

EXPEDIENTES: SUP-JE-115/2019 Y
ACUMULADOS

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE
LA MATA PIZANA ¹

Ciudad de México, a veinte de noviembre de dos mil diecinueve.

SENTENCIA que **confirma la resolución** emitida por el Tribunal
Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza **en el juicio 43/2019.**

ÍNDICE

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	5
III. REQUISITOS PROCESALES	5
IV. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA	8
1. PROBLEMA GENERAL.....	8
2. CONTEXTO.....	8
3. ESTUDIO DE LAS DEMANDAS.....	10
TEMA I: INDEBIDO DESECHAMIENTO DEL JUICIO CIUDADANO	11
1. Planteamiento.....	11
2. Decisión.....	11
3. Justificación.....	12
TEMA II. INVASIÓN DE COMPETENCIA DEL INSTITUTO LOCAL	14
1. Planteamiento de los demandantes.....	14
2. Tesis de la decisión.....	14
3. Justificación.....	14
4. Conclusión.....	18
TEMA III.- INDEBIDA FRAGMENTACIÓN O DIVISIÓN DE LA LITIS	18
1. Planteamiento de la demandante.....	18
2. Tesis de la decisión.....	19
3. Justificación.....	19
TEMA IV. INCOMPETENCIA PARA DEJAR SUBSISTENTES MEDIDAS CAUTELARES	21
1. Planteamiento.....	21
2. Decisión.....	21
3. Justificación.....	21
3.1 Naturaleza de las medidas cautelares.....	21
3.2 Base normativa sobre medidas de protección a la mujer en contextos de violencia.....	22
3.3 Determinación concreta.....	26
TEMA V. INDEBIDA REVOCACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL	27
1. Planteamiento.....	27
2. Decisión.....	28
3. Justificación.....	28
V. RESUELVE	34

GLOSARIO

Actores: Demandante en la instancia local: María Flores Enríquez.
Denunciados ante el Tribunal local: **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO.**

¹**Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** Araceli Yhali Cruz Valle, Roselia Bustillo Marín, Héctor Floriberto Anzures Galicia e Isaías Trejo Sánchez. **Colaboró:** Daniel Alejandro García López.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

CEDAW:	Convención sobre la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer.
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Convención Belém do Pará:	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer
Corte IDH/Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Instituto local/ OPLE:	Instituto Electoral de Coahuila.
INE:	Instituto Nacional Electoral
Juicio ciudadano federal:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Juicio ciudadano local:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de Coahuila.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley para erradicar la violencia:	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
Ley de Igualdad:	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Ley de Víctimas:	Ley General de Víctimas
LGBTQ+:	Comunidad lesbiana, gay, bisexual, transgénero, <i>queer</i> y otros.
Protocolo de Género:	Protocolo para juzgar con perspectiva de género de la SCJN
Protocolo de orientación sexual:	Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género
Protocolo de violencia:	Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres en razón de género
Reglamento:	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Monterrey:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey Nuevo León.
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral

I. ANTECEDENTES

De las constancias de autos, se desprenden los siguientes hechos:

A. Instancia local.

1. Juicio ciudadano local (43/2019). El veintiocho de agosto², María Flores Enríquez, coordinadora de organización electoral del Instituto local, presentó demanda de juicio ciudadano local para controvertir

² En lo subsecuente las fechas harán referencia al año dos mil diecinueve, salvo que se especifique año diverso.

diversos actos y omisiones atribuidos a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO** diversos funcionarios del propio OPLE que, en su concepto, constituían violencia política en razón de género.

2. Medidas preventivas. El diecinueve de septiembre, el Tribunal local dictó medidas preventivas y ordenó a las autoridades denunciadas evitar cualquier conducta que pudiera constituir acoso, discriminación o violencia política en razón de género contra la demandante María Flores Enríquez en el juicio local.

3. Acuerdo de escisión (43/2019). El siete de octubre, el Tribunal local **escindió** la demanda para conocer y resolver, por una parte, los actos relacionados con cuestiones de responsabilidad administrativa o disciplinaria y, por otra, el supuesto impedimento para ejercer el cargo causados por violencia política de género, acoso y hostigamiento laboral.

Con motivo de la escisión se integró el diverso expediente local 50/2019.

Así el Tribunal local se pronunciaría sobre los actos vinculados con supuesta violencia política y en expediente diverso determinaría lo conducente respecto a la responsabilidad administrativa o disciplinaria de funcionarios del Instituto local.

4. Acuerdo de declinación de competencia (50/2019). El ocho de octubre, el Tribunal local **declinó competencia** a favor del Órgano de Control Interno del OPLE, al considerar que es el facultado para instruir procedimientos de responsabilidad administrativa contra actos y omisiones atribuidos a diversos funcionarios de ese Instituto.

Así, en el expediente 43/2019, el Tribunal local se pronunciaría únicamente sobre la supuesta violencia política de género y el OIC sobre las responsabilidades administrativas de los funcionarios del Instituto local.

5. Resolución controvertida (43/2019). El veinticuatro de octubre, el Tribunal local determinó: **i)** desechar la demanda al no haberse agotado el principio de definitividad; **ii)** remitir la demanda al INE, y **iii)** mantener

**SUP-JE-115/2019
Y ACUMULADOS**

las medidas precautorias de naturaleza cautelar emitidas en la instancia local a favor de la demandante.

B. Instancia federal.

1. Demandas. El treinta de octubre, la demandante en el juicio ciudadano local, así como diversos funcionarios denunciados, promovieron medios de impugnación ante la Sala Monterrey, a fin de controvertir la resolución de desechamiento dictada en el expediente 43/2019, conforme a lo que se describe en la siguiente tabla:

NOMBRE	CARGO	EXPEDIENTE EN SALA MONTERREY
ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO	ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO	SM-CA-142/2019
ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO	ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO	SM-CA-143/2019
ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO	ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO	SM-CA-144/2019
-María Flores Enríquez (denunciante de violencia política)	-Coordinadora de Organización Electoral.	SM-CA-145/2019

2. Consulta competencial. En su oportunidad, el magistrado presidente de la Sala Monterrey planteó, a esta Sala Superior, consulta competencial para determinar qué órgano debe conocer y resolver las demandas.

3. Recepción en Sala Superior y turno. El cuatro de noviembre, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior los oficios por los que el Magistrado Presidente de la Sala Monterrey remitió los acuerdos de consulta competencial, así como las demandas que integraron los juicios respectivos.

4. Turno. En su momento, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes **SUP-JE-115/2019, SUP-JE-116/2019, SUP-JE-117/2019 y SUP-JDC-1775/2019** y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

5. Acuerdo de competencia y acumulación. En su oportunidad, la Sala Superior acumuló los juicios y asumió competencia para conocerlos.

6. Admisión y cierre de instrucción. De igual forma, en su momento, el Magistrado Instructor admitió las demandas, cerró instrucción y ordenó elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para resolver los juicios electorales y el juicio ciudadano³ en los que se actúa, toda vez que la materia de controversia está vinculada con una queja en la que se atribuyen responsabilidades por la obstaculización de ejercicio del cargo de una servidora pública electoral, atribuida a diversos funcionarios del Instituto local, **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO**, cuestión que está reservada para ser conocida y resuelta por esta Sala Superior.

Lo anterior, de conformidad con el acuerdo plenario de competencia emitido por esta Sala Superior en los juicios que se analizan.

III. REQUISITOS PROCESALES

Los juicios que se analizan cumplen los requisitos de procedencia.⁴

³ Con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución; 184, 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f) y 83, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley de Medios, en relación con lo estipulado en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los cuales se determinó la integración de los expedientes denominados "juicios electorales" para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controvertan actos o resoluciones en la materia que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios o recursos previstos en la legislación electoral adjetiva.

⁴ Artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley de Medios.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

1.- Forma. Las demandas fueron presentadas por escrito, en donde los actores precisan: sus nombres; domicilios para oír y recibir notificaciones; resolución controvertida; la autoridad responsable; los hechos; los conceptos de agravio; ofrecen medios de prueba, y asientan sus firmas autógrafas.

2.- Oportunidad. Los medios de impugnación fueron presentados de manera oportuna dentro del plazo de cuatro días⁵ ya que de autos se advierte que los actores tuvieron conocimiento de la resolución impugnada el veinticuatro de octubre⁶ y presentaron las demandas de los juicios electorales y del juicio ciudadano federal ante la responsable el siguiente treinta, por lo que se considera oportuna su presentación.

El acto impugnado no está vinculado a un procedimiento electoral, por lo que el cómputo del plazo para su impugnación sólo debe considerar los días hábiles, es decir, con exclusión de los sábados y domingos, y los inhábiles en términos de ley.

Así, el plazo para impugnar la sentencia controvertida transcurrió del veinticinco al treinta de octubre, pues los días sábado veintiséis y domingo veintisiete no se cuentan por ser inhábiles.

En consecuencia, si las demandas de los juicios electorales y ciudadano fueron presentadas el treinta de octubre, es claro que se interpusieron dentro del plazo legal, por lo tanto, es evidente el cumplimiento del requisito.⁷

3.- Legitimación. Respecto del juicio ciudadano federal, se satisface el requisito, toda vez que la actora es una ciudadana que comparece por su propio derecho y aduce una posible afectación a su derecho de

⁵ Con fundamento en el Artículo 8 de la Ley de Medios.

⁶ En autos obran las constancias de notificación de la resolución impugnada a todos los actores, con fecha veinticuatro de octubre.

⁷ Debe precisarse que la demanda del juicio ciudadano federal fue presentada el treinta de octubre ante el Tribunal local y remitida a la Sala Monterrey al día siguiente; respecto a los juicios electorales, fueron presentados directamente ante dicha Sala, por lo que se actualiza el criterio sostenido, respecto que la presentación del medio de impugnación ante esta Sala Regional interrumpe el plazo por tratarse del órgano competente para conocer y resolver la controversia. Es aplicable la Jurisprudencia 43/2013 de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUMPE EL PLAZO.**

integrar un órgano administrativo electoral,⁸ por actos y omisiones supuestamente constitutivos de violencia política por razón de género.

Respecto a los actores de los juicios electorales, de igual forma se cumple el requisito, porque **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO**, controvierten una sentencia del Tribunal local en la que les vincula al cumplimiento de una medida de protección.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior, el criterio jurisprudencial⁹ conforme al que quienes fungieron como autoridades en la instancia local carecen de legitimación activa para ejercer medios de defensa, sin embargo, el caso en concreto no rige al recaer en un supuesto de excepción.

En el caso que se analiza, el acto controvertido podría causar detrimento de los intereses, derechos o atribuciones de las personas que fungieron como responsables, pues se les atribuyen actos y omisiones que pudieran actualizar algún tipo de responsabilidad.

4.- Interés Jurídico. El interés de la actora que fungió como demandante en el juicio ciudadano local se satisface debido a que la determinación de desechar la demanda del medio de impugnación local podría vulnerar su derecho a poder integrar un órgano de autoridad electoral libre de supuesta violencia política, así como su derecho a la tutela judicial efectiva.

Por lo que respecta a los **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO** que promueven los juicios electorales, de igual forma se satisface el requisito, porque la resolución controvertida remite el asunto al INE, lo cual consideran indebido, pues desde su óptica, el Instituto local es el órgano competente para dirimir la

⁸ De conformidad con los artículos 79, apartado 2, en relación con el 80, apartado 1, inciso f), de la Ley de Medios.

⁹ Jurisprudencia 30/2016, de rubro: **LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL.**

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

controversia.

5.- Definitividad. La resolución controvertida es un acto definitivo y firme, porque no existe algún medio de impugnación previsto que deba agotarse previo a recurrir ante esta instancia federal.

En consecuencia, toda vez que se encuentran satisfechos los requisitos procesales antes descritos, se procede al análisis del estudio del fondo de la controversia.

IV. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

A fin de analizar de manera contextual los argumentos de los actores, en primer lugar, se planteará el problema general; posteriormente, se precisarán las razones del Tribunal local para desechar, remitir al INE y dejar subsistentes unas medidas cautelares y, por último, se procederá al análisis de los conceptos de agravio de manera temática

1. PROBLEMA GENERAL.

Determinar si fue conforme a Derecho la resolución del Tribunal local, mediante la que: **a) desechó la demanda** de la coordinadora de organización electoral del Instituto local; **b) remitió la demanda al INE**, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente, y **c) mantuvo las medidas precautorias** de naturaleza cautelar.

2. CONTEXTO.

a. ¿En qué consistió la controversia planteada ante el Tribunal local?

Demanda por actos constitutivos de supuesta violencia política. El veintiocho de agosto, la coordinadora de organización electoral del Instituto local presentó juicio ciudadano para controvertir diversos actos y omisiones atribuidos a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO** diversos funcionarios del propio Instituto que, en su concepto, constituían violencia política en razón de género.

La demandante señaló que los mencionados funcionarios públicos realizaron actos de manera orquestada, colectiva, sistemática y reiterada para amedrentarla, intimidarla y amenazarla, con el objetivo de hacerla abandonar su cargo y sentar antecedentes negativos en su expediente del servicio profesional electoral nacional.

La demandante expuso que desde el catorce de mayo de dos mil dieciocho se han instruido en su contra cuatro procedimientos laborales disciplinarios y se han presentado denuncias ante la Dirección para Promover la Igualdad y Prevenir la Discriminación del Estado de Coahuila.

Para la demandante, los procedimientos laborales y las mencionadas denuncias son el reflejo del acoso, hostigamiento, discriminación y violencia política por razón de género de la que ha sido víctima por parte de diversas autoridades del Instituto local.

La demandante señaló ante el Tribunal local que los actos y omisiones que motivaron su denuncia le han impedido ejercer su cargo dentro del Instituto, pues considera que la han amedrentado, intimidado y amenazado para que abandone su cargo de coordinadora de organización electoral.

b. ¿Cuáles medidas aplicó el Tribunal local ante los hechos que se le plantearon?

Emisión de medidas cautelares. El diecinueve de septiembre, el Tribunal local dictó medidas precautorias de naturaleza cautelar a favor de la demandante, en las que ordenó a los servidores públicos denunciados que se condujeran con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, objetividad y profesionalismo, para evitar cualquier conducta que pudiera constituir acoso, discriminación o violencia política en razón de género, permitiéndole desarrollar las actividades inherentes a su cargo.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

En esa resolución también se ordenó al Consejo General del Instituto local que informara semanalmente sobre el cumplimiento de las funciones asignadas a la demandante.

c. ¿Qué decidió el tribunal local?

El veinticuatro de octubre el órgano jurisdiccional local emitió resolución en la que determinó lo siguiente:

i) Desechar la demanda por falta de definitividad, pues consideró que se debió agotar el procedimiento sancionador ante la autoridad administrativa electoral;

ii) Remitir al INE, para que determine lo conducente respecto a la supuesta violencia política por razones de género, que pudiera implicar la remoción de los consejeros electorales locales, pues consideró que no procedía el reenvío al Instituto local, porque los consejeros electorales están involucrados en los supuestos actos de violencia política de género, y

iii) Mantener las medidas precautorias de naturaleza cautelar hasta en tanto se resuelva en definitiva la controversia, con fundamento en el protocolo de violencia política y en tratados internacionales para erradicar la violencia contra la mujer (Convención *Belém do Pará* y CEDAW).

3. ESTUDIO DE LAS DEMANDAS.

Del análisis de los escritos de demanda se advierten diversos conceptos de agravio dirigidos a controvertir cada una de las decisiones del Tribunal local: **1)** el desechamiento por falta de definitividad; **2)** el reenvío al INE y **3)** la determinación de dejar subsistentes las medidas cautelares emitidas a favor de la demandante.

Los enjuiciantes exponen diversos conceptos de agravio para controvertir esas tres determinaciones de la responsable, los cuales se pueden englobar en cinco temas principales:

- 1.- Indebido desechamiento del juicio ciudadano
- 2.- Invasión de competencia del instituto local
- 3.- Indebida fragmentación o división de la litis
- 4.- Incompetencia para dejar subsistentes medidas cautelares
- 5.- Indebida revocación de medidas de protección por orientación sexual

Así, por metodología se analizarán los conceptos de agravio de manera temática y, en su caso, conjunta en atención al tipo de determinación que se controvierta.¹⁰

TEMA I: INDEBIDO DESECHAMIENTO DEL JUICIO CIUDADANO.

1. Planteamiento.

La actora del juicio ciudadano considera que fue indebido que se haya tenido por actualizada la causal de improcedencia de falta de definitividad, pues el protocolo para atender la violencia por razón de género le otorga competencia jurisdiccional al Tribunal local para conocer el tema, aunado a que no se actualizan los supuestos de procedencia del procedimiento sancionador.

2. Decisión.

El agravio es **inoperante**, porque efectivamente no existía la posibilidad jurídica de agotar el procedimiento sancionador ante el OPLE, porque en la supuesta violencia política de género están involucrados todos los consejeros del Instituto local, sin embargo, se considera correcto que el asunto se haya remitido al INE.

¹⁰ Jurisprudencia 4/2000 **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

3. Justificación.

El Tribunal local decidió desechar la demanda al considerar que la actora del juicio ciudadano incumplió con el requisito de procedencia por falta de definitividad al estar regulado el procedimiento administrativo sancionador cuyo conocimiento le corresponde al Instituto local.

Sin embargo, el tribunal local determinó que existía imposibilidad para remitir el asunto al Instituto local, porque dentro de los sujetos denunciados están los consejeros del OPLE, a quienes precisamente les correspondería resolver el procedimiento sancionador local, por ello decidió remitir los autos al INE, para que en el ámbito de su competencia determinara lo correspondiente.

La Sala Superior considera que el Tribunal local actuó de manera incorrecta al desechar por falta de definitividad, pues ellos mismos advirtieron que en el caso de supuesta violencia política de género estaban involucrados todas las consejerías del OPLE, porque lo correcto hubiera sido que declarara su incompetencia y remitiera el asunto al INE.

Sin embargo, la inoperancia de los conceptos de agravio deriva de que finalmente el Tribunal local remitió el asunto al INE para que resolviera en plenitud de atribuciones, lo cual es acorde con precedentes resueltos por esta Sala Superior, como son los siguientes:

Caso Quintana Roo (SUP-JE-102/2016). El diecinueve de octubre de dos mil dieciséis la Sala Superior revocó una determinación de la UTCE del INE en la que se acordó no iniciar procedimiento administrativo sancionador con motivo de una denuncia presentada por una funcionaria electoral de un OPLE.

La aludida revocación fue para el efecto de que la autoridad administrativa electoral federal: 1) se pronunciara sobre las medidas pertinentes con relación a los hechos, con apoyo en el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres; 2) realizara un estudio

de la denuncia primigenia, con perspectiva de género respecto a iniciar o no un procedimiento administrativo sancionador.

Caso Jalisco (SUP-JDC-1679/2016). El diecinueve de octubre de dos mil dieciséis, este órgano jurisdiccional advirtió, entre otras cuestiones, la posible vulneración del derecho al ejercicio del cargo de una funcionaria electoral de un OPLE, derivado de la denuncia de diversas conductas atribuibles a varios integrantes del Instituto electoral del cual formaba parte que limitaban la práctica de sus labores.

Al respecto, se determinó dar vista al INE con las denuncias relativas al acoso laboral denunciado, para que, en plenitud de sus atribuciones, se pronunciara respecto de la vulneración a la normativa electoral, derivado de que la determinación de responsabilidad como instancia primigenia, es competencia de dicho órgano administrativo federal.

De los precedentes descritos se advierte que esta Sala Superior ha determinado que la autoridad administrativa electoral federal es competente para iniciar procedimientos sancionadores por alegadas violaciones o irregularidades que puedan incidir en el desempeño de algún integrante de un OPLE por supuesta violencia política de género.

Así, los hechos vinculados con supuesta violencia política entre quienes integran un órgano electoral podrían incidir, de manera injustificada, en la actuación, desempeño o toma de decisiones de las y los funcionarios electorales, lo cual a su vez podría constituir una transgresión a los principios de profesionalidad, independencia y autonomía que deben regir el ejercicio de la función electoral y un impedimento para el libre ejercicio del cargo.¹¹

En conclusión, acorde a los criterios sostenidos por esta Sala Superior, si bien el Tribunal local no debió desechar por falta de definitividad, se

¹¹ Ver la tesis LXXXV/2016, de rubro: **ACOSO LABORAL. CONSTITUYE UN IMPEDIMENTO PARA EL EJERCICIO DEL CARGO, CUANDO SE ACREDITA EN CONTRA DE ALGÚN INTEGRANTE DE UN ÓRGANO ELECTORAL**

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

considera correcta la decisión de remitir el asunto al INE al estar denunciados todos los integrantes del Consejo General del OPLE.

TEMA II. INVASIÓN DE COMPETENCIA DEL INSTITUTO LOCAL.

1. Planteamiento de los demandantes.

Los actores de los juicios electorales SUP-JE-116/2019 y SUP-JE-117/2019 consideran indebido el envío de la demanda al INE, pues se vulnera el ámbito competencial del Instituto local y las garantías de independencia, porque el INE no tiene competencia para sancionar a los funcionarios del Instituto local, pues ello corresponde a diversos órganos locales.

2. Tesis de la decisión.

Es **infundado** el concepto de agravio, porque la remisión del asunto al INE se hizo con el objetivo de que conozca de manera integral los actos y omisiones atribuidos a diversos funcionarios del Instituto local, incluidos los consejeros locales.

Sin embargo, ello no implica que el INE deba sancionar indefectiblemente a los funcionarios que no son consejeros electorales, pues para el caso que se acredite alguna infracción el INE podrá sancionar únicamente a aquellas personas respecto de las que tenga competencia y podrá dar las vistas que considere pertinentes a las autoridades competentes.

3. Justificación.

a. Marco jurídico.

La competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y

de orden público la cual se debe analizar, incluso, de manera oficiosa.¹²

En este sentido, conforme al principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución federal, las autoridades únicamente están facultadas para realizar lo que la ley expresamente les permite.

Así, una autoridad será competente cuando exista una disposición jurídica que le otorgue expresamente la atribución para emitir el acto correspondiente. Por tanto, cuando un acto es emitido por órgano incompetente, estará viciado y no podrá afectar a su destinatario.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que cuando un juzgador advierta, por sí o a petición de parte, que el acto impugnado se emitió por una autoridad incompetente, o es fruto de otro que contiene este vicio, puede válidamente negarles algún efecto jurídico.¹³

Por otra parte, respecto al régimen sancionador, esta autoridad ha considerado que la legislación de la materia otorga competencia para conocer de irregularidades e infracciones a la normativa electoral tanto al INE, como a los OPLE, dependiendo del tipo de infracción y **de las circunstancias de comisión de los hechos** motivo de denuncia.¹⁴

b. Caso concreto.

Los actores parten de la premisa equivocada de que el asunto debe ser conocido y resuelto exclusivamente por el OPLE, por lo siguiente.

El Tribunal local determinó remitir el asunto al INE porque entre los sujetos denunciados se encuentran los propios consejeros integrantes

¹² 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.**

¹³ Véanse las sentencias de los expedientes SUP-JDC-127/2018, SUP-RAP-20/2018 y SUP-JRC-72/2014. Asimismo, tiene aplicación la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.**

¹⁴ Véase las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-8/2017, SUP-REP-15/2017, SUP-REP-142/2017, SUP-REP-174/2017, SUP-REP-160/2018, SUP-REP-645/2018 y SUP-REP-646/2018 acumulados.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

del Consejo General del Instituto local, a quienes se les atribuyen actos y omisiones vinculados con el hostigamiento, acoso laboral y violencia política en razón de género en contra de María Flores Enríquez.

En este sentido, es claro y evidente que, los consejeros electorales locales no podrían conocer y resolver sobre una queja en que fueron señalados como denunciados.

Esto es así, porque conforme a lo previsto en el Código Electoral local,¹⁵ el Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias y la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, son los órganos competentes del OPLE para conocer el procedimiento ordinario sancionador.

La Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos es la encargada de tramitar la queja y de elaborar el correspondiente proyecto de resolución, el cual será propuesto a la Comisión de Quejas y Denuncias y, en caso de que ésta lo apruebe, lo someterá a conocimiento y resolución del Consejo General.

En este contexto, es claro que no es conforme a derecho que los integrantes del órgano colegiado que fueron denunciados sean los que conozcan y resuelvan el procedimiento ordinario sancionador correspondiente.

En este sentido, se considera conforme a derecho que sea el INE, por conducto de la UTCE, el órgano de autoridad que conozca el asunto, tomando en consideración el contexto integral de los hechos motivo de denuncia y sin dividir la continencia de la causa.

Esto es así, porque el procedimiento ordinario sancionador busca restituir el orden alterado e inhibir conductas violatorias a normas y principios que rigen la materia electoral.

Así, la investigación que lleve a cabo la UTCE para el esclarecimiento de

¹⁵ Artículos 278 – 295.

los hechos debe cumplir los principios de legalidad, profesionalismo, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, celeridad, mínima intervención y proporcionalidad,¹⁶ de la cual puede arribar a diversos resultados:

i. Que constate que están acreditadas conductas de violencia política de género o afectación a los principios que rigen la función electoral y a qué personas son atribuibles.

ii. Que concluya que las conductas motivo de denuncia, o alguna de ellas, no constituyen violencia política de género ni afectación a los mencionados principios; pero existen elementos suficientes para considerar que se puede estar frente a la comisión de algún ilícito de distinto orden o de un delito cuya competencia es de otra autoridad y estar en aptitud de darle vista con mayores elementos.

iii. Que constate que no hay responsabilidad alguna de las personas denunciadas, así como tampoco la necesidad de dar vista a alguna autoridad.

De lo anterior, se advierte que la investigación que lleve a cabo el INE debe abarcar a todos aquellos sujetos que fueron denunciados, incluso, este órgano colegiado ha sustentado el criterio que, si del trámite respectivo se considera que existen otros sujetos que puedan tener responsabilidad es deber de la autoridad emplazarlos al procedimiento sancionador.¹⁷

Además, existen precedentes en los que las personas involucradas en supuestas irregularidades por violencia política no solamente fueron consejeros sino otros funcionarios del Instituto (Caso Jalisco SUP-JDC-

¹⁶ Conforme a lo previsto en los artículos 468 de la Ley Electoral y 17, párrafo 1 del Reglamento de Quejas.

¹⁷ Jurisprudencia 17/2011, de rubro: **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS.** Jurisprudencia 36/2013, de rubro: **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DEBE EMPLAZAR A TODO SERVIDOR PÚBLICO DENUNCIADO.**

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

1679/2016).

En este sentido, esa investigación permitirá dilucidar la situación en que se desarrollaron los hechos motivo de denuncia, en su caso, los principios o derechos vulnerados y la gravedad de las conductas, atendiendo, tanto a la posible afectación al principio de independencia en el ejercicio de la función electoral de la denunciante como a la alegada situación de violencia política de género en su contra.

Por tanto, a partir del resultado de la indagatoria, el INE queda en total **plenitud de atribuciones** para decidir si existe base para sancionar a quien o quienes resulten responsables, o de dar vista a otras autoridades, cuya resolución podrá ser controvertida ante el órgano jurisdiccional que corresponda.¹⁸

4. Conclusión.

El hecho de que el INE conozca del procedimiento sancionador por las conductas que motivaron la denuncia no implica que necesariamente tenga que sancionar a funcionarios del OPLE, cuando la competencia para ello corresponda a otra autoridad, lo cual deberá determinar en plenitud de atribuciones.

Sin embargo, ello no le impide dar la vista respectiva a la autoridad que sí tenga atribuciones para imponer la sanción que en derecho corresponda.

TEMA III.- INDEBIDA FRAGMENTACIÓN O DIVISIÓN DE LA LITIS.

1. Planteamiento de la demandante.

La actora en el juicio ciudadano aduce que le causa agravio la escisión de su demanda, pues ello provocó que se dividiera la continencia de la causa, porque el Tribunal local ordenó remitir al Órgano Interno de

¹⁸ En similares términos se ha pronunciado esta Sala Superior al resolver los juicios SUP-JE-107/2016 y SUP-JDC-5/2017.

Control del Instituto local la parte correspondiente a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, siendo que lo correspondiente a los supuestos actos de violencia política por razón de género fue remitido al INE.

La actora considera que la escisión le causa agravio, porque se fragmenta su impugnación, con lo cual las autoridades no valorarán de manera completa su argumentación.

2. Tesis de la decisión.

El concepto de agravio es **infundado** porque la actora parte de una premisa incorrecta al considerar que se fragmentaron los hechos, siendo que lo que hizo la responsable fue remitir los autos a dos autoridades que tienen competencia para conocer sobre los hechos motivo de denuncia, por lo que cada una de ellas en plenitud de atribuciones desarrollarán las investigaciones que correspondan, pero no se advierte que se haya dividido la continencia de la causa.

3. Justificación.

a. Contexto.

El siete de octubre, el Tribunal local determinó escindir la demanda presentada por María Flores Enríquez.

Esto, porque advirtió que algunos de los planteamientos estaban vinculados con la responsabilidad administrativa de diversos funcionarios públicos del OPLE, en tanto que otros, están relacionados con violencia política de género ejercida en contra de la quejosa.

En este sentido, el inmediato día ocho de octubre, el Tribunal responsable determinó que los hechos presuntamente constitutivos de responsabilidad administrativa atribuidos a diversos funcionarios del Instituto local debían ser conocidos por el Órgano Interno de Control del propio OPLE.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

Por otra parte, en la resolución ahora impugnada, el Tribunal local declinó competencia para que el INE conociera los hechos relacionados con violencia política de género, al considerar que están involucrados todos los consejeros locales.

b. Caso concreto.

La actora aduce que la escisión de su demanda fue indebida porque el Tribunal local fragmentó sus argumentos al considerar que dos autoridades distintas deben conocer de la misma.

A juicio de esta Sala Superior, la actora parte de la premisa incorrecta de que su demanda al haber sido escindida para que conozca el INE y el Órgano Interno de Control, ésta no será conocida de manera integral.

En efecto, el hecho de que el Tribunal local haya remitido la demanda a dos autoridades ello no implica que la investigación que cada una de ellas lleve a cabo sea de manera sesgada.

Esto es así, pues como se precisó, las autoridades tienen el deber de llevar a cabo una indagatoria, en el respectivo ámbito de atribuciones, que cumplan los principios de legalidad, profesionalismo, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, celeridad, mínima intervención y proporcionalidad.

Por tanto, ambas autoridades deben conocer de la queja en un contexto integral, sin que se advierta que se haya dividido la continencia de la causa, menos aún, que exista una invasión de competencia de una u otra, pues las dos tienen competencia para conocer de los hechos que motivaron la denuncia.

En efecto, en cuanto al INE, en el apartado que antecede ya se precisaron las razones por las cuales es competente para conocer del asunto, en tanto que, respecto al Órgano Interno de Control del OPLE su competencia está expresamente prevista en el título cuarto denominado

“De la responsabilidad de los servidores públicos de la función electoral” del Código Electoral local.

En este sentido, a consideración de esta Sala Superior no existe impedimento alguno para que ambas autoridades conozcan, en el respectivo ámbito de competencia, los hechos que, en opinión de la quejosa, son constitutivos de infracción.

c. Conclusión.

La determinación del Tribunal local de remitir la queja a dos autoridades que consideró competentes por declinatoria no implica la división de la continenencia de la causa, porque los hechos motivo de denuncia se deben investigar en un contexto integral y no de manera aislada.

TEMA IV. INCOMPETENCIA PARA DEJAR SUBSISTENTES MEDIDAS CAUTELARES.

1.- Planteamiento. Los promoventes de los juicios electorales consideran indebido que el Tribunal local haya dejado subsistentes las medidas cautelares dictadas a favor de la actora en el juicio ciudadano local, siendo que desechó y determinó remitir el asunto al INE.

2.- Decisión.

El concepto de agravio se considera **infundado** porque los operadores de justicia electoral tienen atribuciones para dictar medidas cautelares en aquellos casos en los que se involucre violencia política de género, inclusive podrán dejar subsistentes las medidas, en aquellos casos que remitan el asunto a otra autoridad para que conozca el fondo respectivo.

3.- Justificación.

3.1 Naturaleza de las medidas cautelares.

La Sala Superior se ha pronunciado en el sentido que las medidas

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

cautelares¹⁹, surgen como una protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, la cual trae consigo el deber de garantizar la más extensa protección de los derechos humanos.

Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo.

3.2 Base normativa sobre medidas de protección a la mujer en contextos de violencia.

a. Constitucional y convencional.

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

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

Con base en los ordenamientos internacionales,²⁰ los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la violencia contra la mujer en la vida política y pública del país, para lo cual deben adoptar medidas jurídicas para conminar al presunto agresor a

¹⁹ Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la **Jurisprudencia 10/2015**, de rubro. **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

²⁰ Opinión consultiva 18, Ver párrafo 1 y 7 de la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Artículos 4, inciso j), y 7, inciso d), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículos II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y artículo 7.a de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

abstenerse de los actos que atenten contra la mujer.²¹

b. Legal.

En el ámbito jurídico nacional, se ha reconocido la implementación de actos de protección y de urgente aplicación a favor de las presuntas víctimas. Esas medidas se otorgan por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.²²

c. Jurisprudencial.

Corte Interamericana

Las medidas precautorias constituyen una garantía jurisdiccional de carácter preventivo que tiene una doble función: cautelar en tanto que están destinadas a preservar una situación jurídica, pero también y fundamentalmente tutelar, porque protegen derechos humanos buscando evitar daños irreparables a las personas.²³

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

Nacional

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares son mecanismos autorizados por la ley para garantizar todo derecho con probabilidad de insatisfacción, mediante la salvaguarda de una situación de hecho.²⁴

²¹ Artículo 7.a de la Convención de Belém do Pará.

²² Artículo 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

²³ Ver: CIDH, Medidas provisionales, *Caso Urso-Branco vs Brasil*, 7 de julio de 2004.

²⁴ MEDIDAS CAUTELARES. CONCEPTO, PRESUPUESTOS, MODALIDADES, EXTENSIÓN, COMPLEJIDAD Y AGILIDAD PROCESAL. Tesis: I.4o.C.4 K (10a.), Décima Época Pág. 2653

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

Como criterio orientativo se cita a manera de ejemplo un precedente de Tribunales Colegiados de Circuito en el que se sostiene que el juzgador o autoridad que conozca de un juicio en donde se excuse de conocer de un asunto estará obligado, en su caso, a pronunciarse sobre la suspensión de los actos reclamados.²⁵

Lo anterior con el objeto de mantener una medida cautelar que impida que el acto que lo motiva siga causando afectación de forma irreparable.²⁶

Sala Superior

Esta Sala Superior ha establecido que las autoridades electorales están obligadas a evitar la afectación de derechos político-electorales por hechos u omisiones vinculadas con **violencia política de género**, lo cual se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos.²⁷

d. Protocolos.

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

Ahora bien, en el **Protocolo para juzgar con perspectiva de género de la SCJN**, se prevé que, de acuerdo con el deber de garantía y debida

²⁵ Tesis: (I Región) 4o. J/4 (10a.). **IMPEDIMENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. LOS JUECES DE DISTRITO QUE LO MANIFIESTEN, EXCEPTO CUANDO LA EXCUSA SEA EL INTERÉS PERSONAL EN EL ASUNTO, ESTÁN OBLIGADOS A PRONUNCIARSE SOBRE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS SOLICITADA, PARA LO CUAL, PREVIAMENTE DEBEN PROVEER SOBRE LA ADMISIÓN O DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA O, EN SU CASO, DE SU AMPLIACIÓN**

²⁶ Y a manera de ejemplo se pueden citar otras legislaciones como la Ley de Amparo en la que se sostiene que no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona. (Ver artículo 128 de la Ley de Amparo)

²⁷ Jurisprudencia 48/2016, cuyo rubro es: **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES.**

diligencia, en cuanto se tenga noticia de un caso, quienes juzgan deberán preguntarse si la víctima requiere medidas especiales de protección.²⁸

e. Conclusión respecto a la base normativa.

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

Acorde con la normatividad constitucional, convencional y legal analizadas, así como los criterios jurisprudenciales de diversos órganos, esta Sala Superior considera que en los casos en que se denuncia o se involucra violencia política por razón de género, las autoridades al emitir las medidas cautelares, **caso por caso y de manera prudencial**, deberán tomar en consideración los siguientes aspectos:

i) Emisión de medida cautelar. Cualquier autoridad (administrativa o jurisdiccional) en cuanto tenga conocimiento del caso puede decretar medidas precautorias que estime conveniente para otorgar la debida protección a la víctima.

ii) Temporalidad. Las medidas se pueden dictar en cualquier estado procesal del asunto, dado que lo relevante es la protección de la posible víctima.

Así, las medidas cautelares se podrán emitir en cualquier momento, a partir de que la autoridad tenga conocimiento de los hechos presuntamente constitutivos de violación de derechos humanos.

iii) Vía impugnativa. Tales medidas se pueden emitir en cualquier medio de defensa o vía impugnativa, sin importar su carácter, sean procedimientos administrativos sancionadores, juicios o recursos.

En conclusión, las medidas cautelares se deben emitir en cualquier medio en que la autoridad esté conociendo el asunto, en cualquier

²⁸ Protocolo de género, SCJN, 2015, página 82.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

momento procesal en que se encuentre y en cualquier circunstancia, con independencia que, con posterioridad a su dictado, el medio de impugnación resulte improcedente o sea remitido a autoridad diversa para que conozca el fondo de la controversia.

3.3 Determinación concreta.

Los promoventes de los juicios electorales consideran indebido que el Tribunal local haya dejado subsistentes las medidas cautelares dictadas a favor de la actora en el juicio ciudadano local, siendo que desechó y determinó remitir el asunto al INE.

Para mayor claridad a continuación se describe la situación sobre el dictado de las medidas cautelares y la resolución en la que se dejaron subsistentes.

Medida cautelar. El diecinueve de septiembre, el Tribunal local dictó medidas preventivas y ordenó a las autoridades denunciadas evitar cualquier conducta que pudiera constituir acoso, discriminación o violencia política en razón de género contra la demandante en la instancia local.

Resolución de desechamiento y remisión al INE. Ahora bien, el veinticuatro de octubre, el Tribunal local determinó: **i)** desechar la demanda al no haberse agotado el principio de definitividad; **ii)** remitir la demanda al INE, y **iii)** mantener las medidas precautorias de naturaleza cautelar hasta que se resuelva el asunto.

En su resolución, el Tribunal local sostuvo que la determinación para mantener la vigencia de las medidas cautelares obedecía a evitar daños irreparables a la demandante.

Lo anterior lo sustentó en los deberes generales de prevención, protección y garantía de los derechos humanos previstos en el artículo 1, de la Constitución, así como en normas específicas y deberes reforzados establecidos en la Convención de Belém do Pará y CEDAW.

El tribunal local sostuvo que la subsistencia de las medidas cautelares obedecía al desconocimiento de si los actos atribuidos a las autoridades señaladas como responsables constituían o no discriminación, acoso, hostigamiento laboral o violencia en razón de género y como consecuencia si afectaron o no sus derechos para desempeñar el cargo.

Conforme a lo que se ha expuesto, esta Sala Superior considera que **no asiste razón a los actores**, porque los órganos jurisdiccionales electorales, tanto federales como locales tienen deberes de debida diligencia, en aquellos casos en los que se les plantee alguna posible vulneración a derechos de la mujer en contexto de violencia política por razón de género.

Así, los operadores de justicia electoral tienen atribuciones para dictar medidas cautelares en aquellos casos que así lo consideren, inclusive podrán dejar subsistentes las medidas, cuando remitan el asunto a otra autoridad para que conozca el fondo de la alegada violencia política de género.

Lo anterior, es acorde con los estándares de protección de los derechos de la mujer establecidos en nuestra constitución, en los tratados internacionales y en la normativa enfocada a erradicar todo tipo de violencia contra la mujer.

Por tanto, **se considera conforme a derecho que el Tribunal local haya dejado subsistentes las medidas cautelares** hasta en tanto la autoridad competente para conocer del asunto resuelva lo que corresponda.

TEMA V. INDEBIDA REVOCACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL.

1. Planteamiento.

Los actores del juicio electoral SUP-JE-115/2019 plantean que la determinación del Tribunal local de dejar subsistentes las medidas

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

cautelares a favor de la demandante revoca de facto las medidas dictadas en un procedimiento laboral disciplinario a favor de un funcionario perteneciente a la comunidad LGBT+ por presunta discriminación por razón de orientación sexual.

2. Decisión.

El concepto de agravio es **infundado** porque contrariamente a lo que sostienen los actores la sentencia del Tribunal local no revocó ni hizo pronunciamiento alguno respecto a las medidas de protección que supuestamente fueron otorgadas a favor de una persona por orientación sexual en un procedimiento laboral disciplinario.

Al respecto, en el caso concreto se considera que **todas las autoridades jurisdiccionales tienen el deber de privilegiar la coexistencia de las medidas de protección que se hayan emitido a favor de personas involucradas en un conflicto** en que las partes se atribuyen de manera recíproca actos de hostigamiento ya sea por orientación sexual o por razón de género.

3.- Justificación.

Deberes de privilegiar la coexistencia de medidas de protección.

La resolución controvertida es acorde con el deber de todas las autoridades jurisdiccionales para privilegiar la coexistencia de las medidas de protección que se hayan emitido a favor de personas involucradas en un conflicto en que las partes se atribuyen de manera recíproca actos de hostigamiento ya sea por orientación sexual o por razón de género, conforme a lo siguiente:

A. Estándares de valoración en la emisión de medidas de protección.

Como se ha analizado las autoridades jurisdiccionales electorales tienen deberes especiales, conforme al principio de debida diligencia y acceso

a la justicia, para proteger a las mujeres en contexto de la alegada violencia política.

No obstante, esos deberes de debida diligencia, es necesario desarrollar estándares de actuación para aquellos casos en los que los operadores de justicia electoral decidan emitir medidas de protección a favor de alguna presunta víctima en el contexto de un conflicto por acoso u hostigamiento al interior de órgano electoral.

B. Protección transversal de derechos humanos a través de medidas cautelares

Aplicar un **análisis transversal acompañado de una interpretación holística de los derechos humanos**²⁹ permitirá visualizar cómo convergen distintos tipos de discriminación en términos de posibles conflictos judiciales en una misma controversia, con el fin de evitar la desprotección o desatención de los derechos de las personas involucradas.

Tal escenario exige a las y los operadores jurídicos **no ignorar todas las categorías sospechosas que puedan concurrir en un caso**, y en tales condiciones, están obligados a realizar un análisis cuidadoso de la situación para garantizar un acceso efectivo de la justicia.

El análisis transversal es un proceso y una estrategia que conlleva un **análisis contextual del problema** para conseguir que las inquietudes y experiencias de los justiciables (desde la diversidad y en condiciones de vulnerabilidad) sean parte integral de la elaboración de las decisiones judiciales.

En ese sentido, para evitar resoluciones apartadas, el enfoque

²⁹ Dworkin, Ronald. 2014. Justicia para Erizos. México. Fondo de Cultura Económica. p. 152- 153 La interpretación es ubicuamente holística. "Una interpretación entrelaza multitudes de valores y supuestos de tipos muy diferentes, [...] la red de valores en una alegación interpretativa no acepta jerarquía alguna de dominación y subordinación. La red enfrenta el desafío de la convicción en su conjunto; si se cambia una sola brizna, el resultado puede ser sísmico. En la interpretación el holismo no es pasivo: es muy activo."

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

transversal de derechos humanos, también se apoya de una **argumentación jurídica holística**³⁰ la cual, dota de herramientas para enfrentar la confrontación de derechos en la resolución de conflictos y la elaboración de proyectos de acuerdo con una amplia visión del ejercicio y tutela de los derechos humanos.

En ese sentido, juzgar con un enfoque basado en los derechos humanos busca reforzar su garantía y protección, desde un abordaje de las complejidades del problema desde una perspectiva holística, teniendo en cuenta las conexiones entre las personas involucradas.

Se trata de un todo que mira holísticamente cada una de las piezas involucradas en el conflicto, las personas, y los derechos a proteger, de manera que, el acceso a la justicia y su impartición sea completa e integradora de todos los aspectos del caso.

i) Los tribunales electorales y su enfoque transversal en la tutela de los derechos humanos.

Cuando se trata de autoridades jurisdiccionales electorales locales y federales, como órganos constitucionales y, por tanto, tuteladores de derechos humanos, también tienen la obligación de realizar todas las debidas diligencias y acceso a la justicia de todas las personas.

Los tribunales electorales son órganos obligados a proteger y tutelar el ejercicio efectivo de derechos humanos de la ciudadanía, de tal forma que, deben juzgar de manera reforzada el principio de igualdad y no

³⁰ Ver: Taruffo, Michele. 2003. Cinco lecciones mexicanas: memoria del Taller de derecho procesal. México: TEPJF. Pp. 185. "En la dimensión sintética u holística de la decisión judicial, vinculada a la individualización de la "historia" o la "narración" explicativa de los hechos del caso [...], el juez debe completar una elección no entre hipótesis particulares y hechos específicos, sino entre narraciones distintas y alternativas relacionadas al conjunto de los hechos de la litis." Ver. Taruffo, Michele. 2005. La prueba de los hechos. Madrid: Trotta Pág. 319. *Criterios conjuntos de decisión sobre el hecho*. "La concepción holista [...] es significativa [...] subraya la importancia de la consideración conjunta de los hechos y de las pruebas que a ellos se refieren, [...] Desde este punto de vista, es necesaria una reflexión adicional, la determinación de criterio conjuntos de decisión no abandona de la metodología analítica en favor de la concepción holista, sino completa el cuadro analítico de presupuestos que están intrínsecamente vinculados con él." Ver, Pérez, Juan Manuel. 2007. Los problemas de las teorías holísticas del derecho. Revista DOXA No. 30. Publicación de la Universidad de Salamanca, España. Consultable en: www.cervantesvirtual.com/>descargaPdf>los-problemas-de-las-teorias-holisticas-del-derecho.

discriminación, eje transversal de sus decisiones con enfoque de derechos humanos.

En consecuencia, **la autoridad electoral jurisdiccional tiene el deber de juzgar con perspectiva inclusiva**, con enfoque de derechos humanos, con una interpretación integral y holística del caso, así como con una visión contextual, y todo ello, involucra a una justicia electoral inclusiva en el derecho procesal, específicamente a las medidas cautelares respecto de las personas involucradas.

ii) Coexistencia de medidas de protección a favor de las personas involucradas en un conflicto.

Si bien, como en el caso, las medidas cautelares emitidas en favor de la actora para prevenir acciones que constituyan violencia política contra ella mientras se resuelve el caso, deben ser adecuadas para evitar que uno de los denunciados y por otro lado también actor, se le invada su ámbito de derechos.

Esto es que, una medida de protección debe ser adecuada de tal forma que no vulnere el derecho de otra persona o ponga en riesgo el ejercicio de un derecho humano, en este caso por aquella persona que fue responsabilizada por cometer discriminación y actos de hostigamiento contra ella.

Las autoridades jurisdiccionales electorales tienen un deber reforzado de analizar de manera integral, caso por caso, las medidas de protección que se deban adoptar en aquellas controversias que surjan al interior de un órgano de autoridad electoral.

Por ello, en la determinación sobre las medidas de protección en el contexto de un conflicto entre funcionarios electorales, **la autoridad electoral jurisdiccional deberá analizar con especial atención si existen otras medidas cautelares otorgadas a favor de la**

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

contraparte, pues si ello ocurriera tendría que adoptar los mecanismos jurídicos correspondientes para no hacer nugatorios los derechos de alguna de las personas involucradas.

C. Aplicación del estándar al caso concreto.

Si bien el Tribunal local no hizo mención a los estándares que se han fijado sobre el deber de privilegiar la coexistencia de las medidas de protección que se hayan emitido a favor de personas involucradas en un conflicto, lo cierto es que la medida cautelar que se emitió a favor de una presunta víctima por violencia de género no interfiere con alguna otra que se haya emitido por otra categoría sospechosa.

Contrariamente a lo sostenido por los actores, de la resolución controvertida no se advierte que se haya revocado alguna medida otorgada a su favor por razón de orientación sexual.

Se afirma lo anterior, porque la medida de protección dictada en el procedimiento laboral disciplinario³¹ a la que aluden los actores se refería a la reubicación de la demandante en el juicio ciudadano local en una oficina fuera del edificio central del OPLE en el que se venía desempeñando, siendo que la medida cautelar que deja subsistente el Tribunal local no aborda esa temática.

Como se ha expuesto, la medida cautelar que deja subsistente el Tribunal local, en la parte que interesa, involucra dos aspectos:

a) Ordenó a las autoridades señaladas como responsables que se condujeran con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, objetividad y profesionalismo, conforme a lo previsto en el artículo 8, del Reglamento de relaciones laborales del Instituto local, y

³¹ Identificados con las calves IEC/AI/PLD/001/2019 y IEC/AI/PLD/002/2019, integrados con motivo de las denuncias presentadas por dos funcionarios del Instituto local en contra de la demandante ante el Tribunal local, por actos de discriminación y hostigamiento laboral por razón de orientación sexual.

b) Ordena evitar cualquier conducta que pudiera constituir acoso, discriminación o violencia, para permitir a la actora desarrollar plenamente sus actividades conforme al cargo para el que fue designada.

Como se advierte realmente no existe colisión entre las medidas dictadas en el procedimiento laboral disciplinario y las que se dejan subsistentes por el Tribunal local, pues en la segunda no se aborda siquiera la reubicación de la demandante.

Además, en el caso concreto el asunto relacionado con los supuestos actos de hostigamiento de la denunciante en la instancia local en contra de una persona por su orientación sexual está todavía pendiente de resolución definitiva por las autoridades correspondientes.

Lo anterior es así, porque de las constancias de autos se advierte que la denunciante en la instancia local controvertió la resolución recaída al procedimiento laboral disciplinario en el que se le sancionó por ese tipo de irregularidades, por lo que el aspecto relacionado con el hostigamiento por orientación sexual sigue pendiente de determinación final.³²

En ese orden, todas las autoridades jurisdiccionales o administrativas que conozcan la controversia quedan vinculadas a resolver conforme a los estándares fijados para la emisión de medidas cautelares privilegiando la coexistencia de las otorgadas a favor de las partes involucradas.

En consecuencia, no asiste razón a los actores en cuanto a que la subsistencia de las medidas cautelares en el juicio local afecte el contenido de la medida de protección otorgada a su favor en un procedimiento laboral disciplinario.

³² El procedimiento laboral disciplinario de referencia es el IEC/AI/PLD/001/2019, en el cual se sancionó a la denunciante ante la instancia local y está pendiente de determinación final ante el OPLE.

Conclusión del apartado concreto

Por tanto, en el caso, desde una perspectiva transversal de los derechos humanos y de una visión holística, no se acredita que las medidas de protección establecidas a favor de la denunciante en la instancia local, se invada alguna medida otorgada a alguna persona por orientación sexual.

En consecuencia, se advierte que la actuación del Tribunal local es acorde con el estándar establecido sobre que las autoridades electorales jurisdiccionales tienen el deber de interpretar de forma transversal e integral los asuntos, desde un enfoque de derechos humanos, para que no se trastoquen o vulneren derechos de las víctimas involucradas.

CONCLUSIÓN GENERAL. Al haber resultado infundados los conceptos de agravio planteados por la y los actores, conforme a lo analizado en cada uno de los apartados de esta resolución, lo procedente es **confirmar la sentencia controvertida.**

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

V. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada, por las razones expuestas en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE, como en términos de Ley corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

**SUP-JE-115/2019
Y ACUMULADOS**

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL 115/2019 Y SUS ACUMULADOS³³

I. Introducción y contexto del caso, **II.** Criterio mayoritario, **III.** Razones por las que consideró que resultaba innecesario estudiar si hubo una indebida revocación de las órdenes de protección, **IV.** Elementos conceptuales de las órdenes de protección y **V.** Conclusión.

I. Introducción

Comparto el sentido de la sentencia en tanto que se debe confirmar la resolución controvertida. Sin embargo, el agravio relativo a la indebida revocación de medidas de protección, desde mi punto de vista debió tratarse de manera distinta, de ahí que emita el presente voto concurrente.

El caso que nos ocupa surge de conflictos entre el personal del Instituto Electoral de Coahuila³⁴. A partir de diciembre de dos mil dieciocho se iniciaron procedimientos laborales disciplinarios en contra de María Flores Enríquez³⁵. En uno de estos procedimientos, al momento de dictar la admisión del asunto, se concedió una “medida temporal de protección” a la presunta infractora, consistente en la reubicación de su lugar de trabajo a un diverso inmueble del Instituto Electoral local.

A su vez, María Flores Enríquez presentó un juicio para la ciudadanía, a nivel local, para controvertir actos y omisiones atribuidos a **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO** diversos funcionarios del propio Instituto que, en su concepto, constituían violencia política en razón de género. Entre los hechos que señaló la demandante, se encontraba la instrucción en su contra de cuatro

³³ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

³⁴ En adelante Instituto Electoral local.

³⁵ En lo que interesan en este asunto son los procedimientos laborales disciplinarios **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO.**

procedimientos laborales disciplinarios. En esa demanda solicitó el dictado de medidas cautelares.

En atención a su solicitud, el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza³⁶ identificó el juicio con el número 43/2019 y dictó “medidas precautorias” a favor de la demandante, en las que ordenó a las y los servidores públicos denunciados que se condujeran con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, objetividad y profesionalismo, para evitar cualquier conducta que pudiera constituir acoso, discriminación o violencia política en razón de género, permitiéndole desarrollar las actividades inherentes a su cargo.

Ahora bien, el veinticuatro de octubre del año en curso, el Tribunal local determinó: **i)** desechar la demanda al no haberse agotado el principio de definitividad; **ii)** remitir la demanda al Instituto Nacional Electoral³⁷, y **iii)** mantener las medidas precautorias de naturaleza cautelar emitidas en la instancia local a favor de la demandante.

En contra de esa resolución, tanto María Flores Enríquez –denunciante en la instancia local–, como los servidores públicos del Instituto Electoral local –denunciados– promovieron juicios electorales y para la ciudadanía.

Los actores del juicio electoral SUP-JE-115/2019 –servidores públicos denunciados en la instancia local– plantean que la determinación del Tribunal local —consistente en dejar subsistentes las medidas cautelares a favor de María Flores Enríquez—revoca de facto las dictadas en un procedimiento laboral disciplinario.

Evidenciadas las circunstancias del caso, a continuación, en cuatro apartados expondré las razones por las que estimó que se debió analizar de manera distinta el agravio de indebida revocación de medidas de protección.

³⁶ En lo subsecuente Tribunal Electoral local.

³⁷ En adelante INE.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

Primero, señalaré las razones de la mayoría para concluir que todas las autoridades jurisdiccionales tienen el deber de privilegiar la coexistencia de las medidas de protección que se hayan emitido a favor de personas involucradas en un conflicto en el que las partes se atribuyan recíprocamente actos de violencia.

En segundo lugar, expondré las razones por las que considero que no hubo una indebida revocación de las órdenes de protección, así como por qué resultaba innecesario realizar el estudio de medidas de protección planteado en la sentencia.

Finalmente, resaltaré algunas precisiones de los elementos conceptuales entorno a las órdenes de protección.

II. Criterio mayoritario

La mayoría de quienes integran la Sala Superior consideraron inoperantes o infundados los agravios planteados en las demandas del presente asunto, de ahí que se confirme la resolución reclamada por las razones que se precisan en la sentencia.

En esencia se señaló que, si bien fue indebido que el Tribunal local desechara la demanda por falta de definitividad, —dado que lo correcto hubiese sido que declarara su incompetencia y que la remitiera al INE— lo cierto es que finalmente remitió el asunto a dicho Instituto, a fin de que resolviera en plenitud de atribuciones, en tanto que estaban denunciados todos los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral local.

Para efecto del presente voto, lo relevante de la decisión mayoritaria consiste en la alegación de indebida revocación de medidas de protección.

Tal alegación se determinó infundada, porque la sentencia del Tribunal local no revocó ni hizo pronunciamiento alguno respecto a la medida de protección otorgada en un procedimiento laboral disciplinario y debido a que todas las autoridades jurisdiccionales tienen el deber de privilegiar la

coexistencia de las medidas de protección que se hayan emitido a favor de personas involucradas en un conflicto, en el que las partes se atribuyen recíprocamente actos de violencia.

III. Razones por las que considero que resultaba innecesario estudiar si hubo una indebida revocación de las órdenes de protección

En el tratamiento del último agravio abordado en la sentencia descansan mis razones concurrentes, pues contrario a lo aprobado por la mayoría de quienes integran el Pleno de la Sala Superior, considero que resultaba innecesario analizar la supuesta indebida revocación de la orden de protección.

En efecto, como ya fue precisado, la sentencia aprobada por la mayoría parte de la base de que no hubo una indebida revocación de medida, ya que trataron temáticas distintas. En este sentido, una derivaba de un proceso interno por discriminación y tenía que ver con el hecho de que la persona acusada de acoso se trasladara a otro edificio, mientras que la otra estaba vinculada a un proceso por supuesta violencia política de género iniciado por la persona acusada de acoso. En ese caso, la medida dictada por el Tribunal estaba planteada en términos amplios y dirigida al debido comportamiento de las personas señaladas en la denuncia.

Además, se desarrolla un marco jurídico para establecer un estándar de valoración cuando existen coexistencia de medidas de protección que se hayan emitido a favor de personas involucradas en un conflicto en el que, como se ha dicho, las partes se atribuyen de manera recíproca actos de violencia.

Sin embargo, de las propias constancias exhibidas por los promoventes **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO** era posible advertir que **ya no existía una coexistencia de medidas de protección**, de ahí que resultará innecesario realizar un estudio respecto de lo ordenado en cada una de las medidas y en

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

consecuencia resultará también innecesario establecer un marco jurídico para determinar cuál debía subsistir en caso de coexistencia.

En esas constancias se advierte que sólo en el primer procedimiento laboral disciplinario se concedió una medida temporal de protección consistente en la reubicación de María Flores Enríquez de su lugar de trabajo a otro edificio, la cual subsistiría hasta que la resolución quedaría firme e inatacable, ya sea porque no fuere recurrida dentro del plazo previsto para tal efecto o cuando se resolviera el último recurso que se hubiese interpuesto.

Sin embargo, se anexó a la demanda la resolución de dicho procedimiento laboral disciplinario, de la cual se advierte que el Secretario Ejecutivo, como autoridad resolutora del procedimiento laboral disciplinario, el veinticinco de abril del año en curso determinó fundado el procedimiento y **dejó sin efectos la medida temporal de protección consistente en la reubicación física del lugar de trabajo de María Flores Enríquez** (resolutivo octavo), y **ordenó reubicarla en su lugar habitual de trabajo** (resolutivo noveno).

Lo anterior fue reiterado por el Consejo General del Instituto Electoral local, el veintiocho de junio de la presente anualidad, al resolver el recurso de inconformidad ordenado por la Sala Superior **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL. VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO** en contra de la medida de protección concedida, en el cual se señaló que el recurso se había quedado sin materia, en virtud de la resolución del procedimiento laboral disciplinario, en la cual se dejó sin efectos la medida temporal de protección³⁸.

Por lo tanto, el tratamiento de dicho agravio se debió limitar a calificarlo de **infundado**, pero en virtud de que la medida de protección que alegan fue revocada de facto con el dictado de medidas a favor de la actora ante la instancia local, en realidad ya se había dejado sin efectos al momento

³⁸ Véase el acuerdo IEC/CG/042/2019, el cual obra agregado a los autos del recurso de reconsideración SUP-REC-218/2019, y al tratarse de un expediente del índice de la Sala Superior, se tiene a la vista como un hecho notorio, en términos del artículo 15 de la Ley de Medios.

de resolver el fondo del procedimiento laboral disciplinario, entonces, lo cierto es que no se podía revocar dicha orden de protección al ser inexistente al momento de dictar la resolución controvertida y, por ende, resultaba innecesario analizar la temática de cada una de las medidas precautorias, así como establecer un marco jurídico de estándar de valoración para medidas de protección coexistentes.

Con independencia de lo anterior, tampoco comparto algunas consideraciones respecto de los elementos conceptuales de las órdenes de protección, por las razones que se precisarán en el siguiente apartado.

IV. Elementos conceptuales de las órdenes de protección

Las intervenciones judiciales en asuntos donde se alega violencia de género siempre conllevan efectos sociales, es por esto que la precisión y claridad conceptual es fundamental.

Me parece que la sentencia confunde las medidas cautelares en materia electoral con las órdenes de protección para casos de violencia contra las mujeres. Por un lado, alude indistintamente a ambas como si fueran lo mismo (incluso combina su denominación al llamarlas también “medidas de protección”) y por otro, al destacar su naturaleza, toma elementos de las medidas cautelares³⁹.

Si bien las medidas cautelares en materia electoral y las órdenes de protección en casos de violencia comparten elementos en común al ser herramientas de tutela preventiva que tienen como fin prevenir, detener o evitar que se repita una violación, es pertinente separarlas y mantenerlas delimitadas en sus respectivas esferas de acción.

Las medidas cautelares en materia electoral están previstas para conductas relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión sujetas a procedimientos sancionadores, mientras que las

³⁹ Por ejemplo, se cita la Jurisprudencia 10/2015, de rubro. MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

órdenes de protección lo están para casos de violencia política basada en el género.

Así, el objetivo constitucional de las medidas cautelares electorales es suspender o cancelar de manera inmediata transmisiones en radio y televisión⁴⁰ o propaganda, que contraríen la ley, por lo que no necesariamente tienen que ver con cuestiones de violencia política de género.

Así, el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE⁴¹ las define como:

Actos procedimentales que determine el Consejo, la Comisión o los órganos desconcentrados competentes, a solicitud de la Secretaría Ejecutiva, la Unidad Técnica, un Organismo Público Local o el Vocal Ejecutivo de la junta correspondiente, a fin de lograr el cese de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción a la normatividad electoral, con el objeto de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normatividad electoral, hasta en tanto se emita la resolución definitiva.

Por su parte, las órdenes de protección están previstas en el artículo 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁴², como:

- Actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, fundamentalmente precautorias y cautelares;

⁴⁰ Apartado D, Base III, del artículo 41, de la Constitución.

⁴¹ Artículo 7.XVII.

⁴² En términos más amplios, la Ley General de Víctimas establece en su artículo 40 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.* Ver también artículo 7. VIII.

- Que deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente después de que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

Asimismo, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza prevé la existencia de órdenes de protección⁴³.

El artículo 33 de la Ley General señala que “*las autoridades jurisdiccionales competentes*” valorarán y determinarán “*medidas similares en sus resoluciones o sentencias*”. Si bien ese artículo se acota a la materia civil, familiar o penal, esta Sala Superior, basándose en el deber de debida diligencia; en el Protocolo para Atender la Violencia Política en Razón de Género; en las disposiciones de esa Ley, y en las leyes que le son aplicables al quehacer de este Tribunal Electoral⁴⁴, ha

⁴³ Artículo 17. Las órdenes de protección, son actos de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, son fundamentalmente precautorias y cautelares, podrán otorgarse de oficio o a petición de parte, por el Ministerio Público o por los órganos jurisdiccionales competentes, en el momento en que tenga conocimiento del hechos de violencia contra las mujeres presuntamente constitutivos de infracciones o delitos, evitando en todo momento que la persona agresora, por sí o a través de algún tercero, tenga contacto de cualquier tipo ya sea con la víctima directa, indirectas o ambas.

Artículo 19.- Las órdenes de protección de emergencia y preventivas deberán ser otorgadas por la autoridad competente y ser implementadas por el Agente del Ministerio Público, en un término no mayor de ocho horas siguientes al conocimiento del hecho que las generen en todos los casos relacionados con violencia familiar, violencia de género y delitos contra la libertad, la seguridad sexual y contra la familia.

⁴⁴ De conformidad con el artículo 99, fracción X, constitucional, los artículos 186, fracción X y 189 fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), determinan que el Tribunal Electoral, su Sala Superior, sus magistradas y magistrados, tienen las facultades allí señaladas, además de las que se establezcan en las leyes y su Reglamento. Además, el artículo 199, fracción XV, determina que las y los magistrados tendrán las atribuciones “que sean necesarias para el correcto funcionamiento del Tribunal”.

Asimismo, el artículo 99, fracción V, constitucional y el artículo 186, fracción III, inciso c, de la LOPJF, determinan que el Tribunal Electoral es competente para resolver en forma definitiva e inatacable las controversias que se susciten por “actos y resoluciones que violen los derechos político–electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares”.

Ahora bien, el artículo 199, fracción XII, de la LOPJF, establece que son atribuciones de las y los magistrados electorales: “*Formular los requerimientos ordinarios necesarios para la integración de los expedientes en los términos de la legislación aplicable*”.

El Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 5, señala que este Tribunal, “*tiene el deber de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de los grupos en situación de vulnerabilidad, considerando sus particulares condiciones de desigualdad o de desventaja, facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial electoral. Las y los servidores públicos competentes deben proteger el derecho de estos grupos a recibir un trato apropiado en los procedimientos administrativos y judiciales a su cargo.*”

En el mismo sentido, el artículo 7 de dicho Reglamento, determina que: “*El personal del Tribunal Electoral deberá garantizar, desde el ámbito de su competencia, el respeto, la protección y la promoción de la igualdad, principalmente en cuanto al ejercicio de los derechos político–electorales en contextos libres de discriminación y de violencia.*”

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

otorgado ese tipo de medidas que derivaron en la tesis X/2017⁴⁵, que señala:

- Cuando exista violencia política de género, el Tribunal Electoral debe dictar y solicitar medidas de protección que garanticen el respeto del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.
- Aun cuando se tenga por cumplido el fallo, es posible mantenerlas, hasta en tanto lo requiera la víctima o concluya el cargo para el que ha sido nombrada, a fin de salvaguardar la integridad y garantizar el derecho de las mujeres a ejercerlo.

Así, dado que la naturaleza y objeto de las medidas cautelares y de las órdenes de protección son distintas, es conveniente no confundirlas ni trasladar automáticamente los parámetros para determinar su pertinencia.

Por otro lado, la sentencia refiere cuáles deberían ser los *estándares de valoración en la emisión de medidas de protección* sin tomar en cuenta tres elementos fundamentales: la opinión de quien las solicita, así como de sus defensoras; la perspectiva de género y el análisis de riesgo.

En efecto, ninguna orden de protección podrá delinearse efectivamente si no toma en cuenta las peticiones y necesidades particulares de quien la solicita. Así lo determina el Protocolo para Atender la Violencia Política en Razón de Género al señalar que esas órdenes *deben definirse en congruencia con las aspiraciones de las víctimas*.

La regulación de las órdenes de protección no se hizo pensando en las particularidades que implica la materia electoral ni el ejercicio de los derechos políticos. Así, en tanto no existan normas concretas, la sede judicial es la que propiciará la adaptación de este tipo de medidas, lo que no puede hacerse sin tomar en cuenta a quienes viven la violencia.

⁴⁵ Esta tesis deriva de los únicos dos casos en los que la Sala Superior ha atendido temas relacionados con órdenes de protección: el acuerdo plenario en el [SUP-JDC-1654/2016](#) de 15 de agosto de 2017, del caso de Rosa Pérez Pérez, mujer indígena, en su momento presidenta municipal de Chenalhó, Chiapas; así como de la tercera resolución en el incidente de inejecución de sentencia del [SUP-JDC-1773/2016](#) y acumulado del 4 de octubre de 2017, de Felicitas Muñiz Gómez, en su momento, presidenta municipal de Mártir de Cuilapan, Guerrero.

Asimismo, el enfoque de género en el diseño y ejecución de estas medidas es fundamental a fin de verificar los impactos diferenciados que una orden de protección puede generar, así como la aproximación adecuada a las necesidades de la víctima.

Además, es necesario diseñar una metodología que permita evaluar los riesgos que corre una víctima y, a partir de ello, generar un plan de protección⁴⁶. Desde luego, esto no implica trasladar a la víctima la responsabilidad de delinear estas medidas, sino atender la problemática que presenta, acorde a su situación particular.

Por otra parte, la sentencia tendría que haber incorporado los estándares que prevén la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (artículo 31) y la Ley General de Víctimas (artículos 40 y 41) para las medidas de protección:

- Principio de protección primordial de la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las personas;
- Principio de necesidad y proporcionalidad;
- Principio de confidencialidad;
- Principio de oportunidad y eficacia;
- El riesgo o peligro existente;
- La seguridad de la víctima;
- Los elementos con que se cuente;
- 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.

Estos estándares deben adaptarse a las necesidades de las víctimas, así como a las particularidades y contexto de cada caso. En tal sentido, las autoridades competentes deberán determinar cuál es la medida que atiende de mejor manera el riesgo.

⁴⁶ Cabe señalar que, en México no hay experiencia sobre análisis de riesgos en materia electoral, ya que primordialmente se han trabajado para periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

En el caso, es conveniente señalar que las medidas ordenadas por el Tribunal local resultaban insuficientes ante una alegación de violencia política de género ya que únicamente se conmina a las y los consejeros a actuar conforme el mandato constitucional que les rige⁴⁷. Ello, a diferencia de las ordenadas por el instituto local frente alegaciones de hostigamiento, discriminación y violencia sexual y/o laboral, las cuales consistieron en mover del edificio a la denunciada.

Por esas razones, me parece que los elementos conceptuales que la sentencia expone como estándar de valoración sobre las órdenes de protección, se traslapan con las medidas cautelares y, además, resultan incompletos.

V. Conclusión

En conclusión, considero que, en el presente caso, se debió declarar infundado el agravio con motivo de que la supuesta orden de protección que se alega fue revocada, en realidad ya se había dejado sin efectos, por lo que resultaba innecesario realizar el análisis desarrollado en el proyecto.

⁴⁷ Textualmente, la sentencia del 19 de septiembre de 2019 señala: “*PRIMERO. Se DECLARA PROCEDENTE la emisión de MEDIDAS PREVENTIVAS DE NATURALEZA CAUTELAR A FAVOR DE MARÍA FLORES ENRÍQUEZ.*

SEGUNDO. Se ORDENA a los servidores públicos del IEC [...] que:

Se conduzcan con estricto apego a los principios de certeza, legalidad, objetividad, profesionalismo que establece el artículo 8 del Reglamento de Relaciones Laborales del IEC evitando cualquier conducta que pueda constituir acoso, discriminación o violencia en razón de género contra María Flores Enríquez, permitiéndole desarrollar plenamente las actividades que le corresponden conforme al cargo para el cual fue designada como Coordinadora de Organización Electoral del Instituto Electoral de Coahuila.

TERCERO. Se ORDENA al Consejo General del IEC remita en un plazo de 24 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, el catálogo de funciones que por disposición legal corresponden al cargo de Coordinadora de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, así como la documentación que lo justifique.

CUARTO. Se ORDENA al Consejo General del IEC que informe semanalmente a este órgano colegiado sobre el cumplimiento de las funciones asignadas a María Flores Enríquez de Acuerdo con su encargo.

QUINTO. Se VINCULA al Consejo General del IEC para que vigile el debido cumplimiento de la presente medida preventiva.

SEXTO. Se APERCIBE a las autoridades señalada como responsables que en caso [sic] no observar esta resolución se les impondrá una multa de las medidas de apremio contenidas en el artículo 75 de la Ley de Medios de Impugnación [...]”

Con base en lo expuesto, voto a favor del sentido de la sentencia, es decir, de confirmar la resolución controvertida, para el efecto de que el INE sea quien conozca los hechos denunciados y resuelva lo que proceda conforme a Derecho, pero sosteniendo las razones expuestas en relación con el agravio de indebida revocación de medidas de protección.

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL ASUNTO SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS (DENUNCIA POR PRESUNTA VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO Y ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES)⁴⁸

En este documento expondré las razones por las cuales voto en contra de la sentencia dictada en los asuntos identificados.

Por un lado, explicaré por qué comparto la decisión de confirmar la resolución reclamada por lo que hace al desechamiento del juicio ciudadano local y a la decisión de enviar el asunto al Instituto Nacional Electoral (en adelante “INE”), pero siguiendo un razonamiento distinto al desarrollado en la sentencia.

Por el otro, estableceré por qué estimo que –en las circunstancias del caso concreto– fue indebido que el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza (en adelante “Tribunal local”) adoptara una medida cautelar y la mantuviera por un tiempo prolongado, sin definir con rapidez

⁴⁸ Colaboraron en la elaboración de este documento: Augusto Arturo Colín Aguado y Lizzeth Choreño Rodríguez.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

cuál era el órgano competente para resolver el planteamiento de la ciudadana María Flores Enríquez, respecto a la denuncia de hechos supuestamente constitutivos de violencia política de género, así como de las medidas cautelares que debían adoptarse en definitiva durante la tramitación del caso.

Al respecto, precisaré los criterios que se deben observar para justificar que una autoridad dicte medidas cautelares en el supuesto específico de que no tenga competencia directa u originaria para conocer del asunto.

En mi opinión, debe procurarse que las medidas cautelares sean adoptadas por la autoridad competente para conocer del asunto principal, o bien, por la autoridad expresamente facultada para ello en el marco del proceso o procedimiento respectivo. En todo caso, la posibilidad de que una autoridad que no tiene competencia directa sobre el asunto adopte este tipo de medidas precautorias –tratándose específicamente de casos de violencia u otras conductas que podrían afectar gravemente a personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad– debe ser sumamente excepcional y desplegarse en observancia de los siguientes requisitos: *i)* justificar de manera reforzada las circunstancias que podrían derivar en un grave daño de difícil reparación a derechos como la vida, la integridad personal y la libertad, y *ii)* se debe de actuar con una debida diligencia en aras de que la autoridad competente o expresamente facultada resuelva lo correspondiente respecto a la adopción de medidas cautelares.

En los apartados siguientes profundizaré en las consideraciones en las que se sustenta el presente voto particular, el cual formulo con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

a) Sobre la determinación de improcedencia del juicio ciudadano

La ciudadana María Flores Enríquez argumenta que fue indebida la decisión del Tribunal local de decretar la improcedencia del medio de impugnación. Su planteamiento se basa en que –a su decir– el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres (en adelante “Protocolo”) le otorga competencia jurisdiccional al Tribunal local para conocer del tema, sumado a que no se actualizan los supuestos para la procedencia del procedimiento sancionador.

En la sentencia se determina que este agravio es inoperante. Se señala que tiene razón la promovente al señalar que no había posibilidad de agotar el procedimiento sancionador ante el Instituto Electoral de Coahuila (en adelante “Instituto local”), pues la denuncia por violencia política de género involucra a todas las consejeras y consejeros; sin embargo, se concluye que esa cuestión no impacta lo resuelto porque fue correcto que el Tribunal local remitiera el asunto al INE.

En torno a este punto, me parece relevante destacar que en la sentencia realmente no se responde al argumento que formula la ciudadana. La cuestión jurídica que se debía resolver consiste en si el Tribunal local tiene competencia para conocer, mediante alguno de los medios de impugnación a través de los cuales ejerce su jurisdicción, de escritos en los que –como aspecto central– se reclamen o denuncien hechos que pudieran constituir actos de violencia política de género.

Es por esta razón que no comparto el tratamiento que se da a este planteamiento. En mi consideración, se debió responder que –contrario a lo alegado por la ciudadana– las autoridades jurisdiccionales –en atención al modelo de justicia electoral adoptado en la normativa aplicable– no tienen la potestad para atender directamente a una persona que posiblemente es víctima de violencia política de género. Este tipo de planteamientos propiamente no consisten en la promoción de un medio de impugnación en contra de una determinación o conducta de una

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

autoridad electoral, sino en quejas o denuncias de hechos que deben ser tramitadas a través de los procedimientos sancionadores correspondientes.

Este criterio fue adoptado recientemente en la sentencia **SUP-JDC-1549/2019**, aprobado por mayoría de votos de quienes integramos esta Sala Superior. En ese caso, una diputada federal presentó ante esta autoridad jurisdiccional un escrito como juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, mediante el cual denunciaba a otro diputado federal por la realización de ciertas manifestaciones que estimó implicaban violencia política en razón de género en su contra.

Esta Sala Superior calificó el juicio como improcedente, porque la pretensión de la ciudadana promovente no coincidía con el objeto de alguno de los medios de impugnación electoral, sumado a que en un sentido estricto no se trataba de un litigio. Para esta autoridad judicial el escrito implicaba una denuncia de hechos que, según la ciudadana, constituían una infracción en materia electoral. Por esta razón y con el objeto de privilegiar el derecho de acceso a la justicia, se decidió remitirle el asunto al INE para que definiera si le era factible conocer de los hechos denunciados a través de alguno de los procedimientos de su competencia.

Considero que el criterio expuesto es aplicable al caso bajo análisis, porque el escrito que presentó María Flores Enríquez ante el Tribunal local en realidad es una denuncia de hechos que podría ser tramitada a través de un procedimiento sancionador. En ese sentido, el Tribunal local no tenía competencia para conocer del asunto a través de un juicio ciudadano local o de alguno de los otros medios de impugnación previstos en la legislación estatal.

Es relevante destacar que la ciudadana parte de una idea imprecisa al considerar que el Protocolo es un instrumento a partir del cual se definen competencias o se otorgan atribuciones. Los protocolos son

herramientas para el desempeño de ciertos encargos y también tienen un objetivo pedagógico para los operadores jurídicos y para las personas que interactúan en el ámbito de que se trate. En ese sentido, puede contener referencias a determinada normativa y criterios jurisdiccionales e, incluso, puede plasmar ideas respecto a una determinada interpretación de las disposiciones o de los criterios jurisdiccionales.

Sin embargo, lo plasmado en un protocolo no tiene como tal un efecto constitutivo, en el sentido de conceder determinadas facultades. Se deben atender directamente a las fuentes normativas a las que se hace referencia en este tipo de documentos. De manera que lo dispuesto en un protocolo no puede tener el efecto de modificar el alcance y objetivo de los medios de impugnación en materia electoral regulados por la Constitución y por las leyes reglamentarias correspondientes.

El razonamiento del Tribunal local fue impreciso en cuanto a que el asunto era improcedente porque no se había agotado previamente la instancia administrativa. Como he dicho, lo más adecuado técnicamente era considerar que el asunto propiamente no era una impugnación y, por ende, resultaba inviable conocerlo a través de un juicio. No obstante, esta crítica, el error en que incurrió el Tribunal local no tuvo impacto alguno, porque en última instancia determinó que el asunto debía ser enviado a una autoridad administrativa electoral para que resolviera lo correspondiente. En otras palabras, se llegó al mismo resultado, pero con un razonamiento distinto.

Por lo expuesto, concuerdo con la decisión de confirmar la decisión del Tribunal local respecto a la improcedencia del juicio intentado, pero me aparto de las consideraciones en las que se sustenta la decisión mayoritaria.

**b) Sobre la competencia para conocer de la denuncia
presentada por María Flores Enríquez**

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

La parte actora alega que el Tribunal local no debió enviar las demandas al INE, ya que la autoridad competente para resolver, de ser el caso, es el Instituto local, porque el INE no tiene competencia para sancionar a los funcionarios del Instituto local.

En la sentencia se considera que el INE es la autoridad competente para resolver porque, tal como lo afirmó el Tribunal local, el Instituto local estaba imposibilitado para resolver las demandas porque los consejeros y consejeras, a quienes les correspondería resolver el procedimiento ordinario sancionador relacionados con violencia política de género, son los sujetos denunciados.

Aunado a lo anterior, en la sentencia se considera que, de acuerdo con los precedentes de esta Sala Superior, el INE es la autoridad competente para conocer de los procedimientos sancionadores en los que se denuncie a consejeros electorales locales por la presunta realización de actos relacionados con violencia política de género, ya que dichos actos podrían actualizar la transgresión a los principios de profesionalidad, independencia y autonomía que rigen el ejercicio de la función electoral y el desempeño del cargo.

Finalmente, respecto a la posible incompetencia del INE para sancionar a funcionarios del Instituto local, en la sentencia se dice que el INE sancionará solo a aquellos funcionarios respecto de los cuales tenga competencia y podrá ordenar las vistas que considere pertinentes a las autoridades competentes, respecto de los funcionarios cuya competencia no se acredita.

Respecto al último punto, estoy de acuerdo en que la posible incompetencia del INE para sancionar a algunos funcionarios locales – los que no son consejeros o consejeras– no es una condicionante válida que justifique la incompetencia del INE para conocer de las demandas

de la parte actora, ya que, efectivamente el INE puede ordenar las vistas correspondientes.

Por otro lado, coincido con la consideración de que es el INE la autoridad competente para conocer de las demandas presentadas por la parte actora; sin embargo, en mi opinión, la competencia no se justifica por la calidad que ostentan los denunciados **ELIMINADO: DATO PERSONAL CONFIDENCIAL.** **VER FUNDAMENTO Y MOTIVACIÓN AL FINAL DEL DOCUMENTO,** ni por la posible transgresión a los principios que rigen el ejercicio de dicho cargo, como lo establece la sentencia, ya que la revisión sobre la posible transgresión a los principios referidos también puede ser analizada por el Instituto local porque la normativa electoral local lo faculta para que conozca de conflictos relacionados con violencia política de género, a través de un procedimiento ordinario sancionador.

Considero que lo que habilita la competencia del INE es la imposibilidad que tiene el órgano originalmente competente para resolver este caso concreto –el Consejo General del OPLE– debido a la falta de quorum⁴⁹, ya que cuatro⁵⁰ de los siete consejeros que integran el órgano están denunciados. Este criterio, a diferencia del que se plantea en la sentencia, no desconoce la facultad que tiene el OPLE para conocer de conflictos relacionados con la violencia política de género, a través de los procedimientos ordinarios sancionadores, ya que en el supuesto de que se denunciara a un número de consejeros que no afectara el quorum, el OPLE estaría en posibilidad de resolver, sin que fuera necesario enviarlo al INE.

c) Sobre la viabilidad de que una autoridad que no tiene competencia directa dicte medidas cautelares

⁴⁹ El artículo 342 del Código Electoral para el Estado de Coahuila, en el párrafo 1, inciso a), establece que las sesiones del Consejo General “serán válidas cuando se integren con la mayoría de las y los Consejeros Electorales, siempre que esté presente su presidente o quien legalmente deba suplirlo. En caso de que no se reúna dicha mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros y representantes que asistan”.

⁵⁰ La consejera presidenta y los tres consejeros que integran la Comisión del Servicio Profesional Electoral.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

Por último, no comparto la decisión de convalidar la determinación del Tribunal local de dejar subsistentes las medidas cautelares que aprobó desde el diecinueve de septiembre del año en curso.

Coincido en cierta medida con el criterio relativo a que una autoridad ordene que se adopte alguna medida cautelar incluso cuando con posterioridad se determine que no procede el juicio intentado o que otra autoridad es la competente para conocer el fondo del caso. Sin embargo, me parece que esa atribución debe desplegarse de conformidad con ciertos parámetros que procuren que las medidas cautelares sean establecidas por la autoridad competente para conocer del asunto o por la autoridad a la que la normativa le concede expresamente esa atribución en el marco del procedimiento o proceso de que se trate.

Cuando una autoridad decide adoptar o mantener una medida cautelar, particularmente cuando ya ha definido que no es la autoridad competente para conocer de manera directa el asunto, entonces debe brindar razones adecuadas y suficientes para justificar que las medidas son imperiosas para evitar un daño irreparable.

Asimismo, cuando una autoridad –sobre todo de carácter jurisdiccional– recibe un asunto, debe de actuar con una debida diligencia y definir con prontitud si es la competente para conocerlo y, en su caso, resolverlo. Por tanto, que una autoridad que no tiene competencia directa para conocer del asunto adopte una medida cautelar, solamente está justificado si se adopta con el objetivo de evitar afectaciones irreparables durante el tiempo que podría transcurrir hasta que la autoridad que sí es competente o que está facultada para tal efecto se pronuncie sobre esta cuestión. Lo anterior supone que las medidas cautelares adoptadas bajo estas condiciones deben ser excepcionales y solo por el tiempo estrictamente necesario para que la autoridad facultada se pronuncie al respecto.

Considero que en el caso no estuvo debidamente justificado que el Tribunal local ordenara una medida cautelar y que después tardara un tiempo considerable en determinar lo relativo a cuál era la instancia que debía conocer del asunto. Cabe resaltar que la denuncia se presentó el veintiocho de agosto de este año, la medida precautoria se adoptó mediante un acuerdo plenario el diecinueve de septiembre y el acuerdo en el que estimó que la denuncia debía ser conocida por el INE se dictó hasta el veinticuatro de octubre. Por lo tanto, tampoco advierto que hubiera una justificación suficiente para mantener indefinidamente la medida precautoria.

En relación con esta cuestión, algunos de los promoventes sostienen que fue incorrecto que el Tribunal local dejara subsistentes las medidas cautelares a pesar de que determinó enviar el asunto al INE.

En la sentencia se razona que, de conformidad con la normativa constitucional, convencional y legal, así como de los criterios de diversos tribunales, se llega a la conclusión de que en los casos en que se denuncia o está involucrada la violencia política por razón de género, las autoridades electorales tienen la facultad de emitir medidas cautelares. En particular, se señala que: **i)** cualquier autoridad (administrativa o jurisdiccional), en cuanto tenga conocimiento del caso puede decretar medidas precautorias para la debida protección de la víctima; **ii)** las medidas se pueden dictar en cualquier momento del proceso, a partir de que se tenga conocimiento de los hechos posiblemente constitutivos de violaciones de derechos, y **iii)** las medidas se pueden dictar en cualquier procedimiento sancionador, juicio o proceso de otro tipo.

A partir de lo anterior, concluye que las medidas cautelares se deben emitir en cualquier momento y circunstancia, con independencia de que posteriormente se determine la improcedencia del medio de impugnación o sea remitido a otra autoridad para que conozca del fondo de la

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

controversia. Por tanto, se resuelve que el que el Tribunal local hubiese dejado subsistentes las medidas cautelares hasta en tanto la autoridad competente para conocer del asunto resuelva lo que corresponda, es apegado a los distintos estándares en materia de derechos humanos.

Como he señalado, comparto algunas de las ideas a partir de las cuales se construye el criterio que, aplicado al caso concreto, pero considero que no se toman en cuenta todas las variables relevantes y por ello no se establecen parámetros orientados a privilegiar que las cuestiones sobre medidas cautelares sí puedan ser definidas por las autoridades a quienes la legislación expresamente les otorga esas facultades.

En primer lugar, estimo de gran relevancia destacar que los distintos preceptos y estándares a los que se hace referencia en la sentencia establecen como presupuesto que las medidas cautelares o de protección sean adoptadas por una **autoridad competente**. Esta circunstancia es la que resalta en la sentencia, lo que genera la percepción –a mi parecer, equivocada– de que cualquier autoridad –en virtud del deber general de protección respecto a los actos de violencia contra las mujeres– puede dictar medidas cautelares.

Considero que de la obligación de proteger no se sigue –sin más y de manera automática– que toda autoridad que conozca de ciertos hechos tiene el deber de proveer medidas de protección. Se debe valorar el tipo de atribuciones que tiene y el ámbito en el que las despliega. Así, me parece que el razonamiento es poco riguroso y, por tanto, no coincido completamente con él.

Para respaldar lo señalado, a continuación preciso el contenido de las distintas disposiciones y criterios relevantes.

El párrafo tercero del artículo 1º constitucional prevé que **“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación**

de promover, respetar, **proteger** y garantizar los derechos humanos [...]. En consecuencia, **el Estado deberá prevenir**, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, **en los términos que establezca la ley**". (Énfasis añadido).

En el artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer se dice que: "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: [...] 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; [...] 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; [...]". (Énfasis añadido).

Las disposiciones constitucionales y convencionales evidencian que no hay un traslado automático entre el deber de proteger y las atribuciones específicas de las autoridades para dar cumplimiento a ese mandato. Es necesario que medien disposiciones internas –principalmente de carácter legislativo– a través de las cuales se establezca un sistema de distribución de competencias, en el que se fije de manera clara las atribuciones de cada órgano, autoridad y servidor público.

Por su parte, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia contempla lo siguiente:

ARTÍCULO 27.- Las órdenes de protección: Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. **Deberán otorgarse por la autoridad competente**, inmediatamente que conozcan de hechos

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

ARTÍCULO 31.- Corresponderá a las **autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias**, otorgar las órdenes emergentes y preventivas de la presente ley, quienes tomarán en consideración:

- I. El riesgo o peligro existente;
- II. La seguridad de la víctima, y
- III. Los elementos con que se cuente.

ARTÍCULO 33.- Corresponde a las **autoridades jurisdiccionales competentes** valorar las órdenes y la determinación de medidas similares en sus resoluciones o sentencias. Lo anterior con motivo de los juicios o procesos que en materia civil, familiar o penal, se estén ventilando en los tribunales competentes. (Énfasis añadido).

En un sentido semejante, la Ley General de Víctimas establece en su artículo 40 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”. (Énfasis añadido).

Por último, en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza también se prevén reglas específicas sobre la adopción de medidas de protección, en los términos siguientes:

Artículo 17. Las órdenes de protección, son actos de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, son fundamentalmente precautorias y cautelares, **podrán otorgarse de oficio o a petición de parte, por el Ministerio Público o por los órganos jurisdiccionales competentes, en el momento en que tenga conocimiento del hechos de violencia contra las**

mujeres presuntamente constitutivos de infracciones o delitos, evitando en todo momento que la persona agresora, por sí o a través de algún tercero, tenga contacto de cualquier tipo ya sea con la víctima directa, indirectas o ambas.

Artículo 19.- Las órdenes de protección de emergencia y preventivas **deberán ser otorgadas por la autoridad competente** y ser implementadas por el Agente del Ministerio Público, en un término no mayor de ocho horas siguientes al conocimiento del hecho que las generen en todos los casos relacionados con violencia familiar, violencia de género y delitos contra la libertad, la seguridad sexual y contra la familia.

Artículo 25. Las órdenes de protección, preventivas y civiles **serán tramitadas ante los órganos jurisdiccionales competentes**.

Para la tramitación de las órdenes de protección preventivas, **se atenderá a lo establecido por el Código Nacional de Procedimientos Penales para las medidas cautelares**.

Artículo 28. Las **autoridades competentes**, deberán de establecer los lineamientos básicos para la implementación de las órdenes de protección en coordinación con las instancias responsables de atender a las mujeres y niñas en situación de violencia. (Énfasis).

La normativa citada refleja que el reconocimiento de un deber amplio de protección a nivel constitucional y convencional no se traduce en que cualquier autoridad tome cualquier medida por más que esté dirigida a proteger a personas en situación de vulnerabilidad. Asimismo, se cuentan con sistemas de protección y con procesos en los cuales se definen facultades específicas y expresas para determinadas autoridades, lo cual es acorde con el mandato contenido en el tratado internacional al que se hizo referencia.

Resulta pertinente destacar que el despliegue de la función legislativa es fundamental para la garantía de los derechos humanos y, en ese sentido, destaca el principio de legalidad en su vertiente de competencia, que implica que las autoridades deben sujetar su actuación a los temas que les son asignados y a las facultades que les son conferidas. De esta manera, como regla general, incluso para la adopción de medidas

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

dirigidas a la protección de derechos, debe atenderse al orden preestablecido de distribución de competencias.

A pesar de que se ha ampliado el entendimiento del principio de legalidad y se ha considerado la posibilidad de desprender facultades y obligaciones concretas a partir de la aplicación directa de mandatos constitucionales, debe privilegiarse siempre que se pueda este principio, como un elemento inherente a un Estado de Derecho y, en específico, a una democracia constitucional.

A mayor abundamiento, me parece que la sentencia pretende fundamentar el criterio en premisas normativas que en realidad no proporcionan un sustento jurídico sólido respecto a la potestad de dictar medidas cautelares por una autoridad que formalmente no es competente.

La potestad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de ordenar medidas provisionales y la dimensión cautelar y tutelar que les ha concedido es irrelevante, pues se trata de una atribución que le es reconocida expresamente y que implica un mecanismo de tutela en el ámbito internacional. La referencia a la jurisprudencia interamericana por lo que hace a ese mecanismo en realidad no aporta respaldo alguno respecto a que cualquier autoridad que conozca los hechos puede decretar medidas cautelares.

Un razonamiento semejante se sigue al emplear como referentes los criterios adoptados por autoridades jurisdiccionales en materia de amparo. En la propia sentencia se indica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido “que las medidas cautelares son mecanismos autorizados por la ley”. Además, el régimen del juicio de amparo es particular y no se aportan razonamientos suficientes para considerar que la legislación en la materia es aplicable por analogía.

Por último, la referencia a lo establecido en protocolos de actuación judicial, respecto a que las instancias jurisdiccionales electorales pueden dictar órdenes de protección, es del todo insuficiente para definir las condiciones en las cuales pueden dictar ese tipo de determinaciones. Más bien, deben atenderse los marcos normativos y criterios judiciales que se pretenden sistematizar en este tipo de documentos.

A mi consideración, lo que expuse en párrafos anteriores demuestra que existen estándares constitucionales, convencionales y legales que sí proporcionan un referente para la solución de la problemática jurídica que se presenta en el caso, lo cual exige que nos preguntemos qué debe entenderse por “autoridad competente”, para definir el alcance sobre la potestad de implementar medidas cautelares.

Esto es particularmente complejo tratándose de la violencia política de género –que se relaciona de manera directa con la materia político-electoral–, pues hasta el momento no se ha reglamentado a través de las legislaciones federales y locales los mecanismos específicos para la protección de las mujeres en estos ámbitos. Me parece razonable considerar que ese vacío normativo no podría llevar a considerar que hay un impedimento absoluto de adoptar medidas de protección, bajo el argumento de que ninguna autoridad tiene reconocida explícitamente esa facultad.

Por el contrario, admito que se debe flexibilizar en cierto grado el entendimiento de la competencia para hacer viable y operable un sistema de tutela hacia un grupo en situación de vulnerabilidad.

Por tanto, considero que en un primer momento debemos entender por “autoridad competente” a: *i*) las autoridades a quienes se les concede expresamente la facultad de adoptar medidas cautelares o precautorias en el marco del procedimiento a través del cual se sustancie la denuncia por hechos que podrían ser violencia política de género; y, en su defecto,

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

ii) las autoridades –administrativa o jurisdiccional– que tienen competencia para decidir sobre el asunto principal, es decir, el fondo de la controversia o denuncia.

No obstante, como el caso bajo estudio demuestra, pueden presentarse situaciones en las que se presenta un asunto o denuncia ante una autoridad que no tiene competencia directa u originaria para su conocimiento y eventual resolución. Así, considero que el criterio adoptado en la sentencia parte de una preocupación legítima por la protección de las mujeres cuando la denuncia se presenta –por desconocimiento o por alguna otra razón– ante una autoridad a quien propiamente no le corresponde su análisis.

En esos casos, una primera posibilidad –aplicable de manera ordinaria– es remitir de inmediato el asunto a la autoridad competente, de manera que sea ella la que se pronuncie sobre las medidas cautelares correspondientes. Sobre este punto, me parece pertinente señalar que en la sentencia **SUP-JDC-1549/2019** ese fue el tratamiento que la Sala Superior dio a la petición de medidas cautelares de una denunciante de actos de violencia política por razón de género, pues se estimó que el INE –autoridad identificada como la que podría ser competente– debía determinar lo relativo a esa solicitud.

Ahora, pueden presentarse asuntos de gran urgencia en los que existe el riesgo de que se generen daños graves o irreparables, lo cual exigiría la intervención de una autoridad que conoce de los hechos a pesar de no tener competencia directa. En ese supuesto, me parece razonable entender que la noción de “autoridad competente” se extiende a las autoridades jurisdiccionales que podrían conocer del asunto en posteriores instancias, es decir, las encargadas de revisar la resolución o sentencia que dicte la autoridad de primera instancia y con competencia directa.

Es plausible que por desconocimiento se presenten las denuncias de hechos ante estos órganos, como lo son el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o los tribunales electorales de las entidades federativas. Además, en un sentido formal, sí serían competentes para el conocimiento del asunto, al menos en algún punto de la secuela procesal que puede desarrollarse.

Este entendimiento flexible y la asunción de una facultad no reconocida expresamente en la legislación tendría respaldo en el deber general de protección que se reconoce en los preceptos normativos analizados. No obstante, me parece que lo apropiado es adoptar ciertos parámetros para que esta atribución implícita se ejerza de forma verdaderamente excepcional, de manera que el sistema legal sobre distribución de competencias se respete en la mayor medida posible, atendiendo a otros principios constitucionales de relevancia, como la certeza y la seguridad jurídica. Se debe tomar en cuenta que la imposición de medidas cautelares por lo general implica una carga o restricción en ciertas libertades, derechos o atribuciones de otras personas o autoridades.

Como adelanté, considero que se deben observar dos criterios cuando una autoridad que no tiene competencia directa sobre el asunto adopte este tipo de medidas precautorias.

Primero, la decisión debe adoptarse por el tiempo estrictamente necesario para tutelar la situación mientras que la autoridad competente recibe el asunto y toma una decisión en cuanto a las medidas cautelares que proceden, lo cual puede suponer retomarlas o modificarlas. Esta cuestión implica que la autoridad que toma provisionalmente las medidas debe conducirse con una debida diligencia en el desahogo del asunto, de manera que defina con celeridad a la autoridad competente para conocer del asunto.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

Lo óptimo es que en la misma determinación adopte la medida de protección y remita el asunto a la autoridad que corresponda. Asimismo, se deben tomar como referentes los plazos abreviados que se establecen en la normativa electoral para el dictado de medidas cautelares y para determinar lo correspondiente respecto a la admisibilidad de la queja o del medio de impugnación⁵¹.

En segundo lugar, estimo que esta facultad extraordinaria requiere de una justificación reforzada y, por ende, únicamente se puede ejercer cuando se razone con suficiencia por qué hay una situación de urgencia, cuáles son los bienes jurídicos que podrían afectarse y por qué podría suponer un daño grave y de difícil reparación.

Algunas legislaciones proporcionan pautas que son relevantes. Por ejemplo, la fracción VIII del artículo 7 de la Ley General de Víctimas contempla como un derecho de las víctimas de delitos y de violaciones de derechos humanos “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”. (Énfasis añadido).

⁵¹ Sobre esta temática, en el párrafo 4 del artículo 468 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se contempla que “Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva valora que deben dictarse medidas cautelares lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente, a fin (sic) lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en esta Ley”.

En tanto, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Coahuila de Zaragoza establece lo siguiente:

Artículo 20. Las órdenes de protección de emergencia se deberán dictar e implementar con base en los siguientes principios:

I. Principio de protección: Considera primordial la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad de las víctimas;

II. Principio de necesidad y proporcionalidad: Las órdenes de protección deben responder a la situación de violencia en que se encuentre la persona destinataria, y deben garantizar su seguridad o reducir los riesgos existentes;

Conforme a la normativa referida, en mi opinión la adopción de medidas cautelares en estas circunstancias excepcionales solamente sería legítima ante situaciones que pongan en riesgo la vida, la integridad personal y la libertad de la persona posiblemente agraviada por actos de violencia política por razón de género. Además, deben justificarse adecuadamente las circunstancias que permiten considerar que se trata de una situación de urgencia.

A partir del criterio delineado, tengo la convicción de que la actuación del Tribunal local respecto a la adopción y conservación de una medida cautelar no fue adecuado. En el caso no estuvo debidamente justificado que el Tribunal local ordenara una medida cautelar y que después tardara un tiempo considerable en determinar lo relativo a cuál era la instancia que debía conocer del asunto. Asimismo, el propio Tribunal local concluyó que la autoridad competente para la tramitación de la denuncia era el INE, es decir, la autoridad administrativa electoral federal, lo cual implica que la mencionada autoridad jurisdiccional no podría intervenir en una instancia posterior y, por ende, se limitaba la posibilidad de que mantuviera las medidas cautelares adoptadas en un principio.

SUP-JE-115/2019 Y ACUMULADOS

Tampoco advierto que hubiera una justificación suficiente para mantener indefinidamente la medida precautoria. Además, no se advierte que la medida se hubiese tomado con el objetivo de garantizar la vida, integridad personal o libertad de la denunciante, ante un contexto de urgencia y de afectación inminente.

En suma, mi postura parte de la idea de que se debe privilegiar que las medidas cautelares se adopten por las autoridades reconocidas como competentes por la normativa aplicable. De manera excepcional, una autoridad que no tiene competencia directa u originaria para conocer de un asunto en el que se plantee la posible actualización de violencia política de género puede dictar medidas cautelares, siempre que cumpla con los siguientes criterios:

- i)* Que sea una autoridad que intervendrá en alguna de las instancias que integran la secuela de un proceso o procedimiento (como la autoridad jurisdiccional revisora);
- ii)* Las medidas se deben adoptar por el tiempo estrictamente necesario para proteger y en tanto la autoridad competente recibe el asunto y emite la decisión correspondiente sobre las medidas cautelares, por lo que la autoridad debe sustanciar el asunto con una debida diligencia y definir con celeridad lo necesario para que la autoridad competente conozca del asunto, y
- iii)* Se debe justificar de manera reforzada la adopción de las medidas y motivar por qué hay una situación de urgencia por la posible actualización de daños de difícil reparación respecto a ciertos derechos, como la vida, la integridad física y psicológica y la libertad personal.

Con base en las razones expuestas, considero que la resolución controvertida se debió modificar para dejar sin efectos lo relativo a la medida cautelar.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

Referencia: páginas 1, 3, 4, 5, 7, 8, 36, 39, 40 y 53.
Fecha de clasificación: 13 de noviembre de 2019.
Unidad: Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.
Clasificación de información: Confidencial por contener datos personales que hacen a una persona física identificada o identificable.
Periodo de clasificación: Sin temporalidad por ser confidencial.
Fundamento Legal: Artículos 6 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, 68, fracción VI, y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como 3, fracción IX, 31 y 43 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
Motivación: Los actores de los juicios electorales solicitaron expresamente la protección de sus datos personales.
Nombre y cargo de la o el titular de la unidad responsable de la clasificación: Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.