



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS ELECTORALES

EXPEDIENTE: SM-JE-262/2021 Y
ACUMULADOS

IMPUGNANTES: MARIA ANGELINA
ZAVALA ACOSTA, LUIS FERNANDO
GARZA GUERRERO Y OTROS

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO
CAMACHO OCHOA

SECRETARIADO: NANCY ELIZABETH
RODRÍGUEZ FLORES Y MAGIN
FERNANDO HINOJOSA OCHOA

COLABORÓ: SOFÍA VALERIA SILVA
CANTÚ

Monterrey, Nuevo León, a 25 de agosto de 2021.

Sentencia de la Sala Monterrey que **revoca** la del Tribunal de Nuevo León que declaró, por un lado, la inexistencia de VPG atribuida: **i)** al Presidente Municipal por supuestas conductas y expresiones dirigidas a la segunda regidora, al no señalarse circunstancias de modo, tiempo y lugar, **ii)** al referido presidente, al Secretario del Ayuntamiento y al Contralor Interno por la supuesta falta de respuesta a sus solicitudes de información, porque las realizó en calidad de ciudadana y no de regidora, y **iii)** al encargado de la página oficial del Ayuntamiento por la omisión de colocar la fotografía y el cargo de la segunda regidora en dicha página de internet, al no afectarse el ejercicio de su cargo, y por otro lado, determinó la existencia de VPG atribuida al Presidente Municipal, las sindicaturas y diversas regidurías por aprobar el exhorto a la segunda regidora, a fin de que se realice un examen de personalidad, para descartar algún trastorno mental que le impida ejercer su cargo, al considerar que dichos actos constituyeron violencia verbal y psicológica con la finalidad de desprestigiar las decisiones de la segunda regidora, aunado a que se buscó anular el ejercicio de su cargo y removerla, y se utilizaron estereotipos como el de “mujer loca”, lo que genera un impacto diferenciado que la afecta desproporcionadamente; **porque esta Sala considera que** el Tribunal de Nuevo León debió estudiar los planeamientos y hechos alegados por los denunciados, en el marco normativo y jurisprudencial vigente en la fecha en que se cometieron las conductas denunciadas, para analizar y resolver sobre la posible VPG, y en su caso, de las sanciones y medidas de reparación integral correspondientes, conforme al principio de no aplicación retroactiva de las normas.

Índice

Glosario.....2
 Competencia, acumulación y procedencia.....2
 Antecedentes.....3
 Improcedencia en cuanto a la impugnación del Secretario del Ayuntamiento.....4
 Estudio de fondo.....7
 Apartado preliminar. Materia de la controversia.....7
 Apartado I. Decisión.....9
 Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión.....10
 Tema único. Deber de pronunciarse respecto de todos los planteamientos de los denunciados, máxime si se trata de precisar el marco normativo y jurisprudencial vigente y aplicable a las conductas denunciadas.....10
 1.1. Deber de analizar integralmente los planteamientos de los denunciados.....10
 1.2. Marco normativo sobre el principio constitucional de irretroactividad.....11
 1.3. Marco normativo nacional e interamericano de protección de los derechos de las mujeres antes de la reforma legal de 2020 en materia de VPG.....12
 1.4. Marco normativo actual sobre juzgar con perspectiva de género asuntos relacionados con VPG.....14
 2. Caso concreto.....17
 3. Valoración.....19
 Apartado III. Efectos.....22
 Resuelve.....23

Glosario

Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Instituto Local:	Comisión Estatal Electoral Nuevo León.
Ley de Medios de Impugnación:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley General a una Vida Libre de Violencia:	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
Ley General de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
María Zavala:	Segunda Regidora, María Angelina Zavala Acosta.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal de Nuevo León/ Local:	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.
VPG:	Violencia política de género.

Competencia, acumulación y procedencia

1. Competencia. Esta Sala Monterrey es competente para resolver los presentes asuntos, por tratarse de juicios electorales promovidos contra una sentencia del Tribunal Local, relacionada con conductas de VPG atribuidas al Presidente Municipal, sindicaturas y diversas regidurías del Ayuntamiento de Montemorelos, Nuevo León, entidad federativa que forma parte de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que esta Sala ejerce jurisdicción¹.

2. Acumulación. Del estudio de las demandas se advierte que los impugnantes controvierten la misma sentencia. Por ende, para facilitar el análisis del asunto, se considera procedente acumular los expedientes SM-JE-269/2021 y SM-JE-270/2021 al diverso SM-JE-262/2021, y agregar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados².

¹ Lo anterior, con fundamento en el artículo 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del TEPJF, aprobados por la Presidencia de la Sala Superior del TEPJF el 12 de noviembre de 2014.

² Con fundamento en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios de Impugnación y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



3. Requisitos de procedencia. Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos expuestos en los acuerdos de admisión³.

Antecedentes⁴

I. Hechos contextuales y origen de la controversia

1. El 31 de octubre de 2018, entró en funciones la integración del Ayuntamiento de Montemorelos, Nuevo León, para el periodo 2018-2021.

2. El 11 de septiembre de 2019, en sesión de Cabildo, el Ayuntamiento de Montemorelos **acordó exhortar** a la segunda regidora, a fin de que se realizara un examen de personalidad para descartar algún trastorno mental que le impidiera desempeñar su cargo, derivado de las supuestas quejas de un grupo de ciudadanos sobre una conducta indebida, las reiteradas faltas a las sesiones de Cabildo, la votación sistemática contra todas las propuestas y conductas atípicas en redes sociales de la referida servidora pública, hecho que se difundió por diversos medios de comunicación⁵.

3

II. Solicitudes de información

1. El 19 de marzo y 11 de abril de 2019, **María Zavala solicitó** al Presidente Municipal información relacionada con la contratación y declaraciones fiscales de diversos servidores públicos del municipio.

2. El 16 de mayo de 2019, **María Zavala solicitó** al Presidente Municipal información relacionada con el Fondo de Desastres Municipal de Montemorelos, Nuevo León, para la atención de emergencias originadas por riesgos, altos riesgos, emergencias o desastres.

3. El 29 de mayo de 2019, **María Zavala solicitó** al Presidente Municipal y al Secretario del Ayuntamiento, información relacionada con la contratación de servidores públicos, como el titular del área de Seguridad Pública municipal.

³ Véanse acuerdos de admisión.

⁴ **Hechos relevantes** que se advierten de las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes.

⁵ Consultable en fojas 346, 350, 356, 359, 360, 364, 369, 373, 374, 378, 379, del Cuaderno Accesorio 1 del expediente en que se actúa.

4. El 26 de julio de 2019, **María Zavala solicitó** al Presidente Municipal información relacionada con donaciones en dinero o en especie realizadas por los servidores públicos municipales durante 2018 y 2019.

5. El 26 de noviembre de 2019, **María Zavala solicitó** al Presidente Municipal copias certificadas del programa anual de obras públicas e información relacionada con la contratación de servicios profesionales.

III. Procedimiento especial sancionador

1. El 19 de febrero de 2021⁶, la **segunda regidora con licencia denunció al Presidente Municipal y a la síndica segunda**, ambos del Ayuntamiento de Montemorelos, por supuestas conductas que constituyen VPG, entre otras, por i) la omisión de colocar su fotografía en la página de internet del Ayuntamiento, ii) la falta de respuesta a las solicitudes de información relacionada con la contratación y declaraciones fiscales de diversos servidores públicos del municipio, el Fondo de Desastres Municipal, donaciones en dinero o en especie realizadas por los servidores públicos municipales y el programa anual de obras públicas y, iii) el exhorto a fin de que se realice un examen de personalidad.

2. El 22 de abril, el Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento, el Contralor Interno, el encargado de la página de internet oficial del Ayuntamiento y la Sindica Segunda **contestaron** la denuncia interpuesta por la segunda regidora.

3. El 16 de junio, el **Instituto Local remitió** el expediente al **Tribunal de Nuevo León**, quien **resolvió** en los términos que se precisan al inicio del apartado siguiente, lo cual constituye la resolución impugnada en el actual juicio.

Improcedencia en cuanto a la impugnación del Secretario del Ayuntamiento

1. Decisión

Esta Sala Monterrey considera que debe **desecharse** la parte de la demanda que dio origen al SM-JE-269/2021, únicamente en cuanto a la impugnación del Secretario del Ayuntamiento de Montemorelos, Rogelio Rodríguez; **porque esta Sala** considera que el impugnante carece de interés jurídico para controvertir la

⁶ En adelante, todas las fechas corresponde al año 2021, salvo precisión en contrario.



sentencia del Tribunal Local, pues ciertamente se determinó la existencia de VPG contra algunos servidores públicos del Ayuntamiento de Montemorelos, sin embargo, el Secretario del Ayuntamiento no fue responsabilizado ni mucho menos sancionado por dicha falta, por lo que, el sentido de la decisión que esta Sala Monterrey pueda asumir, de ninguna manera podría beneficiar o afectar sustancialmente su esfera de derechos.

2. Marco normativo sobre la improcedencia por falta de interés jurídico

Un medio de impugnación será improcedente cuando se controvierta un acto que no afecta el interés jurídico del promovente (artículo 10, párrafo 1, inciso b) Ley de Medios de Impugnación⁷).

El interés jurídico se justifica cuando se aduce la vulneración a un derecho sustancial del actor y se señala que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación del derecho vulnerado, mediante un planteamiento encaminado a obtener una sentencia que revoque o modifique el acto o resolución impugnado y que con ello se le restituya el derecho político-electoral violentado⁸.

Por tanto, para que el interés jurídico exista, la resolución o acto impugnado debe repercutir de manera clara y suficiente en el ámbito de derechos de quien acude al proceso, pues sólo de esa manera, de llegar a demostrarse la afectación del derecho, se le podrá restituir en el goce de la prerrogativa vulnerada o bien se hará factible su ejercicio.

⁷ Artículo 10.

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos: [...]

b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley; [...]

Asimismo, la doctrina jurisprudencial en la materia ha establecido que el **interés jurídico** es un presupuesto de la acción que debe ser estudiado de oficio, previo a emitir una determinación respecto al fondo de la cuestión planteada, pues constituye un elemento esencial de la procedencia de un medio de impugnación. Véase el criterio orientador de la Tesis Aislada VI.2o.C.671 C., de rubro: "**INTERÉS JURÍDICO. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL NO SUBSANABLE QUE DEBE SER ESTUDIADO DE OFICIO EN LA SENTENCIA, PREVIO AL ANÁLISIS DEL FONDO DEL ASUNTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)**", Novena Época, Registro: 167239, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 1075.

⁸ Así lo determinó la Sala Superior en la Jurisprudencia 7/2002 de rubro y texto siguiente: **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.**- La esencia del artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral implica que, por regla general, el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado. Si se satisface lo anterior, es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión. Cuestión distinta es la demostración de la conculcación del derecho que se dice violado, lo que en todo caso corresponde al estudio del fondo del asunto.

Así, sólo puede ser impugnada una resolución o un acto por quien argumente que se violenta un derecho sustancial, de carácter político-electoral y que, si se modifica o revoca el acto o resolución impugnado, quedaría reparado el agravio cometido en su perjuicio.

3. Caso concreto y valoración

En el presente asunto, como se indicó, el Secretario del Ayuntamiento de Montemorelos, Rogelio Rodríguez, presentó demanda de juicio electoral, en conjunto con el Presidente Municipal, las sindicaturas y diversas regidurías de dicho ayuntamiento, a fin de controvertir la sentencia del Tribunal Local en la que determinó la existencia de VPG contra la segunda regidora, y responsabilizó a los impugnantes a excepción del propio Secretario del Ayuntamiento (SM-JE-269/2021).

6

Al respecto, esta Sala Monterrey considera que debe **desecharse** la parte de la demanda, únicamente en cuanto a la impugnación del Secretario del Ayuntamiento de Montemorelos, porque el impugnante carece de interés jurídico para controvertir la sentencia del Tribunal Local, pues ciertamente se determinó la existencia de VPG contra algunos servidores públicos del Ayuntamiento de Montemorelos, sin embargo, el Secretario del Ayuntamiento no fue responsabilizado ni mucho menos sancionado por dicha falta, por lo que, el sentido de la decisión que esta Sala Monterrey pueda asumir respecto del fondo del asunto, de ninguna manera podría generarle un beneficio o afectación a los derechos del impugnante.

De ahí la falta de interés jurídico del Secretario del Ayuntamiento para controvertir la sentencia del Tribunal de Nuevo León, en la que no es sujeto de responsabilidad ni de sanción, pues como se indicó, dicha exigencia procesal tiene por objeto asegurar la viabilidad del sistema de administración de justicia, de manera que solamente se resuelvan controversias en casos justificados, en los que efectivamente se está ante una posible afectación de un derecho, lo que no sucede en el caso concreto, en el que, el impugnante no obtiene ninguna afectación.

En ese sentido, lo procedente es **desechar** la demanda en cuanto a la impugnación del Secretario del Ayuntamiento.



Estudio de fondo

Apartado preliminar. Materia de la controversia

1. En la **sentencia impugnada**⁹, el Tribunal de Nuevo León, entre otras cuestiones, declaró, por un lado, la **inexistencia de VPG** atribuida: **i)** al Presidente Municipal por supuestas conductas y expresiones dirigidas a la segunda regidora, al no señalarse circunstancias de modo, tiempo y lugar, **ii)** al referido presidente, al Secretario del Ayuntamiento y al Contralor Interno por la supuesta falta de respuesta a sus solicitudes de información, porque las realizó en calidad de ciudadana y no de regidora, y **iii)** al encargado de la página oficial del Ayuntamiento por la omisión de colocar la fotografía y el cargo de la segunda regidora en dicha página de internet, al no afectarse el ejercicio de su cargo, y por otro lado, determinó la **existencia de VPG** atribuida al Presidente Municipal, las sindicaturas y diversas regidurías por aprobar el exhorto a la segunda regidora, a fin de que se realice un examen de personalidad, para descartar algún trastorno mental que le impida ejercer su cargo, porque la responsable consideró que dichos actos constituyeron violencia verbal y psicológica con la finalidad de desprestigiar las decisiones de la segunda regidora, aunado a que se buscó anular el ejercicio de su cargo y removerla, y se utilizaron estereotipos como el de “mujer loca”, lo que genera un impacto diferenciado que la afecta desproporcionadamente.

7

2. **Pretensiones y planteamientos**¹⁰. Los impugnantes pretenden que se revoque la sentencia del Tribunal de Nuevo León, bajo las siguientes consideraciones:

La segunda regidora señala, en esencia, que el Tribunal Local, en cuanto a la acreditación de la infracción i) debió juzgar con perspectiva de género y considerar que su dicho goza de presunción de veracidad, por lo que no debió exigirle que señalara las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que el Presidente Municipal le dirigió las expresiones misóginas y discriminatorias, sino que debió analizarlas en conjunto con todos los hechos denunciados a fin de concluir que se trata de actos sistemáticos de VPG en su contra con la finalidad de invisibilizarla, desprestigiarla, discriminarla y denigrarla, o en todo caso, debió revertir la carga de la prueba para que los denunciados demostraran su dicho, **ii)**

⁹ Sentencia emitida el 13 de agosto, en el expediente PES-091/2021.

¹⁰ El 17 de agosto, los impugnantes presentaron juicios electorales. El 18 siguiente, se recibieron en esta Sala Monterrey, y el Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes y, por turno, los remitió a la ponencia a su cargo. En su oportunidad, los radicó, admitió y, al no existir trámite pendiente por realizar, cerró instrucción.

la responsable debió estudiar la falta de respuesta a sus solicitudes, pues es un hecho notorio que es regidora del Ayuntamiento y en esa calidad realizó las peticiones, y en cuanto a la individualización de la sanción, iii) debió tomar en cuenta la totalidad de las conductas denunciadas, pues así se demuestra que son acciones sistemáticas que merecen una calificativa de ordinaria mayor y no grave ordinaria, por lo que la sanción debe ser distinta, así como las medidas de reparación integral (SM-JE-262/2021).

El Presidente Municipal, las sindicaturas y diversas regidurías refieren, esencialmente, que el Tribunal Local **i)** omitió pronunciarse respecto a cada uno de los planteamientos expuestos en su defensa, en los que señalaron que indebidamente se integró el procedimiento especial sancionador, pues debió seguirse como ordinario sancionador ya que los hechos denunciados ocurrieron antes del proceso electoral, además de que incorrectamente se aplican de manera retroactiva las leyes derivadas de la reforma en materia de VPG (13 de abril de 2020), así como el Reglamento de Quejas y Denuncias (publicado el 14 de agosto de 2020), porque los hechos son anteriores a dicha normativa, **ii)** incluso, refieren que la responsable incorrectamente ordenó la inscripción en el Registro Nacional de Personas sancionadas por VPG, pues éste se publicó el 22 de septiembre de 2020, posterior a que ocurrieron los hechos alegados, **iii)** es inaplicable la jurisprudencia que establece los elementos que acreditan la VPG y, en todo caso, no se cumplen, pues no existen pruebas que demuestren que se pretendía revocar a la segunda regidora de su cargo, ni que presionaron pública y mediáticamente atribuyéndole trastornos mentales y no una resistencia crítica sobre las decisiones que aprueba el Cabildo, y **iv)** se omitió emplazar al Ayuntamiento (SM-JE-269/2021).

El Ayuntamiento de Montemorelos, a través del Presidente Municipal y la Síndica Segunda, **señalan,** en esencia, **i)** que el Tribunal Local omitió llamar a proceso al referido ayuntamiento, y no a sus miembros en lo individual, porque al imponerle deberes de hacer y de abstención, debió emplazarse al propio Ayuntamiento, y **ii)** la responsable incorrectamente ordenó la inscripción de los servidores públicos denunciados en el Registro Nacional de Personas sancionadas por VPG, pues éste se publicó el 22 de septiembre de 2020, y los hechos denunciados ocurrieron con anterioridad, es decir, en 2019 (SM-JE-270/2021).



3. Cuestiones a resolver. Determinar si a partir de lo considerado por la responsable y los agravios expuestos por los impugnantes: ¿el Tribunal Local omitió pronunciarse en cuanto a los planteamientos de los denunciados a fin de precisar el marco normativo vigente y aplicable a los supuestos hechos de VPG ocurridos en 2019? ¿la responsable debió juzgar con perspectiva de género y analizar en su conjunto los hechos denunciados como parte de conductas sistemáticas y no revertir la carga de demostrar sus afirmaciones a la propia denunciante? ¿la segunda regidora debía especificar su cargo en las solicitudes de información para que se consideraran como peticiones en ejercicio de su función? y ¿es apegada a Derecho la individualización de la sanción y la imposición de medidas de reparación?

Apartado I. Decisión

Esta Sala Monterrey considera que debe **revocarse** la sentencia del Tribunal de Nuevo León que declaró, por un lado, la inexistencia de VPG atribuida: **i)** al Presidente Municipal por supuestas conductas y expresiones dirigidas a la segunda regidora, al no señalarse circunstancias de modo, tiempo y lugar, **ii)** al referido presidente, al Secretario del Ayuntamiento y al Contralor Interno por la supuesta falta de respuesta a sus solicitudes de información, porque las realizó en calidad de ciudadana y no de regidora, y **iii)** al encargado de la página oficial del Ayuntamiento por la omisión de colocar la fotografía y el cargo de la segunda regidora en dicha página de internet, al no afectarse el ejercicio de su cargo, y por otro lado, determinó la existencia de VPG atribuida al Presidente Municipal, las sindicaturas y diversas regidurías por aprobar el exhorto a la segunda regidora, a fin de que se realice un examen de personalidad, para descartar algún trastorno mental que le impida ejercer su cargo, al considerar que dichos actos constituyeron violencia verbal y psicológica con la finalidad de desprestigiar las decisiones de la segunda regidora, aunado a que se buscó anular el ejercicio de su cargo y removerla, y se utilizaron estereotipos como el de “mujer loca”, lo que genera un impacto diferenciado que la afecta desproporcionadamente; **porque esta Sala considera que** el Tribunal de Nuevo León debió estudiar los planteamientos y hechos alegados por los denunciados, en el marco normativo y jurisprudencial vigente en la fecha en que se cometieron las conductas denunciadas, para analizar y resolver sobre la posible VPG, y en su caso, de las sanciones y medidas de reparación integral correspondientes, conforme al principio de no aplicación retroactiva de las normas.

Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión

Tema único. Deber de pronunciarse respecto de todos los planteamientos de los denunciados, máxime si se trata de precisar el marco normativo y jurisprudencial vigente y aplicable a las conductas denunciadas

1.1. Deber de analizar integralmente los planteamientos de los denunciados

La Constitución General establece que los juicios que se sigan mediante los tribunales competentes deben llevarse a cabo con apego a las formalidades esenciales del procedimiento y a los preceptos señalados en las leyes federales o locales correspondientes (artículo 14, párrafo II¹¹).

De lo anterior se desprende que, con el fin de no trasgredir la norma constitucional, las autoridades están obligadas a garantizar la adecuada y oportuna defensa de las partes que actúen en el proceso y con ello evitar colocar a los gobernados en un estado de indefensión que pueda trascender negativamente en la defensa de sus derechos¹².

10

Las autoridades electorales y órganos partidistas, administrativos y/o jurisdiccionales, tienen el deber de pronunciarse en sus determinaciones o resoluciones, sobre todo de las pretensiones que se plantean, con independencia de la manera en la que se atiendan o se resuelvan, para cumplir con el deber de administrar justicia completa, en términos de lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución General¹³.

¹¹ **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. [...]

¹² 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 traducen 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."

¹³ **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. [...]

Asimismo, resulta aplicable la Jurisprudencia 43/2002, de Sala Superior, de rubro y texto: PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. Las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral. De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de



Con la precisión de que, especialmente, en el caso de los órganos que atienden por primera vez la controversia tienen el deber de pronunciarse sobre todas las pretensiones y **planteamientos** sometidos a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, así como valorar los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones¹⁴, por más que estimen que basta el análisis de algunos para sustentar una decisión desestimatoria.

1.2. Marco normativo sobre el principio constitucional de irretroactividad

En términos generales, el principio de irretroactividad de la ley constituye un presupuesto básico para la seguridad jurídica de la ciudadanía, pues indica que los derechos o actos producidos a partir de la vigencia de la ley ya no podrán ser afectados, desconocidos con la aplicación de una nueva norma.

De ahí que la Constitución General establezca que ninguna ley puede aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna (artículo 14¹⁵) sin embargo, es posible aplicar de forma retroactiva una ley cuando ésta resulte favorable¹⁶.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la aplicación retroactiva se actualiza cuando un acto de aplicación se lleva a cabo fuera de su ámbito temporal de validez¹⁷, por lo que, al analizarse la retroactividad de las leyes se debe estudiar si una determinada norma tiene vigencia o

legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, fracción III; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴ Véase la Jurisprudencia 12/2001 de rubro y texto: EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.- Este principio impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa petendi, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

¹⁵ **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

¹⁶ Así lo establece la Sala Superior en el SUP-JDC-735/2020, al señalar: [...] *De tal forma, el principio de irretroactividad de la ley constituye un presupuesto básico para la seguridad jurídica de la ciudadanía, al establecer que los derechos o actos producidos a partir de la vigencia de la ley ya no podrán ser afectados, desconocidos o violados con la aplicación de una nueva norma.*

No obstante, de dicho precepto constitucional no es posible deducir que la aplicación retroactiva de las normas jurídicas esté en sí prohibida, sino que limita y determina que en caso de tener que utilizar una norma jurídica general con efectos retroactivos se debe hacer de tal forma que no se perjudique los derechos de persona alguna. Así pues, es posible aplicar de forma retroactiva una ley cuando ésta resulte favorable.

¹⁷ Jurisprudencia 78/2010, de la Primera Sala del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS.** El análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular. 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, abril de 2011; Pág. 285.

aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas se dan con anterioridad a la entrada en vigor de dicha ley.

1.3. Marco normativo nacional e interamericano de protección de los derechos de las mujeres antes de la reforma legal de 2020 en materia de VPG

El Estado Mexicano como parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha suscrito un importante número de convenciones sobre derechos humanos de las mujeres, adoptando una serie de compromisos que han contribuido significativamente al avance de la igualdad de género.

En ese sentido, a partir de la **reforma constitucional de junio de 2011** se ha reconocido expresamente en la Constitución General, que todas las personas gozamos de los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

12

El derecho humano de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación deriva expresamente de las obligaciones del Estado de conformidad con los artículos 1° y 4°, párrafo primero, de la Constitución General y en su fuente convencional en los artículos 4¹⁸ y 7¹⁹ de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención Belém do Pará”); 4, inciso j)²⁰, II y III²¹ de la Convención de los Derechos Políticos de la

¹⁸ “**Artículo 4.** Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: [...] j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”

¹⁹ “**Artículo 7.** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: **a.** abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación; **b.** actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; **c.** incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; **d.** adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad; **e.** tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer; **f.** establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos; **g.** establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces; y **h.** adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.”

²⁰ “**Artículo 4.** Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: [...] j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”

²¹ “**Artículo II.** Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.” “**Artículo III.** Las mujeres tendrán a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.”



Mujer; así como de la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Primeras reformas legislativas sobre protección de derechos humanos de las mujeres

Ante ese escenario, México buscó generar condiciones de igualdad sustantiva y proteger de manera efectiva los derechos político-electorales de la mujer, llevó a cabo diversas reformas legislativas encaminadas a prevenir y erradicar la violencia política de género.

El primer ordenamiento legal que estableció una protección directa de los derechos de las mujeres es la **Ley General a una Vida Libre de Violencia**, pero sin incluir la modalidad política de febrero del año 2007, sin embargo, aún con esa ley, no existía un marco normativo nacional que precisara, indicara, tipificara o estableciera elementos de lo que para fines político-electorales se debía entender por VPG.

Por su parte, **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, **y a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso** emitió la Jurisprudencia 48/2016²², de rubro: *VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES*²³.

²² Para ello, tomó como elementos orientadores, entre otros, lo señalado por el Comité CEDAW, quien había exhortado al Estado mexicano en 2012 a: **“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.** 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

²³ En efecto, el primer criterio jurisprudencial en la materia es el siguiente: *VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES.* De lo dispuesto en los artículos 1º, 4º, 35 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; y 7, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como lo establecido en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, se concluye que la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. **El derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia, se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos.** En consecuencia, cuando se alegue violencia política por razones de género, problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso. Debido a la complejidad que implican los casos de violencia política de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.

Además, en el 2016, emitió el **Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género**²⁴, como referente de actuación interinstitucional y herramienta para contribuir a fortalecer el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres mexicanas, la cual se construye a partir de los estándares nacionales e internacionales vinculantes y aplicables a los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género, con el fin de proveer una herramienta de auxilio para la función judicial, en concreto, para impartir justicia con base en una perspectiva de género.

1.4. Marco normativo actual sobre juzgar con perspectiva de género asuntos relacionados con VPG

a. Jurisprudencia de la Sala Superior en materia de VPG

En ese sentido, en la línea judicial del precedente, la Sala Superior, creó la jurisprudencia *VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO*, en la que se estableció una **guía o serie de principios para identificar la violencia política de género como criterio auxiliar**, para que el juzgador pudiera analizar si en el acto u omisión que son de su conocimiento concurren los elementos de comprobación que dispone la jurisprudencia, esto es, que: **i)** suceda en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público. **ii)** sea realizada por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de estos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas. **iii)** que la afectación sea simbólica, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico. **iv)** tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. **v)** contenga elementos de género, es decir: 1) se dirige a una mujer por ser mujer, 2) tiene un impacto diferenciado en las mujeres, y 3) si afecta desproporcionadamente a las mujeres²⁵.

De ahí que, a partir del referido criterio de jurisprudencia, es que en los asuntos en que se aleguen VPG, al tratarse de un problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso,

²⁴ Luego, el 23 de noviembre de 2017, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en colaboración con distintas instituciones, del Protocolo para la Atención de la Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, a fin de contrarrestar los obstáculos que las mujeres enfrentan en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Consultable en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/banners/2015/11/protocolo_atencion_violencia_pdf_17455.pdf

²⁵ Así lo señala en contenido de la Jurisprudencia 21/2018, de rubro y texto: *VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO*.



conforme a los principios que establece y que sirven de guía al juzgador para identificar actos u omisiones de VPG.

b. Reforma legal de 2020 sobre VPG

El 13 de abril de 2020, con la reforma en materia de VPG, se configuró un diseño nacional propio para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres en general y, en específico, en el ámbito político-electoral, se incorpora al marco normativo el concepto de *violencia política en razón de género*, a fin de reconocer y visibilizar la problemática que viven las mujeres en distintos ámbitos, como en el de la participación política²⁶.

Así, en la Ley General a una Vida Libre de Violencia, se estableció que la violencia política contra las mujeres es toda acción u omisión, basada en elementos de género, que tenga por objeto limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de las mujeres²⁷, así como las conductas que constituyen ese tipo de violencia²⁸.

15

²⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, en el que, esencialmente se señaló: *incorporar por primera vez, en el marco normativo el concepto de violencia política en razón de género, con lo que se reconoce y visibiliza la problemática que viven las mujeres, particularmente y en el caso que nos ocupa, en el ámbito de la participación política, y que con las reformas en análisis da inicio un proceso para el diseño e implementación de políticas que incidan directamente sobre la desigualdad de género y que pongan freno a la violencia política que se ejerce contra las mujeres...*

²⁷ **Artículo 20 Bis** que define a la VPG como: *“Es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.*

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

Puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en esta Ley y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.”

²⁸ **Artículo 20 Ter.** - La violencia política contra las mujeres puede expresarse, entre otras, a través de las siguientes conductas:

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

En ese sentido, con este nuevo marco jurídico, la VPG se sancionará con base en los procedimientos previstos en la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas, respectivamente.

Aunado a lo anterior, se estableció la distribución de competencias, atribuciones y obligaciones que cada autoridad, en su respectivo ámbito, debe implementar y, finalmente, de aquellas sanciones que podría conllevar el infringir la norma en los términos establecidos en la legislación penal, de responsabilidades administrativas, **y en el ámbito electoral, concretamente, el reconocimiento de una vía sancionadora a través del procedimiento correspondiente, y de una vía de juicio restitutorio o reparador de derechos**²⁹.

c. Criterio judicial que armoniza la jurisprudencia de 2018 y la reforma de 2020 en materia de VPG (SUP-REC-77-2021)

En un asunto reciente en el que la Sala Superior revisó a Sala Monterrey se planteó la cuestión referente a si la jurisprudencia 21/2018 armonizaba o había sido superada por la reforma legal del 13 de abril de 2020, en materia de violencia política en razón de género (artículos 20 Bis y 20 Ter, de la LGAMVLV).

16

XII. Impedir, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier puesto o encargo público tomen protesta de su encargo, asistan a las sesiones ordinarias o extraordinarias o a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo, impidiendo o suprimiendo su derecho a voz y voto;

XIII. Restringir los derechos políticos de las mujeres con base a la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas normativos internos o propios, que sean violatorios de los derechos humanos;

XIV. Imponer, con base en estereotipos de género, la realización de actividades distintas a las atribuciones propias de la representación política, cargo o función;

XV. Discriminar a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, o impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad o de cualquier otra licencia contemplada en la normatividad;

XVI. Ejercer violencia física, sexual, simbólica, psicológica, económica o patrimonial contra una mujer en ejercicio de sus derechos políticos;

XVII. Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo que ocupe la mujer, incluido el pago de salarios, dietas u otras prestaciones asociadas al ejercicio del cargo, en condiciones de igualdad;

XVIII. Obligar a una mujer, mediante fuerza, presión o intimidación, a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad o a la ley;

XIX. Obstaculizar o impedir el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos;

XX. Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad;

XXI. Imponer sanciones injustificadas o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad, o

XXII. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de un cargo político, público, de poder o de decisión, que afecte sus derechos políticos electorales.”

²⁹ En concreto: i) **la vía punitiva o sancionadora**, ordinariamente inicia y resuelve la autoridad electoral administrativa, a través del procedimiento especial sancionador, en los que la parte denunciante pretende que se sancione a los denunciados, y ii) **la vía reparadora o restitutoria** a través del juicio ciudadano, cuando se alegue la afectación a un derecho político-electoral con VPG, y se pretenda detener, restituir o eliminar cualquier obstáculo al ejercicio pleno del derecho supuestamente afectado (similar criterio sostuvo esta Sala Monterrey en el SM-JDC-46/2021).

De manera que, cuando existen actos que posiblemente afecten el ejercicio de un derecho político-electoral con VPG, las autoridades deben advertir y, en su caso, duplicar las demandas para encauzarlas, en caso de pretensión de sanción, al procedimiento sancionador correspondiente, y en caso de pretensión de reparación de sus derechos, al juicio ciudadano que corresponda.

En el entendido de que **la vía sancionadora** puede ser tramitada y resuelta en el ámbito federal por el INE y en ámbito local por los institutos electorales locales; en tanto que **la vía de juicio ciudadano restitutoria** puede ser conocida en el ámbito federal por las Salas del TEPJF y en el local por los tribunales electorales de las entidades federativas.



En ese sentido, al pronunciarse sobre los alcances de la jurisprudencia en materia electoral, concluyó que los elementos establecidos en la jurisprudencia 21/2018 no se oponen o contradicen a la nueva normativa en materia de VPG, porque no se trata de reglas o criterios rígidos o estáticos, sino más bien de principios que permiten al órgano jurisdiccional determinar si las acciones u omisiones basadas en elementos de género fueron ejercidas dentro de la esfera pública, si tienen por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres³⁰.

En suma, la Sala Superior estableció que los criterios para identificar la violencia política de género en un debate político, previstos en la jurisprudencia 21/2018 no se oponen a la legislación vigente en materia de VPG, aunque su alcance sea genérico y se limite al contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral.

2. Caso concreto

La controversia que actualmente se revisa surgió de la denuncia de la segunda regidora con licencia del Ayuntamiento de Montemorelos, por supuestas conductas que constituyen VPG, atribuidas al Presidente Municipal y a la Síndica Segunda, entre otras, por **i)** la omisión de colocar su fotografía y su cargo como segunda regidora en la página oficial del Ayuntamiento, **ii)** la falta de respuesta a las solicitudes de 2019 en cuanto a información relacionada con la contratación y declaraciones fiscales de diversos servidores públicos del municipio, el Fondo de Desastres Municipal, donaciones en dinero o en especie realizadas por los servidores públicos municipales y el programa anual de obras públicas y, **iii)** el exhorto de 11 de septiembre de 2019, a fin de que la segunda regidora se realice un examen de personalidad.

Al respecto, el Tribunal de Nuevo León, al resolver el procedimiento sancionador, declaró por un lado, la **inexistencia de VPG** atribuida: **i)** al Presidente Municipal

³⁰ En efecto, en el **SUP-REC-77/2021**, la Sala Superior estableció: [...] las normas contenidas en la LGAMVLV establecen reglas muy precisas en cuanto al concepto de VPG, cómo y quienes pueden llevarla a cabo, la forma en cómo debe atenderse y las medidas de protección. Todo ello, en nada se contrapone a los elementos contenidos en la jurisprudencia en cuestión, que permiten al juzgador identificar la VPG.

De ahí que, esta Sala Superior advierta que los elementos previstos por la jurisprudencia 21/2018 no se oponen a la normativa en materia de VPG, además de que no se trata de reglas o criterios rígidos o estáticos, sino más bien de principios que permiten al órgano jurisdiccional determinar si las acciones u omisiones están basadas en elementos de género fueron ejercidas dentro de la esfera pública, si tienen por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

Por ello, esta Sala Superior considera que los criterios para identificar la violencia política de género en un debate político, previstos en la jurisprudencia 21/2018 no se oponen a la legislación vigente en materia de VPG.

No obstante, el alcance de la jurisprudencia 21/2018 es genérico y se limita al contexto de un debate político en el marco de un proceso electoral.

por supuestas conductas y expresiones dirigidas a la segunda regidora, al no señalarse circunstancias de modo, tiempo y lugar, **ii)** al referido presidente, al Secretario del Ayuntamiento y al Contralor Interno por la supuesta falta de respuesta a sus solicitudes de información, porque las realizó en calidad de ciudadana y no de regidora, y **iii)** al encargado de la página oficial del Ayuntamiento por la omisión de colocar la fotografía y el cargo de la segunda regidora en dicha página de internet, al no afectarse el ejercicio de su cargo, y por otro lado, determinó la **existencia de VPG** atribuida al Presidente Municipal, las sindicaturas y diversas regidurías por aprobar el exhorto a la segunda regidora, a fin de que se realice un examen de personalidad, para descartar algún trastorno mental que le impida ejercer su cargo, al considerar que dichos actos constituyeron violencia verbal y psicológica con la finalidad de desprestigiar las decisiones de la segunda regidora, aunado a que se buscó anular el ejercicio de su cargo y removerla, y se utilizaron estereotipos como el de “mujer loca”, lo que genera un impacto diferenciado que la afecta desproporcionadamente.

18

Por tanto, ordenó dar vista al Congreso del Estado de Nuevo León a fin de que impusiera las sanciones correspondientes, conforme con la Ley General de Instituciones³¹, y como medida de reparación integral, entre otras, ordenó que, conforme al Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Local, así como los Lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las mujeres en razón de género, se realice el registro respectivo.

Frente a ello, ante esta instancia federal, los impugnantes denunciados señalan, esencialmente, que el Tribunal Local omitió pronunciarse respecto de cada uno de los planteamientos expuestos en su defensa, en los que señalaron que indebidamente se integró el procedimiento especial sancionador, pues debió seguirse como ordinario sancionador ya que los hechos denunciados ocurrieron antes del proceso electoral, además de que incorrectamente se aplican de manera retroactiva las leyes derivadas de la reforma en materia de VPG (13 de

³¹ El Tribunal Local señaló que *conforme a lo previsto en el artículo 442, punto “1”, inciso “f” y punto “2”, en relación con lo dispuesto en el artículo 457, de la Ley General, que es coincidente cuando se trata de infracciones cometidas por servidores públicos en general, ... corresponderá dar vista a su superior jerárquico. [...]*

2. *Cuando alguno de los sujetos señalados en este artículo sea responsable de las conductas relacionadas por violencia política contra las mujeres en razón de género, contenidas en el artículo 442 Bis así como en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, será sancionado en términos de lo dispuesto en este capítulo según corresponda de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 443 al 458.*

Las quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género, se sustanciarán a través del Procedimiento Especial Sancionador.

(Adicionado mediante el Decreto publicado el 13 de abril de 2020)



abril de 2020), así como el Reglamento de Quejas y Denuncias (publicado el 14 de agosto de 2020), porque los hechos son anteriores a dicha normativa.

Incluso, refieren que la responsable incorrectamente ordenó la inscripción en el Registro Nacional de Personas sancionadas por VPG, pues éste se publicó el 22 de septiembre de 2020, y los hechos denunciados por los que se les sanciona ocurrieron en 2019.

3. Valoración

3.1. Esta Sala Monterrey considera que, en esencia, **tienen razón** los impugnantes denunciados, porque el Tribunal de Nuevo León debió estudiar todos los planeamientos que expusieron en su defensa, máxime si se tratan de cuestiones de estudio preferente (como la vía para estudiar el asunto), a fin de precisar, conforme al principio de no aplicación retroactiva de las normas, el marco normativo y jurisprudencial vigente en la fecha en que se cometieron las conductas denunciadas, a partir del cual debe estudiarse la posible VPG, aplicarse las sanciones y las medidas de reparación integral que jurídicamente correspondan.

En efecto, los impugnantes presentaron **escritos en defensa** de las conductas de VPG que se les atribuyen, en los que realizaron diversos planeamientos, tales como lo relacionado con el marco normativo vigente y aplicable a los hechos denunciados ocurridos en 2019³².

Ello, porque, en principio, **en su defensa ante el Tribunal Local alegaron que indebidamente se integró el procedimiento especial sancionador**, pues debió seguirse como ordinario sancionador ya que los hechos denunciados ocurrieron antes del proceso electoral, además de que incorrectamente se aplican de manera retroactiva las leyes derivadas de la reforma en materia de VPG (13 de abril de 2020), así como el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Local (publicado el 14 de agosto de 2020), porque los hechos son anteriores a dicha normativa, sin embargo, de la sentencia controvertida no se advierte que el Tribunal de Nuevo León estudiara o se pronunciara respecto sus argumentos.

³² Consultables de foja 2592 a foja 2708 en el Cuaderno Accesorio 4 del expediente en el que se actúa.

Incluso, ante esta Sala Monterrey los impugnantes denunciados refieren que la responsable incorrectamente ordenó su inscripción en el Registro Nacional de Personas sancionadas por VPG, pues éste se publicó el 22 de septiembre de 2020, y los hechos por los que se les sanciona ocurrieron en 2019.

En ese sentido, como se indicó, esta Sala Monterrey considera que el Tribunal Local, en principio, debió estudiar todos los planteamientos de las partes, máxime si se trataba de cuestiones de estudio preferente como la vía procedente para estudiar el asunto, y de precisar el marco jurídico vigente y aplicable a los hechos denunciados, pues en atención a las particularidades temporales de los hechos en controversia de 2019, debieron ser analizados y sancionados, conforme al **marco normativo vigente en la época que ocurrieron** y, acorde a lo previsto en el **Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres** y, tal como lo hizo, conforme a lo señalado en las jurisprudencias 48/2016, de rubro: *VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES*, y 21/2018 de rubro: *VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO*, de manera que el Tribunal Local sólo podía resolver la controversia, con base en ese marco normativo vigente en la época de los hechos, **sin tomar en cuenta las disposiciones normativas posteriores**³³.

20

Ello, porque en el caso, como se indicó, los hechos denunciados ocurrieron durante 2019, y una vez instruido el procedimiento especial sancionador, el

³³ Similar criterio que esta Sala Monterrey sostuvo al resolver el SM-JE-143/2021, en el que se estableció, en esencia: *En ese sentido, como se indicó, en atención a las particularidades temporales de los hechos en controversia, los hechos denunciados del 2017 debieron ser analizados y sancionados, conforme al marco normativo vigente en la época que ocurrieron los hechos y, acorde a lo previsto en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres y, al menos, conforme a lo concretamente de lo señalado 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, de manera que el Tribunal Local sólo podía resolver la controversia, con base en ese marco normativo vigente en la época de los hechos.*

En cambio, los hechos de 2020 deben juzgarse conforme a la jurisprudencia de rubro VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO, congruente con la reforma legal de 13 de abril de 2020 en materia de vpg. [...]

Sin embargo, para juzgar con perspectiva de género y con la visión más amplia posible, los Tribunales electorales, al juzgar hechos actuales, también pueden considerar aquellos eventos contextuales o referenciales sucedidos en el pasado, que si bien, directamente, no sean base de una sanción, puede valorarlos, a efecto de determinar si son indicativos de alguna incidencia o posible antecedente de conflicto que pusiera explicar de manera más completa, el alcance real de los hechos por los cuales decide sancionar conforme al marco normativo actual, pero, si en realidad esos hechos contextuales o referenciales son hechos denunciados, entonces sí, deberán estudiarse conforme a la norma vigente al momento de realizarse.

En el caso, como se indicó, la acreditación de vpg que tuvo por actualizada el Tribunal de SLP, derivó de las expresiones verbales emitidas en una entrevista radiofónica el 8 de abril de 2017 y en una rueda de prensa el 2 de diciembre de 2020, y los sancionó, globalmente, conforme lo dispuesto en la jurisprudencia de 3 de agosto de 2018, de rubro VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO, y la reforma legal de 13 de abril de 2020 en materia de vpg, sin considerar que, antes de los hechos denunciados de 2017 (ocurridos el 8 de abril de 2017) existía un marco de referencia normativo específico, diferente al que existe en la actualidad.

Además de que, consideró actualizada la VPG ejercida por el actual impugnante, en su calidad de ciudadano y notario público, y no distinguió a partir de su carácter de ciudadano y entonces aspirante a una candidatura local, para los hechos denunciados en 2020.



Tribunal Local únicamente tuvo por acreditada la VPG en cuanto al exhorto del Cabildo para que la segunda regidora impugnante se realizara un examen de personalidad, para descartar algún trastorno mental que le impida ejercer su cargo, y **ordenó dar vista al Congreso del Estado de Nuevo León** para que, conforme al artículo 442, numeral 1, inciso f), y numeral 2 (disposición reformada en 2020) imponga las sanciones que correspondan, además **ordenó su inscripción** en el Registro Nacional de Personas Sancionadas por VPG, publicado el 22 de septiembre de 2020, sin considerar que dicha normativa adquirió vigencia con posterioridad a los hechos denunciados y que la Sala Superior ha sostenido que la determinación de inscribir en el Registro Nacional de Personas que cometieron VPG únicamente se puede imponer por hechos realizados con posterioridad a la publicación de los acuerdos respectivos, emitidos tanto por el INE como por los institutos estatales, que crean las listas de personas infractoras en VPG³⁴.

De manera que, la responsable con independencia del sentido de su decisión **debió estudiar los planteamientos de los denunciados**, máxime si se trataba de una cuestión de estudio preferente, como la **vía por la que se debía estudiar el asunto**, así como **precisar el marco jurídico y jurisprudencial aplicable a los hechos denunciados de 2019**, aunado a que las sanciones y, en su caso, **medidas de reparación, también deben ser acorde a la normativa vigente al momento en que ocurrieron las conductas infractoras**.

3.2. No pasa inadvertido para esta Sala Monterrey, que los impugnantes señalan que debió llamarse al procedimiento sancionador al Ayuntamiento de Montemorelos y no a sus integrantes en lo individual, **sin embargo**, se considera **ineficaz** su planteamiento, pues de la denuncia de la que deriva el presente asunto, se advierte que la segunda regidora denunció de manera específica y en lo individual, a los servidores públicos y no al Ayuntamiento como tal.

³⁴ Ello, conforme con lo sostenido por la Sala Superior, al resolver el SUP-REC-361/2021, en el que esencialmente estableció: *la determinación consistente en la inscripción en el registro de personas que cometieron VPG únicamente se puede imponer por hechos realizados con posterioridad a la publicación los acuerdos respectivos, emitidos tanto por el INE como por los institutos estatales, que crean las listas de personas infractoras en VPG. Además, es de resaltar que esta obligación que tienen las autoridades administrativas electorales -tanto nacional como estatales- tuvo sus orígenes con lo resuelto por esta Sala Superior en el SUP-REC-91/2020. [...]*

De la lectura de esa sentencia, así como siguiendo los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, se desprende que únicamente podrán integrar la lista, tanto nacional como local de infractores, aquellas personas que hayan incurrido en violencia política de género con posterioridad no sólo al dictado de la sentencia SUP-REC-91/2020, sino, sobre todo, a la emisión de los registros correspondientes.

De manera que si la segunda regidora denunció concretamente a ciertos servidores públicos, es correcto que se instruya y resuelva el asunto en ese sentido, y en el supuesto de que la autoridad considere que pueden ser sujetos de responsabilidad y sanción distintas personas a las denunciadas, incluso al Ayuntamiento, previo a ello, entonces sí tendría que llamárseles al procedimiento.

En consecuencia, ante lo fundado del agravio analizado, es innecesario el estudio de los demás agravios de los impugnantes, pues el Tribunal Local deberá emitir una nueva sentencia en la que estudie los planteamientos de los denunciados expuestos durante la instrucción del procedimiento.

Apartado III. Efectos

En atención a lo expuesto, **se revoca** la sentencia impugnada, para que el Tribunal de Nuevo León emita una nueva determinación en la que:

1. Estudie los planteamientos hechos valer por las partes denunciadas, entre otros, el relacionado con la vía en la que debe instruirse el asunto, si a través del procedimiento especial sancionador, o como lo pretenden los denunciados, por la vía ordinaria sancionadora.
2. Precise el marco jurídico vigente y aplicable para estudiar y sancionar los hechos denunciados de 2019.
3. Sobre esa base, de acreditarse los hechos y la responsabilidad de los denunciados, determine primero, bajo un análisis directo y sucesivamente bajo un estudio contextual, si podría implicar VPG contra la regidora impugnante.
4. Para la calificación, la individualización de la sanción e imposición de medidas de reparación integral tome en cuenta la normativa vigente y aplicable a los hechos denunciados.
5. Todo esto, con libertad de juzgamiento, pero en el marco de los lineamientos precisados.

Lo anterior deberá informarlo a esta Sala Monterrey dentro de las 24 horas siguientes a que emita la determinación correspondiente, con las constancias que



así lo acredite³⁵.

Por lo expuesto y fundado se:

Resuelve

Primero. Se **acumulan** los expedientes SM-JE-269/2021 y SM-JE-270/2021 al diverso SM-JE-262/2021, por lo que se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos de los juicios acumulados.

Segundo. Se **desecha de plano** la parte de la demanda que dio origen al SM-JE-269/2021, únicamente en cuanto a la impugnación del Secretario del Ayuntamiento de Montemorelos, Nuevo León.

Tercero. Se **revoca** la sentencia impugnada para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

Notifíquese como en derecho corresponda.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

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

³⁵ Primero vía correo electrónico a la cuenta cumplimientos.salamonterrey@te.gob.mx, luego en original o copia certificada por el medio más rápido, apercibida que, en caso de incumplir lo ordenado en el plazo señalado, se aplicará alguna de las medidas de apremio a que se refiere el artículo 32 de la Ley de Medios.