plenamente su existencia e ilicitud.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho, el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y el

**SM-JDC-278/2019**

Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado Ricardo Arturo Castillo Trejo, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**ERNESTO CAMACHO OCHOA**

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y  
CUENTA EN FUNCIONES DE  
MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**RICARDO ARTURO CASTILLO  
TREJO**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CATALINA ORTEGA SÁNCHEZ**