



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTES: SM-JDC-290/2020 Y SU
ACUMULADO SM-JE-48/2020

ACTORES: RUTH CALDERÓN BABÚN,
ULISES MEJÍA HARO, EN SU CARÁCTER DE
PRESIDENTE MUNICIPAL DE ZACATECAS Y
OTROS

RESPONSABLE: TRIBUNAL DE JUSTICIA
ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

TERCERA INTERESADA: RUTH CALDERÓN
BABÚN

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE
AGUILASOCHO

SECRETARIA: MARÍA GUADALUPE
VÁZQUEZ OROZCO

Monterrey, Nuevo León, a ocho de octubre de dos mil veinte.

Sentencia definitiva que **confirma** la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas en el juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-4/2020 y su acumulado, en la que tuvo por acreditado que el presidente municipal y las regidurías del ayuntamiento de Zacatecas obstaculizaron el desempeño del cargo de la síndica y, derivado de ello, ejercieron violencia política de género en su perjuicio. Lo anterior, toda vez que: **a)** el citado órgano jurisdiccional es competente para conocer de esta infracción, a partir del reclamo por la afectación al derecho de ser votada; **b)** no se incurrió en incongruencia y se dejaron de controvertir las razones que sustentan la valoración de pruebas realizada en la decisión; **c)** los hechos expresados por la víctima gozan de presunción de veracidad y la acreditación de este tipo de violencia no depende del género de quien comete la conducta; y **e)** no existía la obligación de dar vista a las autoridades administrativas electorales sobre la responsabilidad de quienes cometieron dicha violencia, porque los lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del registro nacional de personas sancionadas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación con posterioridad al dictado de la resolución impugnada.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO	3
2. COMPETENCIA	5
3. ACUMULACIÓN	5
4. PROCEDENCIA	6
4.1. Juicio ciudadano SM-JDC-290/2020.....	6
4.2. Juicio electoral SM-JE-48/2020.....	6
5. ANÁLISIS DE ESCRITOS DE <i>AMICUS CURIAE</i>	8
6. ESTUDIO DE FONDO	12
6.1. Materia de la controversia	12
6.1.1. Sentencia impugnada	12
6.1.2. Planteamiento ante esta Sala	15
6.2. Cuestión a resolver.....	18
6.3. Decisión	19
6.4. Justificación.....	21
6.4.1. El <i>Tribunal local</i> es competente para conocer de la violación al derecho político-electoral de ser votado en la modalidad de desempeñar un cargo de elección popular y, derivado de ello, de la comisión de actos que constituyen violencia política en razón de género	21
6.4.1.1. Marco normativo y conceptual para analizar las inconformidades expuestas	21
6.4.1.2. Los actos impugnados por la síndica municipal en la instancia local son tutelables en la vía electoral.....	26
6.4.1.3. La autoridad jurisdiccional puede conocer la infracción de violencia política en razón de género cuando derive de actos que vulneran un derecho político-electoral.....	29
6.4.2. Los actos relativos a la obstaculización del cargo pueden controvertirse en cualquier momento, en tanto subsista la ausencia de elementos necesarios para el desempeño de la función	33
6.4.3. El <i>Tribunal local</i> no incurrió en incongruencia.....	34
6.4.4. Son ineficaces los agravios relativos a la indebida valoración de pruebas, porque no se controvierten las razones dadas en la sentencia	35
6.4.5. En asuntos relacionados con violencia política en razón de género, los hechos expresados por la víctima gozan de presunción de veracidad.....	38
6.4.6. La responsabilidad de cometer actos que constituyen violencia política contra las mujeres puede ser atribuida a cualquier persona, con independencia su género.....	41
6.4.7. Son ineficaces los agravios relacionados con el análisis del informe circunstanciado rendido por las autoridades responsables en la instancia local y de indebida valoración de pruebas	42
6.4.8. El <i>Tribunal local</i> no tenía el deber de dar vista a las autoridades administrativas para que incluyeran a las y los responsables en la lista de sujetos infractores.....	44
7. RESOLUTIVOS	45

GLOSARIO

Ayuntamiento:	Ayuntamiento de Zacatecas, Zacatecas
Instituto Electoral:	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral local:	Ley Electoral del Estado de Zacatecas
Ley General de Acceso:	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGIFE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Tribunal local:	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas



1. ANTECEDENTES DEL CASO

Las fechas que se citan corresponden a dos mil veinte, salvo distinta precisión.

1.1. Convocatoria. El cuatro de junio, el Secretario de Gobierno del *Ayuntamiento* convocó a sus integrantes a la 25ª sesión extraordinaria de Cabildo que se celebraría el día siguiente.

1.2. Acuerdos de Cabildo. El cinco de junio, el Cabildo celebró sesión en la cual acordó, entre otras cuestiones, autorizar al presidente municipal firmar y ordenar la entrega de informes financieros de diciembre y del cuarto trimestre, así como la cuenta pública anual del municipio, todos de dos mil diecinueve, y suscribir los convenios, contratos y órdenes de pago pendientes de firma que no hubiesen sido debidamente rubricados por la síndica municipal hasta la fecha de sesión.

A la par, se acordó dar vista al Órgano de Control Interno Municipal o, en su caso, a la Legislatura del Estado, de la negativa expresa de la síndica de firmar y procurar la entrega de la documentación en los plazos previstos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la entidad.

1.3. Instancia local

1.3.1. Demandas. El diez y veinticuatro de junio, Ruth Calderón Babún, en su carácter de síndica del *Ayuntamiento*, promovió juicios ciudadanos ante la Contraloría del municipio de Zacatecas, a fin de impugnar los referidos puntos de acuerdo del acta de sesión de Cabildo, así como diversos actos que estima constituyen violencia política y violencia política en razón de género, los cuales atribuyó al presidente y a diversos funcionarios municipales, y solicitó la adopción de medidas cautelares.

Los juicios se radicaron con las claves de expediente TRIJEZ-JDC-4/2020 y TRIJEZ-JDC-5/2020, cuya acumulación se determinó por acuerdo de diez de julio.

1.3.2. Vista y procedencia de medidas cautelares. El trece de julio, el *Tribunal local* dictó acuerdo plenario en el juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-4/2020 y acumulado, en el que declaró procedente adoptar medidas

cautelares en favor de la síndica municipal y ordenó dar vista al *Instituto Electoral* con las constancias del expediente, por la probable comisión de infracciones constitutivas de violencia política contra las mujeres en razón de género, cometidas contra la síndica municipal por publicaciones realizadas en redes sociales y medios de comunicación.

1.3.3. Sentencia impugnada. El cuatro de septiembre, el *Tribunal local* dictó sentencia en la que determinó que los aquí actores vulneraron el derecho a ser votada de la síndica del *Ayuntamiento*, en la modalidad de desempeñar el cargo para el que fue electa y, derivado de ello, tuvo por acreditada la violencia política en razón de género en su perjuicio. Asimismo, se declaró la ilegalidad de los acuerdos de Cabildo impugnados.

1.4. Instancia federal

1.4.1. Demandas. Inconformes con la sentencia, el diez de septiembre, Ruth Calderón Babún, en su carácter de síndica del *Ayuntamiento* promovió el juicio ciudadano SM-JDC-290/2020, en tanto que, Ulises Mejía Haro, en su calidad de presidente municipal de Zacatecas, las regidoras María Lourdes Zorrilla Ávila, Mayra Alejandra Espino García, Margarita López Salazar y Nancy Arletl Flores Sánchez, así como los regidores Manuel Castillo Romero e Hiram Galván Ortega promovieron el juicio electoral SM-JE-48/2020.

1.4.2. Tercera interesada. El trece de septiembre, Ruth Calderón Babún presentó escrito para comparecer como tercera interesada en el juicio electoral SM-JE-48/2020.

1.4.3. Acuerdo de escisión y procedencia de medidas cautelares. Por acuerdo plenario dictado el dieciséis de septiembre, esta Sala escindió la demanda de juicio ciudadano presentado por la síndica municipal, a fin de que las manifestaciones realizadas en una rueda de prensa y en el boletín informativo, así como las amenazas recibidas por la actora a través de un servicio de paquetería de mensajes sean conocidos por el *Instituto Electoral*, por ser la competente para resolver, vía un procedimiento especial sancionador, si constituyen o no una infracción y, en su caso, imponer la sanción correspondiente. Asimismo, se declaró procedente dictar medidas de protección de manera cautelar.



1.4.4. Escrito de *amicus curiae*. El veinticinco de septiembre, integrantes de la Red Nacional de las Mujeres Defensoras de la Paridad en Todo de la República Mexicana presentaron escrito en el juicio ciudadano SM-JDC-290/2020, a fin de comparecer con la calidad de amigas del Tribunal.

En tanto que, el primero de octubre, diversas integrantes del Frente Feminista Nacional, de la Red Seguridad, Justicia y Paz para las Mujeres, así como de la Red Plural de Mujeres en Zacatecas, presentaron un escrito para comparecer con ese carácter en el juicio electoral SM-JE-48/2020.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver estos asuntos, porque se trata de juicios en los que se controvierte una sentencia dictada en medios de impugnación locales, relacionada con la violación al desempeño del cargo y la probable comisión de violencia política en razón de género en perjuicio de la síndica del municipio de Zacatecas, Zacatecas, entidad federativa que se ubica en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que se ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1, de la *Ley de Medios*, y los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹, en relación con el Acuerdo General 3/2015 de la Sala Superior².

5

3. ACUMULACIÓN

Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad responsable y en la resolución que se impugna, y si bien las y los actores tienen distintas pretensiones, los juicios guardan clara conexidad.

¹ Aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce, en los que, a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y no dejar en estado de indefensión a los gobernados cuando un acto o resolución en materia electoral no admita ser controvertido a través de un medio de impugnación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se determinó la integración de expedientes denominados Juicios Electorales, para conocer los planteamientos respectivos, los cuales deben tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios impugnativos que establece la legislación procesal electoral.

² Por el cual delegó a las Salas Regionales la competencia para conocer de los medios de impugnación vinculados con la posible violación a los derechos de acceso y desempeño a un cargo de elección popular y a las remuneraciones inherentes al mismo.

SM-JDC-290/2020 Y SU ACUMULADO

Por tanto, a fin de evitar el riesgo de que se pronuncien sentencias contradictorias, procede acumular el expediente SM-JE-48/2020 al diverso SM-JDC-290/2020, por ser el primero en recibirse en esta Sala Regional, debiendo agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la *Ley de Medios* y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4. PROCEDENCIA

4.1. Juicio ciudadano SM-JDC-290/2020

El juicio ciudadano es procedente, porque cumple los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso b), 79 y 80, de la *Ley de Medios*, conforme lo razonado en el auto de admisión de veinticuatro de septiembre.

4.2. Juicio electoral SM-JE-48/2020

El juicio electoral es procedente, al reunir los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, de la *Ley de Medios*, conforme a lo siguiente:

4.2.1. Forma. Se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, se precisa el nombre y firma de las y los promoventes, la determinación que controvierten y se mencionan hechos, agravios y disposiciones presuntamente no atendidas.

4.2.2. Definitividad. La sentencia que se impugna se considera definitiva y firme porque en la *Ley Electoral local* no existe otro medio de impugnación que deba agotarse previo a la promoción del juicio electoral.

4.2.3. Oportunidad. Se promovió dentro del plazo legal de cuatro días, toda vez que la resolución se emitió el cuatro de septiembre, se notificó al actor en esa fecha y la demanda se presentó el diez posterior, sin tomar en cuenta el sábado cinco y domingo seis de este mes, por ser días inhábiles, toda vez que el asunto no se encuentra relacionado con proceso electoral.



4.2.4. Legitimación. En el escrito de tercería, Ruth Calderón Babún expresa que el juicio electoral es improcedente, porque el presidente municipal, así como las y los regidores del *Ayuntamiento* carecen de legitimación activa, al haber actuado como autoridades responsables en la instancia local.

La causal de improcedencia debe desestimarse, toda vez que, en el caso, se actualiza un supuesto de excepción para que las y los actores puedan acudir a esta vía, atento a las siguientes consideraciones.

La legitimación puede y debe considerarse desde dos vertientes: frente a la causa y frente al proceso. La **legitimación en la causa** se refiere al requisito necesario para obtener un fallo favorable, mientras que la segunda, la **legitimación al proceso**, es un presupuesto procesal necesario para promover válidamente algún medio de impugnación.

En ese sentido, si atendemos a la legitimación procesal activa, tenemos que esta consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado, la cual deriva de la existencia de un derecho sustantivo atribuible al sujeto que acude, por sí mismo o por conducto de su representante, ante el órgano jurisdiccional competente, a exigir la satisfacción de una pretensión³.

En cuanto al tema jurídico que nos atañe, es criterio de este Tribunal Electoral⁴ que, cuando una autoridad federal, estatal o municipal participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo, demandado o autoridad responsable, de conformidad con el sistema de medios de impugnación federal, carece de legitimación activa para promover los juicios, porque estos únicamente tienen como supuesto normativo de esa legitimación a las autoridades cuando hayan concurrido con la calidad de demandantes o terceros interesados, en la relación jurídico procesal primigenia, en apego a la jurisprudencia de rubro: LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL⁵.

³ Así lo sostuvo la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-1158/2019 y acumulado, así como el diverso SUP-JE-103/2019.

⁴ Véase lo resuelto en los juicios electorales SM-JE-55/2019 y SM-JE-01/2017, entre otros.

⁵ Jurisprudencia 4/2013, publicada en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 12, 2013, pp. 15 y 16.

La Sala Superior también ha reconocido que existen **casos de excepción**, en los cuales la resolución o el acto impugnado causa una **afectación en detrimento de los intereses, derechos o atribuciones de la persona que funge o actúa en calidad de autoridad responsable**, ya sea porque se estime que se le priva de alguna prerrogativa o bien se le imponga una carga a título personal, evento en el cual se ha considerado que sí cuenta con legitimación para recurrir el acto que le agravia, en tanto se genera la necesidad de salvaguardar el principio de tutela judicial efectiva o acceso pleno a la jurisdicción, ante el interés de la persona física para defender su derecho, conforme a la jurisprudencia de rubro: LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL⁶.

En el caso, el presidente municipal, así como las regidoras y los regidores del *Ayuntamiento* tienen legitimación para controvertir la sentencia local, toda vez que, aun cuando fungieron como autoridades responsables en esa instancia, se les atribuyó la violación al derecho de ser votada de la síndica, en la vertiente de desempeñar el cargo en el que fue electa y, derivado de ello, violencia política en razón de género.

8

Por lo que, al haberseles atribuido dicha conducta, se estima que **la resolución impugnada incide en su esfera individual**, actualizándose el supuesto de excepción previsto en la jurisprudencia; por tanto, se desestima la causal de improcedencia hecha valer por la tercera interesada.

4.2.5. Interés jurídico. El presidente municipal, así como las y los regidores del *Ayuntamiento* cuentan con interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, porque en la sentencia controvertida se les atribuyó la comisión de actos que obstaculizaron el desempeño del cargo de la síndica que, a la par, constituyeron violencia política en razón de género en su perjuicio.

5. ANÁLISIS DE ESCRITOS DE *AMICUS CURIAE*

La figura jurídica de *amicus curiae* adoptada por tribunales internacionales, entre ellos el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte

⁶ Jurisprudencia 30/2016, publicada en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, pp. 21 y 22.



Interamericana de Derechos Humanos⁷, se ha perfilado bajo una concepción particular; sosteniéndose en primer término que los argumentos en un escrito de amigos de la Corte no son vinculantes para el órgano de decisión; que, en su caso, es una herramienta de participación en un Estado democrático de derecho para que instituciones y organizaciones sociales, así como personas físicas y jurídicas, de considerarlo puedan allegar conocimientos especializados a los órganos jurisdiccionales sobre aspectos de interés y trascendencia en la vida política y jurídica de una nación.

En materia electoral, tratándose de la sustanciación de medios de impugnación en los cuales la controversia es relativa al resguardo de principios constitucionales o convencionales, es posible la intervención de terceros ajenos al juicio mediante la presentación de escritos de *amicus curiae*.

Así, la jurisprudencia del Tribunal Electoral establece los requisitos que las personas comparecientes deben cumplir para que les sea reconocido este carácter⁸:

- a) Presentar sus planteamientos antes de la resolución del asunto;
- b) Ser personas ajenas al proceso, es decir, que no tengan el carácter de parte en el litigio; y
- c) Tener como única finalidad o intención la de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica –nacional e internacional– pertinente para resolver la cuestión planteada.

Además, conforme a la línea de interpretación perfilada por la Sala Superior en diversos precedentes, se ha delimitado de manera más precisa esta figura jurídica para incluir las siguientes características: 1) que se trate de opiniones fundadas e imparciales⁹; 2) que aporten conocimientos ajenos a este órgano

⁷ En el artículo 2, párrafo 3, del Reglamento Interno de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y 36, párrafo 2, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, se define al *amicus curiae* como la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o que formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia a favor de una mejor administración de justicia.

⁸ Jurisprudencia 8/2018 de rubro: AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 10, número 21, 2018, pp. 12 y 13.

⁹ Véanse las resoluciones dictadas en los expedientes SUP-REC-35/2020 y SUP-JDC-1622/2019.

jurisdiccional para tomar una decisión más informada¹⁰; y 3) que las personas comparecientes no tengan una pretensión o interés evidente, derivado del cual la sentencia les pueda beneficiar o perjudicar de manera directa¹¹.

En el caso, durante la instrucción del expediente SM-JDC-290/2020, quienes se identifican como integrantes de la Red Nacional de las Mujeres Defensoras de la Paridad en Todo de la República Mexicana solicitaron comparecer a juicio en calidad de *amicus curiae* o amigas del Tribunal, quienes expusieron argumentos relacionados con:

1. El impacto de la violencia política de género sobre el derecho a la igualdad en México como conducta que inhibe la participación política de las mujeres.
2. El aumento de la violencia hacia las mujeres directamente relacionado con el incremento de su participación en la esfera política.
3. La existencia de un marco normativo internacional que impone al Estado mexicano hacer efectivo del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y, en concreto, en el ámbito de la participación política.
4. La interpretación de los principios de no discriminación e igualdad, pro persona, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, y del estándar de debida diligencia en el actuar de las autoridades en asuntos que involucren la violencia política en razón de género.
5. La libertad de expresión en el contexto del debate público y los límites a su ejercicio en respeto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
6. La relatoría de casos en materia de violencia política en razón de género presentados en el país durante el proceso electoral 2017-2018.
7. Análisis e impacto de la reforma a diversas leyes en materia de violencia política en razón de género, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril

Por su parte, quienes se identifican como integrantes del Frente Feminista Nacional, de la Red Seguridad, Justicia y Paz para las Mujeres, así como de la Red Plural de Mujeres en Zacatecas presentaron un escrito para

¹⁰ Conforme a lo resuelto en los recursos SUP-REC-5/2020 y acumulados, SUP-RAP-113/2019, SUP-REC-611/2019 y SUP-REC-65/2019.

¹¹ Como se determinó en los juicios SUP-JDC-499/2018 y SUP-JDC-304/2018 y acumulados.



comparecer en calidad de *amicus curiae* o amigas del Tribunal en el juicio electoral SM-JE-48/2020, y expusieron argumentos relacionados con:

1. La existencia de un marco normativo internacional y nacional que impone hacer efectivo del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
2. La relatoría de las acciones realizadas por la Red Plural de Mujeres en Zacatecas. para lograr la paridad y erradicar la violencia política en el Estado.
3. Los motivos de disenso por los cuales no comparten la sentencia del *Tribunal local*, al haber faltado a la exhaustividad en la investigación de los hechos sometidos a su conocimiento; por no haber resuelto el conflicto a la luz de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y por dejar de garantizar el derecho de las regidoras que fueron parte en el juicio.
4. El riesgo que representa la decisión adoptada por el *Tribunal local* para la *buena marcha* del *Ayuntamiento* y de la sociedad zacatecana, pues no se consideró la negativa de la síndica de firmar la cuenta pública.

De los planteamientos relacionados, se advierte que las integrantes de la Red Nacional de las Mujeres Defensoras de la Paridad en Todo de la República Mexicana cumplen con los requisitos necesarios para reconocerles el carácter de *amicus curiae* o amigas del Tribunal, descartándose de manera particular que, en la especie, estemos frente a una solicitud en defensa de los intereses de alguna de las partes del conflicto, en tanto no se desprende la intención en que subsista o no el acto que ante esta Sala se reclama.

Situación que no ocurre con el escrito presentado por las integrantes del Frente Feminista Nacional, de la Red Seguridad, Justicia y Paz para las Mujeres, así como de la Red Plural de Mujeres en Zacatecas, ya que no aportan una opinión sobre el objeto del litigio que ayude a su resolución, o elementos de conocimientos especializados sobre algún tema que sea ajeno a esta Sala Regional.

Además, tampoco puede admitirse su intervención como amigas de la Corte, dado que incumplen con el elemento relativo a que la petición sea presentada por una persona física o jurídica ajena a los intereses de las partes del conflicto, ya que son claras en señalar su inconformidad con lo decidido en la instancia local, expresando su interés en que se dejen

insubsistentes los efectos de la sentencia local y se declare la inexistencia de violencia política en razón de género. Por ello, es improcedente su solicitud.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Materia de la controversia

6.1.1. Sentencia impugnada

Ruth Calderón Babún, en calidad de síndica del *Ayuntamiento*, controvertió ante el *Tribunal local* los puntos de acuerdo del acta de la vigésimo quinta sesión extraordinaria de Cabildo de cinco de junio, en la que se aprobó, entre otras cuestiones, autorizar al presidente municipal firmar y ordenar la entrega de informes financieros de diciembre y del cuarto trimestre, así como la cuenta pública anual del municipio, correspondiente a dos mil diecinueve, y suscribir los convenios, contratos y órdenes de pago pendientes de firma hasta esa fecha, que no hubiesen sido debidamente rubricados por la allá actora.

En dicha sesión también se acordó dar vista al Órgano de Control Interno Municipal o, en su caso, a la Legislatura del Estado, de la negativa expresa de la síndica de firmar y procurar la entrega de la documentación en los plazos previstos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la entidad.

La actora expuso en la instancia inicial que desde el año dos mil diecinueve se han realizado de manera sistemática y reiterada actos de violencia en su perjuicio, con la finalidad de obstaculizar sus funciones, al impedirle el uso de recursos humanos y materiales; concretamente, indicó que se retiró personal adscrito a la sindicatura y se condicionó el uso de vehículos y gasolina, además, que existe una *pretensión constante de que se subordine* a la Secretaría de Administración del *Ayuntamiento*.

La síndica señaló que durante la sesión de Cabildo celebrada el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve se le discriminó ante la negativa de someter a discusión un punto de acuerdo que propuso y que recibió amenazas por parte del presidente municipal.

Adicionalmente, expresó que el referido funcionario ha ejercido actos de intimidación y presión en su perjuicio, lo cual se hace patente con los



acuerdos adoptados en la citada sesión de cinco de junio, en la que se prescinde de su firma y autorización.

Asimismo, la actora indicó que en redes sociales e internet se realizaron diversas manifestaciones que constituyen violencia política en razón de género.

Respecto de este último planteamiento, el *Tribunal local* dictó acuerdo plenario en el que declaró procedente adoptar medidas cautelares y ordenó dar vista al *Instituto Electoral*, porque del análisis de las constancias de autos, se advertía que en diversos perfiles de la red social Facebook se difundieron comentarios con alusión a estereotipos de género, relacionando en ellos a la funcionaria municipal¹².

Por cuanto hace a los restantes agravios, éstos fueron motivo de pronunciamiento en el estudio de fondo a cargo de la autoridad jurisdiccional.

En la **sentencia** se calificaron como fundados y se determinó que el presidente municipal, así como las y los regidores aquí actores vulneraron el derecho a ser votada de Ruth Calderón Babún, en la modalidad de desempeñar el cargo de síndica del *Ayuntamiento* para el que fue electa y, derivado de ello, se tuvo por acreditada la violencia política en razón de género en su perjuicio.

El *Tribunal local* consideró que con los acuerdos en los cuales el Cabildo aprobó prescindir de la firma de la síndica para aprobar informes financieros, la cuenta pública, convenios, contratos y realizar pagos a proveedores se impuso una **restricción indebida al ejercicio de sus funciones**, ya que a ella corresponde validarlos.

Se precisó que, si bien el artículo 83 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas¹³, en el que se fundamentaron dichos acuerdos, faculta

¹² El acuerdo plenario dictado el trece de julio fue controvertido en el juicio electoral SM-JE-41/2020 promovido por Ulises Mejía Haro, en su carácter de presidente municipal de Zacatecas; por sentencia emitida el diecisiete de agosto, esta Sala confirmó la determinación.

¹³ Artículo 83

Representación jurídica

El Presidente Municipal asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, en los siguientes casos:

- I. Cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello;
- II. Cuando el Síndico se niegue a asumirla, de conformidad con los siguientes supuestos:
 - a) Cuando expresamente se niegue a hacerlo;
 - b) Cuando previa notificación por escrito se niegue a ostentar la representación; y

al presidente municipal sustituir a la síndica en los litigios en que el *Ayuntamiento* sea parte, cuando esté impedida legalmente para representarlo, o bien, cuando se niegue a asumir la representación, en el caso, no se actualizaba dicho supuesto, sino que se le sustituyó en el deber de vigilar que la cuenta pública se integre conforme a la normativa aplicable y se entregue a la Legislatura estatal.

Siendo que, en ejercicio de ese deber de vigilancia, la síndica se negó a autorizar la documentación por considerar que presentaba irregularidades.

Por otra parte, en la resolución se consideró que **se obstruyó el ejercicio del cargo de la síndica**, al restringirle el uso de vehículos y gasolina, así como por realizar cambios de personal de confianza en su área sin su autorización, con lo cual se le dio un trato diferenciado respecto de otros integrantes del *Ayuntamiento*, ya que en el expediente no existían pruebas que demostraran que se tratara de una *política de racionalización de recursos* o de *movimientos de adscripción* implementada en todas las áreas de la administración.

14

Adicionalmente, el *Tribunal local* determinó que durante la sesión de Cabildo celebrada el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, cuando Ruth Calderón Babún solicitó la reincorporación de personal al área a su cargo, el presidente municipal de Zacatecas decidió no someter a discusión la propuesta y realizó acciones que la invisibilizan, pues *efectuó ademanes que reflejan una actitud de control y sometimiento cuando acerca su mano al hombro de la síndica para darle un par de palmadas*.

Se precisó que, aun cuando la propuesta de la síndica finalmente se atendió en la sesión, fue necesario que solicitara nuevamente al presidente la sometiera a discusión.

En consideración del *Tribunal local*, el actuar del presidente municipal, así como de las y los regidores obstruyó el ejercicio del cargo de la síndica y, al valorarlos en su conjunto, concluyó se actualizó violencia política en razón de género en su perjuicio, por reunir los requisitos que la *Ley General de Acceso* y la jurisprudencia de este Tribunal Electoral exigen para ello.

c) Cuando injustificadamente deje de atender los juicios y audiencias donde el Ayuntamiento sea parte.

En estos casos se obtendrá la autorización del Ayuntamiento, sin perjuicio de que se finquen responsabilidades al Síndico.

El examen de este tipo de violencia, la autoridad responsable estimó procedente realizarlo conforme el marco jurídico vigente, a partir de la reciente reforma en la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril.

Indicó que, aun cuando los actos impugnados tuvieron lugar en distintos momentos, sus efectos se prolongaron en el tiempo, por lo que consideró que la afectación era de tracto sucesivo, además que, finalmente se materializaron con la sesión de Cabildo de cinco de junio, fecha en la cual la reforma ya se encontraba en vigor.

Bajo estas condiciones, en la sentencia se declararon ilegales los acuerdos aprobados en dicha sesión, por haber prescindido de la firma de la síndica, y se ordenó al presidente municipal y a los demás integrantes del Cabildo:

- a) No condicionar ni limitar el uso de vehículos y gasolina a la síndica para el debido cumplimiento de sus funciones.
- b) Reintegrar a dos funcionarios municipales a la sindicatura.
- c) Abstenerse de realizar acciones que directa o indirectamente obstaculicen el ejercicio del cargo de la síndica.

Como medida de reparación, se instruyó publicar la sentencia en los estrados del *Ayuntamiento* y, como medida de no repetición, se vinculó a la Secretaría de las Mujeres del Estado de Zacatecas, a fin de implementar un programa de capacitación sobre género y violencia política, al que invite al personal del *Ayuntamiento*, dirigido específicamente al presidente municipal y a las regidurías responsables.

15

6.1.2. Planteamiento ante esta Sala

➤ **Agravios expresados por la síndica municipal en el juicio ciudadano SM-JDC-290/2020**

- a) El *Tribunal local* dejó de advertir que las autoridades señaladas como responsables en la instancia inicial no dieron publicidad a los juicios promovidos por la actora y tampoco rindieron el informe circunstanciado dentro de los plazos legalmente establecidos, por lo que no debió ser tomado en consideración para resolver, sino operar a su favor la *presunción de tener por ciertos los hechos* que expuso en las demandas.

Asimismo, señala que debió advertirse que en el informe se realizaron manifestaciones que reiteraban la violencia política de género que se ejerce en su contra, por lo que debió tenerse por acreditada esta infracción.

- b) Indebidamente se otorgó valor indiciario a la videograbación de la sesión de Cabildo celebrada el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, pues al resultar inaudible el audio, el *Tribunal local* debió relacionarlo con otros elementos de prueba para tener por acreditado que el presidente municipal ejerce violencia política en razón de género a través de amenazas y actos de presión contra la síndica, limitándole *el uso de la voz*.
- c) Debió ordenarse el registro de las autoridades responsables como personas infractoras de violencia política en razón de género, en la base de datos del Instituto Nacional Electoral y del *Instituto Electoral*.

➤ **Agravios expresados por el presidente municipal, así como por las y los regidores en el juicio electoral SM-JE-48/2020**

- a) La resolución se encuentra indebidamente fundada y motivada, por lo que se viola en su perjuicio el principio de tutela judicial efectiva, ya que el *Tribunal local* realizó una *construcción forzada* de los hechos, valorándolos de manera sesgada, sin que existieran indicios que acreditaran la violación al desempeño del cargo de la síndica, como tampoco la violencia política de género.
- b) El *Tribunal local* incurrió en incongruencia, toda vez que añadió cuestiones no planteadas en las demandas, al considerar que los hechos expresados por la actora debían analizarse para determinar si se acreditaba la obstrucción de su cargo y, por ende, la violencia política de género.
- c) Que la sentencia es incongruente al considerar que diversas regidoras cometieron violencia política de género en perjuicio de la síndica, pues afirman que entre mujeres no puede actualizarse.
- d) No se actuó con la debida diligencia en el análisis integral de los hechos y agravios expuestos, al dejar de examinarlos con *perspectiva de género*, ya que no se pronunció sobre la conducta omisa de la síndica municipal de cumplir con sus atribuciones en cuanto a la aprobación de la cuenta pública y las consecuencias que ello generaría para el órgano edilicio.
De haberse analizado la falta de la allá actora, habría advertido que el presidente debidamente actuó en ejercicio de la facultad que le confiere el

artículo 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas para representar al gobierno municipal y ejecutar las resoluciones del *Ayuntamiento*.

- e) Se valoraron indebidamente las pruebas aportadas por los aquí actores en cuanto a la restricción de recursos materiales y los cambios de adscripción de personal, con las cuales afirman se demostraba que la política de racionalización y los movimientos labores se implementaron de forma generalizada en todas las áreas del *Ayuntamiento* y no únicamente en la sindicatura, con la finalidad de garantizar la vida orgánica de la administración municipal y satisfacer las necesidades institucionales. En su percepción, la autoridad responsable se basó en deducciones e inferencias para considerar que existió un trato diferenciado a la síndica en relación con los demás integrantes del *Ayuntamiento* e indican que no se demostró el grado de afectación que los cambios efectuados a la plantilla laboral le ocasionaron en el ejercicio de sus labores pues, incluso, se aumentó el número de personal a su cargo.
- f) El *Tribunal local* dejó de valorar el contexto de lo ocurrido en la sesión de Cabildo en la que, presuntamente, el presidente municipal amenazó y realizó acciones que invisibilizan a la síndica por su condición de mujer, al no someter a discusión de sus integrantes el punto de acuerdo por ella propuesto. Señalan que en la sesión no existió una intención de dominación, control o sometimiento, sino un diálogo interno y cordial entre pares; por lo que, consideran que el actuar del Tribunal fue incorrecto al imponer la carga de la prueba a las autoridades señaladas como responsables, cuando correspondía a la síndica acreditar que esos hechos efectivamente ocurrieron.
- g) Indebidamente se consideraron oportunos los juicios locales por estimar que los actos impugnados eran de tracto sucesivo, ya que la actora y la propia autoridad jurisdiccional reconocieron que fue a través de los acuerdos adoptados en la sesión de Cabildo celebrada el cinco de junio cuando se manifestó la supuesta violencia política de género.
- h) El *Tribunal local* carece de competencia para conocer los juicios presentados por la síndica contra actos que vulneren su derecho a ser votada en la vertiente de desempeño al cargo, toda vez que las demandas se encontraban dirigidas a la Sala Monterrey, por lo que debió requerirse a la actora para que aclarara su intención de acudir a la instancia local o a la federal.

Adicionalmente, expresan que tampoco tenía competencia para decidir si se acreditaba o no la violencia política en razón de género, ya que, derivado de las recientes reformas en la materia publicadas el trece de abril en el Diario Oficial de la Federación, corresponde a la autoridad administrativa electoral conocer de los hechos denunciados a través del procedimiento especial sancionador.

De ahí que, en su percepción, indebidamente se escindió la demanda para que el *Instituto Electoral* analizara los mismos hechos, pues ello vulnera la prohibición de doble juzgamiento por una misma conducta.

Finalmente, señalan los inconformes que el *Tribunal local* tampoco era competente para analizar la legalidad de los acuerdos de Cabildo adoptados en la sesión de cinco de junio, por no ser actos tutelables en la vía electoral sino de naturaleza administrativa.

6.2. Cuestión a resolver

Esta Sala Regional habrá de analizar, en primer orden, los agravios relacionados con la competencia del *Tribunal local* que se hacen valer en el juicio electoral; posteriormente, de ser el caso, se estudiarán los restantes agravios expresados.

18

Lo anterior, a fin de dar respuesta a los siguientes planteamientos expuestos en el juicio electoral:

1. Si los actos adoptados por el Cabildo pueden ser revisados en la vía electoral o son de naturaleza administrativa.
2. Si la infracción de violencia política en razón de género puede ser analizada por la autoridad jurisdiccional o corresponde conocer de ella a la autoridad administrativa electoral, vía un procedimiento especial sancionador.
3. Si fue correcto que el *Tribunal local* considerara que los actos impugnados por la actora como de tracto sucesivo.
4. Si se incurrió en incongruencia, por introducirse a la *litis* cuestiones no planteadas.
5. Si se realizó una debida valoración de las pruebas del expediente y si debían tomarse en consideración los hechos que motivaron la sustitución de funciones de la síndica.

6. Si fue conforme a derecho que el deber de acreditar los hechos o las afirmaciones realizadas en la instancia inicial se trasladara a las y los actores, y no a la síndica municipal.
7. Si la responsabilidad de cometer actos que constituyen violencia política en razón de género únicamente puede atribuirse a hombres y no a mujeres.

Así como a los planteamientos expresados en el juicio ciudadano:

8. Si el *Tribunal local* debió tener por acreditada dicha infracción, a partir de las manifestaciones realizadas por las autoridades responsables en el informe circunstanciado en los juicios de origen, pero sin analizar los argumentos que brindaron para sostener la legalidad de los actos reclamados.
9. Si se valoraron debidamente las pruebas aportadas por la síndica municipal.
10. Si al haberse acreditado la violencia política en razón de género en perjuicio de la síndica municipal, el *Tribunal local* tenía el deber de dar vista a la autoridad administrativa estatal y nacional para que los responsables se incluyeran en la lista de sujetos infractores.

19

6.3. Decisión

Debe **confirmarse** la sentencia impugnada, por las siguientes razones:

- a) Los actos en los que se aduzca la violación a un derecho político-electoral, como el de ser votada en la modalidad de desempeñar un cargo municipal, son tutelables en la vía electoral y corresponde analizarlos a la autoridad jurisdiccional estatal, previo a acudir a la instancia federal para privilegiar el federalismo judicial y propiciar el reconocimiento, participación y colaboración de los distintos ámbitos de impartición de justicia electoral.
- b) De ahí que, a partir del reclamo de la afectación a este derecho, mediante un acto cuya legalidad o constitucionalidad deba ser revisado por la autoridad jurisdiccional a través de un procedimiento eminentemente impugnativo, se justifica su intervención para analizar si, derivado de ello, se configura una infracción distinta de entidad mayor, como es la violencia política en razón de género.
- c) Asimismo, fue correcto que el *Tribunal local* considerara que la falta de recursos humanos y materiales, la sustitución o relevo de las funciones

legalmente encomendadas y la negativa de someter a discusión del Cabildo las propuestas presentadas por la síndica eran actos de tracto sucesivo y, en esa medida, considerar que las impugnaciones primigenias fueron oportunas, toda vez que los actos relativos a la obstaculización del cargo pueden controvertirse en cualquier momento, en tanto subsista la ausencia de elementos necesarios para el desempeño de la función.

- d) El *Tribunal local* no incurrió en incongruencia, pues el análisis realizado en la sentencia versó sobre los planteamientos hechos valer por la actora en sus demandas, en las que expresamente indicó que existían actos, acciones y conductas que la imposibilitaban ejercer íntegramente su cargo.
- e) Son ineficaces los agravios relativos a la indebida valoración de pruebas, toda vez que, de la sentencia se advierte que se analizaron y se indicaron las razones por las cuales se consideró que estaba acreditado que la política de racionalización de recursos y el retiro de personal únicamente se dio o tuvo lugar en la sindicatura y no en otra área del *Ayuntamiento*, las cuales no son controvertidas.
- f) En asuntos relacionados con violencia política contra las mujeres, los hechos expresados por la víctima gozan de presunción de veracidad y deben analizarse con perspectiva de género, sin trasladar a las víctimas la carga de la prueba de su dicho.
- g) La responsabilidad de realizar actos que constituyan violencia política contra las mujeres puede ser atribuida a cualquier persona, no existe distinción o exclusión por el género de la persona que comete la conducta, la tipología jurídica únicamente exige que la víctima sea una mujer, pues precisamente el valor que se tutela y la prevención especial que se establece es con relación a la violencia y discriminación ejercida contra una mujer por el hecho de serlo.
- h) Por otra parte, se consideran ineficaces los agravios relacionados con el análisis del informe circunstanciado rendido por las autoridades responsables en la instancia local y de indebida valoración probatoria, toda vez que se colmó la pretensión de la actora al tenerse por acreditada la violencia política en razón de género cometida en su perjuicio.
- i) No existía la obligación de dar vista a las autoridades administrativas electorales sobre la responsabilidad de quienes cometieron violencia política de género, porque los lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del registro nacional de



personas sancionadas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación con posterioridad al dictado de la sentencia impugnada.

6.4. Justificación

6.4.1. El *Tribunal local* es competente para conocer de la violación al derecho político-electoral de ser votado en la modalidad de desempeñar un cargo de elección popular y, derivado de ello, de la comisión de actos que constituyen violencia política en razón de género

6.4.1.1. Marco normativo y conceptual para analizar las inconformidades expuestas

➤ **Modalidades del derecho de la ciudadanía a ser votada**

La Sala Superior ha sostenido el criterio consistente en que el derecho político electoral a ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende tanto el derecho de la ciudadanía a ser postulada a una candidatura a un cargo de elección popular, como el derecho de ocupar el cargo para el cual resulta electa, a permanecer en él, desempeñar las funciones que le corresponden y ejercer los derechos inherentes a éste¹⁴.

21

La línea interpretativa y jurisprudencial que ha trazado este Tribunal Electoral en torno a este derecho fundamental, parte de la progresividad con la que se analiza el derecho a ser votado¹⁵.

Este órgano de control constitucional ha desdoblado el derecho al voto pasivo, para tutelar no solo la regularidad de la elección a un cargo de representación popular, sino buscando garantizar que dicho cargo sea efectivamente asumido y que, durante él, no se impida, obstaculice o dificulte su adecuado desarrollo.

Ha sido constante la labor de construcción, en aras de salvaguardar este derecho, hasta delimitar qué tipo de actos, internos y externos, atentan

¹⁴ De conformidad con la jurisprudencia 20/2010, de rubro: DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 7, 2010, pp. 17 a 19.

¹⁵ Jurisprudencia 27/2002, de rubro: DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN, publicada en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, pp. 26 y 27.

contra el adecuado ejercicio del cargo para el servidor público que ha sido democráticamente electo.

Conforme con esa directriz, ha sido criterio reiterado que para evaluar la antijuridicidad de los actos que se dice atentan contra el adecuado ejercicio del cargo, debe realizarse una ponderación a partir de las atribuciones que la normativa atinente permite al servidor público que se dice afectado, incorporando con ello un elemento normativo objetivo a la ponderación.

Cierto es que el mencionado derecho no comprende todos aquellos aspectos que sean connaturales del ejercicio del cargo, tampoco se refiere a situaciones indirectas surgidas con motivo de las funciones desempeñadas en el servicio público, en tanto que existen ciertos actos que no son tutelables en la materia electoral; por ejemplo, lo relativo al ámbito de organización interna de los ayuntamientos que deriva de su autonomía constitucional, relacionadas con cuestiones orgánicas y su funcionamiento¹⁶, siempre que no constituyan **obstáculo para el ejercicio del cargo**¹⁷.

En ese sentido, conforme a la línea de interpretación perfilada por la Sala Superior, cuando la controversia planteada se relacione con la **obstrucción al ejercicio del encargo** y no con la forma o alcance del ejercicio de la función pública, se debe considerar que ello **corresponde a la materia electoral**.

➤ **Vías de análisis para conocer la infracción de violencia política en razón de género**

Una de las vertientes recientemente abordada en armonía con la línea interpretativa de este Tribunal Electoral, a partir de la reforma en materia de violencia política en razón de género, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril es, precisamente, la atinente a las conductas que se traducen en una afectación al derecho de ejercer el cargo como parte de la esfera de derechos político-electorales.

¹⁶ Como la cuenta pública municipal, nombramiento de integrantes de comités municipales e integración de comisiones, por ejemplo. Así se ha sostenido en diversos precedentes, como los juicios ciudadanos SUP-JDC-25/2010, SUP-JDC-67/2010 y SUP-JDC-68/2010, entre otros.

¹⁷ Véase la jurisprudencia 6/2011, de rubro: AYUNTAMIENTOS. LOS ACTOS RELATIVOS A SU ORGANIZACIÓN NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO publicada en *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. volumen 1, p.p. 157 y 158.



Al respecto, la *Ley General de Acceso* en su artículo 20 Ter establece, entre otros supuestos que constituyen violencia política en razón de género, los siguientes:

- Ocultar información u omitir la convocatoria para el registro de candidaturas o para cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones en el desarrollo de sus funciones y actividades;
- Proporcionar a las mujeres que aspiran u ocupan un cargo de elección popular información falsa o incompleta, que impida su registro como candidata o induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones;
- Impedir, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier puesto o encargo público tomen protesta de su encargo, asistan a las sesiones ordinarias o extraordinarias o a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo, impidiendo o suprimiendo su derecho a voz y voto;
- Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo que ocupe la mujer, incluido el pago de salarios, dietas u otras prestaciones asociadas al ejercicio del cargo, en condiciones de igualdad;
- Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad;

23

Si bien la previsión de estos supuestos se realiza para describir conductas que, de concurrir con elementos de género, pueden constituir violencia política en razón de género, no puede soslayarse que **el núcleo de la definición descansa en la violación a un derecho político-electoral autónomo.**

Esto quiere decir que, con independencia que se actualice o no el supuesto de violencia política en razón de género, las conductas descritas son, por sí mismas, atentatorias al derecho político a ejercer o desempeñar el cargo para el que una servidora pública fue democráticamente electa y, por tanto, tutelables por la vía resarcitoria de los derechos político-electorales a través de los medios jurisdiccionales de protección.

Postura que guarda congruencia y abona a la funcionalidad de la destacada reforma, que amplió el abanico de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en la *Ley de*

Medios, para incluir el supuesto expreso de hechos o actos que pueden actualizar algún supuesto de violencia política contra las mujeres en razón de género, en términos de lo establecido en la *Ley General de Acceso* y en la *LGIPE*.

Hasta antes de la reforma, conforme a la línea interpretativa de la Sala Superior¹⁸ y de esta propia Sala¹⁹, los aspectos y conductas referentes a la posible actualización de conductas que se traducían en violencia política en razón de género, se consideraba que no procedía acudir directamente y mediante la interposición de alguno de los medios de impugnación previstos en la *Ley de Medios*, a dar noticia de su comisión, por no ser los medios de defensa de derechos político-electorales una vía para analizar denuncias de hechos probablemente constitutivos de violencia política en razón de género.

Interpretación que se ve superada a partir de la destacada reforma en la materia, al establecerse una definición de la conducta, considerándola como infracción, precisando los relacionados supuestos específicos que constituyen el tipo, definiendo el elemento de género y regulando directrices claras a las autoridades para actuar en casos que la involucren, como la vía para su procesamiento y sanción, así como las sanciones que se han de aplicar de acuerdo a la materia en que se tiene lugar la conducta.

24

De ahí que, la referida adición a la *Ley de Medios* para incluir la violencia política por razón de género como supuesto específico de procedencia del juicio ciudadano, hace necesario replantear la forma de enjuiciamiento de dichos actos, no sólo en el ámbito federal, también en lo local²⁰.

Es cierto y no debe perderse de vista que el sistema de medios de impugnación en material electoral establece que los procedimientos, de los cuales corresponde conocer a los órganos jurisdiccionales electorales, son eminentemente impugnativos, cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad y legalidad de las actuaciones de las autoridades en la materia.

¹⁸ SUP-JDC-1549/2019

¹⁹ SM-JDC-271/2020

²⁰ Artículo 80.

1. El juicio podrá ser promovido por la ciudadana o el ciudadano cuando:

a) a g)...

h) Considere que se actualiza algún supuesto de violencia política contra las mujeres en razón de género, en los términos establecidos en la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* y en la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

2. y 3. ...



No obstante, es conforme con la reciente reforma, en consonancia con el orden jurídico internacional, señalar que **el juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano es la vía para conocer de actos o resoluciones que atenten contra los derechos político-electorales, promovidos por ciudadanas que consideren que, a través de dichos actos o resoluciones, se actualiza cualquiera de los supuestos de violencia política por razón de género** previstos en la *Ley de Acceso* o en la *LGIPE*.

Ello **no se traduce en la existencia de una ruta o vía** alternativa a la sancionadora, sino que, en consonancia con el artículo 7 de la Convención Belém do Pará, se establece un medio jurisdiccional autónomo para resarcir la violación de derechos, lo cual, incluso, podría escapar del ámbito sancionador.

Se trata de armonizar, sistematizar y darle funcionalidad a la intención legislativa que busca hacer notar los casos de violencia política por razón de género, a fin de que, en el marco de las competencias de las autoridades involucradas, se activen los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer víctima de violencia tenga acceso efectivo al resarcimiento, la reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces²¹.

Hoy, cuando la reforma está vigente, seguir excluyendo de la vía jurisdiccional el conocimiento directo de actos posiblemente constitutivos de violencia política por razón de género, reservando su conocimiento a las autoridades administrativas electorales, iría contra la naturaleza y fines de la propia reforma.

Por tanto, cuando se promueva un juicio ciudadano a partir de la impugnación de la legalidad de actos que afecten o tengan incidencia en un derecho político electoral como en el caso ocurrió y que, derivado de su afectación, pueda constituir violencia política en razón de género, los órganos jurisdiccionales habremos de determinar si, con los medios probatorios existentes, es posible definir si se actualiza y, en su caso, dictar las medidas necesarias para resarcir el pleno goce del derecho vulnerado.

Esta conclusión es acorde a la línea interpretativa de este Tribunal Electoral que, en la jurisprudencia 48/2016 de rubro: VIOLENCIA POLÍTICA POR

²¹ Texto del inciso g) del artículo 7º de la Convención de Belém do Pará.

RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES²² prevé que, cuando se alegue violencia política por razones de género, problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia, lo que de alguna manera comprendía el conocimiento de los hechos por la vía impugnativa ciudadana.

En palabras claras, la previsión expresa de diferentes supuestos descriptivos de actos y conductas lesivos del derecho a ejercer o desempeñar el cargo no constituye un catálogo que agote la posibilidad de analizar distintos sucesos, porque a diferencia de la vía punitiva, cuyo margen de aplicación lo limita el principio de tipicidad, **la finalidad del juicio ciudadano es identificar la violación a un derecho político electoral y resarcir su ejercicio pleno.**

Así, se reitera, debe tenerse presente que también es cierto que la libertad en la identificación de los actos contrarios al ejercicio de un derecho no es ilimitada, en todo caso, además de los supuestos expresamente previstos en la Ley para determinar si un acto o una conducta es impedimento, obstáculo o dificulta el adecuado desempeño del cargo, habrán de apreciarse y justificarse, su vinculación y efectos sobre las atribuciones que normativamente son conferidas en el servicio público, a fin de establecer un parámetro objetivo de regularidad.

26

6.4.1.2. Los actos impugnados por la síndica municipal en la instancia local son tutelables en la vía electoral

En el caso, Ruth Calderón Babún, en su carácter de síndica municipal, controvirtió en la instancia local los puntos de acuerdo del acta de la vigésimo

²²Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, pp. 47, 48 y 49, en la cual se concluye que la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. El derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia, se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos. En consecuencia, cuando se alegue violencia política por razones de género, problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso. Debido a la complejidad que implican los casos de violencia política de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.



quinta sesión extraordinaria de Cabildo de cinco de junio, en la que se aprobó, entre otras cuestiones, autorizar al presidente municipal firmar y ordenar la entrega de informes financieros de diciembre y del cuarto trimestre, así como la cuenta pública anual del municipio, correspondiente a dos mil diecinueve, y suscribir los convenios, contratos y órdenes de pago pendientes de firma hasta esa fecha, que no hubiesen sido debidamente rubricados por ella.

La actora expresó que la decisión del Cabildo de prescindir de su firma y autorización limita el ejercicio de su cargo. Asimismo, expuso que desde el año dos mil diecinueve se han realizado, de manera sistemática y reiterada, actos de violencia en su perjuicio, con la finalidad de obstaculizar sus funciones, al impedirle el uso de recursos humanos y materiales.

La síndica señaló que, incluso, durante la sesión de Cabildo celebrada el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, el presidente municipal decidió no someter a discusión el punto de acuerdo que ella propuso.

Para esta Sala, **los actos que la síndica reclamó en la instancia local se enmarcan en la tutela y protección del ámbito del derecho electoral.**

Lo anterior, toda vez que la falta de recursos humanos y materiales, así como la sustitución o relevo de sus funciones legalmente encomendadas se relaciona con el ejercicio y desempeño de manera plena y eficaz del cargo de elección popular en el que resultó electa; en tanto que, la negativa de someter a discusión del Cabildo las propuestas que presenta, se relaciona con la afectación a votar o participar en las sesiones del órgano que integra.

La controversia sometida a decisión a partir de los agravios hechos valer, imponía definir, en primer orden, si los actos cuya legalidad se cuestionó constituían o no una afectación al derecho político-electoral de la síndica a ser votada en su vertiente de acceder y desempeñar el cargo público para que el que resultó electa, lo cual se traduce en una infracción en la materia, al atentar contra los principios y valores de la democracia representativa que se tutelan en el orden jurídico nacional.

Esto es así, ya que, en criterio de la Sala Superior, la infracción por actos de obstrucción en el ejercicio del cargo se configura cuando un servidor público lleva a cabo actos dirigidos a evitar que una persona electa popularmente,

ejerza el mandato conferido en las urnas, o evita que cumpla con sus obligaciones constitucionales y legales²³.

De manera que, contrario a lo señalado por los aquí actores, los acuerdos adoptados en las sesiones de Cabildo que la síndica cuestionó, no se relacionan con aspectos operativos o administrativos relativos a la organización interna del *Ayuntamiento* que deriven de su autonomía constitucional, sino que, como se indicó, inciden directamente en el desempeño de sus atribuciones.

Esta obstrucción al ejercicio del cargo que la síndica reclamó en los juicios de origen debía ser analizada por el *Tribunal local* y no de manera directa por esta Sala, como exponen las y los actores en su demanda.

Como correctamente se indicó en la sentencia impugnada, al citado órgano jurisdiccional corresponde resolver a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos de votar, ser votado y de afiliación, de conformidad con los artículos 42, Apartado B, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; y 6, fracción VII, de su propia Ley Orgánica, en relación con los numerales 8, párrafo segundo, fracción IV, 46 Bis, y 46 Ter, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral de Estado de Zacatecas.

28

Si bien la demanda presentada por la síndica el diez de junio, con la cual se integró el expediente TRIJEZ-JDC-4/2020, se encontraba dirigida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ello no motivaba que la autoridad jurisdiccional estatal remitiera los autos a esta Sala, pues existían elementos que permitían advertir que se trató de un error en la cita o un *lapsus calami* [equivocación que se comete por olvido o falta de atención], como acertadamente se destacó en la resolución.

Del análisis integral de la demanda local, se desprende la intención de la actora de acudir a la jurisdiccional estatal, pues en ella se citan diversos preceptos de la referida Ley de Medios de la entidad, incluso, la exposición del cumplimiento de los requisitos de procedencia del juicio instado que realizó en su escrito, lo hizo a partir de aquellos exigidos en los artículos 12 y 13 de dicho ordenamiento, en relación con los numerales 46 Bis y 46 Ter que prevén las reglas particulares del juicio ciudadano local.

²³ Al respecto, consúltese la sentencia dictada en el recurso SUP-REC-61/2020.

Intención que se ve corroborada con el escrito que, posteriormente, la síndica presentó ante el Tribunal estatal respecto del trámite de ley que las autoridades señaladas como responsables debían dar a la demanda²⁴, y con la promoción de un segundo medio de impugnación que expresamente dirigió al citado órgano jurisdiccional.

De ahí que, el hecho que el *Tribunal local* haya conocido de las impugnaciones presentadas por la síndica no causa afectación a los aquí inconformes, pues actuó en ejercicio de las facultades que la ley le otorga para resolver las controversias relacionadas con la obstaculización al desempeño del cargo.

Máxime que, previo a acudir a la instancia federal, debe privilegiarse la participación de la jurisdicción local en el conocimiento y resolución de litigios electorales antes de acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como una medida acorde con el fortalecimiento del federalismo judicial, que propicia el reconocimiento, la participación y la colaboración de los distintos ámbitos de impartición de justicia electoral en beneficio de una aplicación extensiva del derecho fundamental de acceso a la justicia.

6.4.1.3. La autoridad jurisdiccional puede conocer la infracción de violencia política en razón de género cuando derive de actos que vulneran un derecho político-electoral

29

No le asiste razón a las y los actores del juicio electoral cuando afirman que la probable comisión de violencia política en razón de género únicamente puede ser analizada por la autoridad administrativa electoral a través de un procedimiento especial sancionador.

En la sentencia impugnada **se tuvo acreditada la obstrucción al ejercicio del cargo de la síndica** por parte del presidente municipal, así como de las y los regidores del *Ayuntamiento*, al prescindir de su firma para validar informes financieros, la cuenta pública, convenios, contratos y realizar pagos a proveedores; al restringirle el uso de vehículos y gasolina; al realizar, sin su autorización, cambios de personal de confianza en su área; y por la renuncia de someter a discusión del Cabildo un punto de acuerdo que ella propuso.

²⁴ Véase el escrito presentado el seis de julio, el cual obra en el cuaderno accesorio 3 del expediente SM-JDC-290/2020.

La conclusión a la que llegó el *Tribunal local*, si bien será motivo de análisis en apartados siguientes de la presente decisión, en el examen que en esta oportunidad se realiza a efectos de determinar si podía o no conocer de actos presuntamente constitutivos de violencia política en razón género, no se prejuzga sobre la legalidad de su actuación en cuanto al análisis de las conductas, sino únicamente respecto de su competencia, a partir del esquema y orden de estudio realizado en la sentencia impugnada.

De ahí que, al haberse acreditado la **obstrucción al cargo de Ruth Calderón Babún como síndica del Ayuntamiento**, se imponía, como ocurrió, que el *Tribunal local* realizara un segundo nivel de análisis o escrutinio adicional para determinar si, derivado de ello, **se actualizaba la infracción de violencia política en razón de su género**.

Examen que resultaba necesario, toda vez que, en este tipo de casos, aun cuando las conductas impugnadas en lo individual y por sí mismas configuraron la obstaculización en el desempeño de sus funciones, era posible que, a partir de su análisis relacionado y conjunto, se advirtiera la existencia de una pluralidad de actuaciones que conforman una unidad sistémica dirigida a obstaculizar a la servidora pública la oportunidad de ejercer, de manera plena y eficaz, el cargo de elección popular en el que resultó electa, descartando por la naturaleza y reiteración de ellas, que se tratara o se estuviera ante conductas aisladas, lo cual, además, expresamente planteó en sus demandas locales.

30

Al respecto, es importante traer a cita lo decidido por Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-REC-61/2020²⁵. En esa ejecutoria, define el tema y deja en claro la obligación que tienen quienes prestan un servicio público de conducirse con objetividad, imparcialidad, profesionalismo y sin discriminación alguna respecto de otras u otros servidores públicos de elección popular, deber que se incumple cuando, en el ejercicio del cargo, se llevan a cabo actos que atentan contra los derechos y libertades de otros y otras, como ocurre en el caso.

Cuestión que se transgrede, en mayor medida, cuando resultan atentatorios de la dignidad humana o se dirigen a demeritar, menoscabar o a hacer nugatorio el derecho de acceder y ejercer un cargo público de elección popular.

²⁵ Resuelto el veintiséis de agosto de este año.

En dicho precedente, Sala Superior analizó, precisamente, si diversos actos y omisiones en las que incurrió la persona titular de una presidencia municipal en perjuicio de una mujer que se desempeñaba como regidora se limitaron a obstruir su derecho de acceder o ejercer su cargo público, o si configuraban una infracción distinta, de entidad mayor, a saber, violencia política o violencia política en razón de género.

En cuanto a esta conducta –violencia política en razón de género–, es importante puntualizar que, en el caso, debía analizarse a partir del marco jurídico vigente a partir de las recientes reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril²⁶, como correctamente se concluyó en la sentencia.

Esto es así, toda vez que, conforme a lo expuesto en el apartado de marco normativo destacado, la intervención judicial del *Tribunal local* se encontraba justificada porque, a partir del reclamo de la afectación del derecho político–electoral de ser votada de la síndica municipal, en la modalidad de desempeño de su cargo, podía derivarse o quedar en evidencia la actualización de conductas constitutivas de violencia política en razón de género en su perjuicio.

Es decir, el proceder de la autoridad responsable fue correcto, porque los actos impugnados por la síndica se enmarcaban en la afectación de este derecho, cuya legalidad debía ser revisado directamente por el *Tribunal local* y no por la autoridad administrativa electoral mediante un procedimiento especial sancionador, como sostienen las y los actores.

En consideración de esta Sala, la intervención de la autoridad administrativa sólo se justifica cuando no nos encontramos en presencia de la afectación al derecho de ser votado. Escenario en el cual se actualizará su competencia para iniciar, investigar, instruir y resolver procedimientos sancionadores con motivo de quejas o denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género, de conformidad con el último párrafo del artículo 442, en relación con el 440, numerales 1 y 3, de la *LGIFE*.

²⁶ El trece de abril se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Ley General de Acceso*, de la *LGIFE*, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Lo anterior, es acorde con lo establecido en el Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género en el que se precisa que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los Tribunales locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, únicamente tienen facultades jurisdiccionales, por lo que no deben atender, en primer lugar o instancia, directamente a una víctima de violencia.

Lo hasta aquí expuesto no se contrapone en modo alguno con la determinación del *Tribunal local* de dar vista al *Instituto Electoral* con copia certificada de las constancias del expediente, para que investigara la probable comisión de infracciones constitutivas de violencia política contra las mujeres en razón de género en perjuicio de la síndica, con motivo de la difusión en diversas publicaciones realizadas en la red social Facebook.

Toda vez que el citado Tribunal estimó que dichos actos no se enmarcan en la afectación de un derecho político-electoral a partir de un acto cuya legalidad o constitucionalidad debiera revisar a través de un procedimiento eminentemente impugnativo, lo cual es armónico con lo aquí decidido.

32

Por último, en lo que ve al examen de la competencia de la autoridad jurisdiccional para conocer de la comisión de este tipo de violencia, es importante precisar los alcances y efectos que tiene la vía intentada respecto de la legitimación para acudir en defensa de la legalidad de los actos de origen.

Así, a diferencia de lo que ocurre en los procedimientos sancionadores, en la vía jurisdiccional, los actos se atribuyen a las autoridades que fungen como responsables, sin que sea jurídicamente viable otorgarles o reconocerles el carácter de denunciados.

Sin embargo, tanto en la vía jurisdiccional como en la administrativa puede imponer o aplicar una sanción a quienes se concluya cometieron violencia política en razón de género.

De manera que, cuando derivado de una resolución dictada en un medio eminentemente impugnativo se impone una sanción, se entenderá que ésta afecta la esfera individual de la persona infractora.

Al respecto, conviene resaltar que, recientemente, la Sala Superior conoció de dos recursos de reconsideración [SUP-REC-91/2020 y acumulado; y SUP-REC-165/2020] en los cuales estimó actualizado el requisito de



procedencia relativo a la legitimación, aun cuando los recurrentes habían fungido como autoridades responsables en la instancia federal anterior.

En ambos precedentes se había acreditado que los recurrentes ejercieron violencia política en razón de género en perjuicio de una síndica y una regidora municipal y, como punto de coincidencia para estimar que se ubicaban en un supuesto de excepción para impugnar, según se razonó en cada caso, fue la afectación a su esfera individual, derivada de la sanción que les impuso –*inclusión en lista de sujetos infractores*–. Aquí, si bien no se determinó su inclusión en dicha lista, tienen legitimación en la medida que se les considera por declaración hecha en una sentencia judicial, responsables, en su calidad de funcionarias y funcionarios municipales, de ejercer violencia política por razón de género contra la síndica del *Ayuntamiento*.

De ahí que se analicen en el enfoque que resulta procedente sus argumentos en cuanto a la determinación que estima colmada esa conducta y su atribuibilidad.

6.4.2. Los actos relativos a la obstaculización del cargo pueden controvertirse en cualquier momento, en tanto subsista la ausencia de elementos necesarios para el desempeño de la función

33

No le asiste razón al presidente municipal y las regidorías actoras cuando afirman que los juicios locales eran extemporáneos y que fue incorrecto que el Tribunal responsable considerara que los actos impugnados por la síndica eran de tracto sucesivo.

Esto es así, toda vez que, como se precisó en el apartado anterior, la falta de recursos humanos y materiales, la sustitución o relevo de las funciones legalmente encomendadas y la negativa de someter a discusión del Cabildo las propuestas que presenta la síndica, debían ser analizadas en un primero momento para determinar si afectan el derecho político-electoral de la síndica a ser votada en su vertiente de desempeño del cargo público para que el que resultó electa y, posteriormente, si actualizan una infracción distinta, en el caso, violencia política en razón de género.

Descartándose que, como lo señalan las y los inconformes en su demanda, únicamente fuese en la sesión de Cabildo celebrada el cinco de junio cuando se ejerció este tipo violencia, pues para analizar esta infracción, como se precisó en la sentencia, se requiere de la existencia de diversos actos, sin

que sea necesario que todos ocurran en un mismo momento pues, por su naturaleza, se considera que es posible que se den en distintos momentos, y que sus efectos se prolongan en el tiempo hasta en tanto no cesen.

De ahí que, al tratarse de actos de tracto sucesivo o continuados, su reclamo pueda darse mientras subsista la violación que se aduce.

6.4.3. El *Tribunal local* no incurrió en incongruencia

Tampoco asiste razón a las y los actores del juicio electoral cuando señalan que en la sentencia se analizó la obstrucción al ejercicio del cargo de la síndica municipal y la violencia política de género cometida en su perjuicio, sin que así se hubiese solicitado o hecho valer en las demandas de juicio ciudadano local.

En criterio de esta Sala, el Tribunal responsable no incurrió en incongruencia, pues no introdujo aspectos ajenos a la *Litis* o controversia.

A saber, del análisis de las demandas presentadas por Ruth Calderón Babún en la instancia local, tenemos que expresamente indicó que existían actos, acciones y conductas que la imposibilitaban ejercer íntegramente su cargo público.

34

La entonces actora controvertió el retiro de personal adscrito a la sindicatura, la restricción de utilizar vehículos y recibir o ser dotada de gasolina, así como también de los acuerdos de Cabildo adoptados en sesión de cinco de junio porque, en su percepción, todos ellos limitaban el ejercicio de sus facultades.

También señaló que de manera sistemática y reiterada se estaban realizando actos violentos en su contra y que, durante la sesión celebrada el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, el presidente municipal la amenazó.

Por lo que, contrario a lo afirmado por el referido funcionario y las regidurías actoras, existían elementos a partir de los cuales se imponía que el *Tribunal local* analizara si afectaban o no el derecho político-electoral de la síndica a ser votada en su vertiente desempeñar el cargo público para que el que resultó electa y, posteriormente, en un segundo nivel de análisis, atender si actualizaban violencia política en razón de género pues, aun cuando esta definición puede entenderse como un deber de orden público y de examen oficioso, cuando los elementos que constan en los autos que son conocidos por la autoridad son elocuentes a la comisión de tal conducta, en este caso

en particular, no introduce el tribunal el examen, se hace cargo de manera integral de los planteamientos expresos de la demanda que daban noticia de ella, con lo cual necesariamente debían analizarlos, como en el caso ocurrió.

6.4.4. Son ineficaces los agravios relativos a la indebida valoración de pruebas, porque no se controvierten las razones dadas en la sentencia

El presidente municipal y las regidorías actoras sostienen que se valoraron indebidamente las pruebas del expediente, porque, indican, no existían elementos para acreditar la violación al desempeño del cargo de la síndica con motivo de la restricción de recursos materiales y los cambios de adscripción de personal, como tampoco para estimar que existió violencia política en razón de género cometida en su perjuicio.

Son ineficaces los argumentos hechos valer, porque, de la sentencia impugnada se advierte que se analizaron las pruebas del expediente y se indicaron las razones por las cuales se consideró que estaba acreditado que la política de racionalización de recursos y el retiro de personal únicamente se dio o tuvo lugar en la sindicatura y no en otra área del *Ayuntamiento*, argumentos centrales de la decisión que, es importante destacar, no son controvertidos.

Respecto de la restricción del uso de vehículos y vales de combustible, el *Tribunal local* señaló que de las pruebas ofrecidas por los aquí actores se acreditaba que el Secretario de Administración sólo implementó medidas de austeridad en la sindicatura, no así que también requirió e informó al resto de los integrantes del *Ayuntamiento* de esa restricción, o bien, que el Cabildo hubiese decidido cancelar la asignación de vehículos, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 del Reglamento para el Control y Uso de Vehículos Oficiales del Municipio de Zacatecas.<sup>[L]
[SEP]</sup>

También se advierte que en la sentencia se valoraron diversos *memorándums* a través de los cuales el referido funcionario solicitó a la síndica los vehículos que previamente habían sido asignados a su área y le informó que la administración de los vales de combustible estaría a cargo de la Secretaría, así como las respuestas que ella brindó²⁷.

²⁷ Memorándums 1402/2019, 394/2019, 1403/2019, 395/2019, 1425/2019, 394/2019, 395/2019, 411/2019 y 1425/2019.

SM-JDC-290/2020 Y SU ACUMULADO

Se indicó que, aun cuando el Secretario de Administración informó a los secretarios, a los jefes de departamento y de unidad e, incluso, a la síndica cuestiones relacionadas con el *parque vehicular*, solamente a ella le requirió la entrega de vehículos y de vales de gasolina²⁸.

Lo cual se tradujo, como correctamente fue considerado por el Tribunal responsable, en un trato diferenciado a la síndica, respecto del resto de los integrantes del *Ayuntamiento*, por parte del presidente municipal, a través del Secretario de Administración, sin que ello se encontrara justificado.

Por otra parte, en cuanto a los cambios de adscripción de personal, en la sentencia se determinó que a la síndica se le retiró, sin su autorización, aquél catalogado como de confianza, aun cuando tiene derecho a contar con él en su área.

La autoridad responsable señaló que los elementos de prueba aportados, también eran insuficientes para demostrar que estos se realizaron en todas las áreas del *Ayuntamiento* con base en un análisis del perfil del personal y en criterios de austeridad, atendiendo a las facultades que le otorga el Reglamento Orgánico del Municipio al Secretario de Administración, como lo argumentó el presidente municipal.

36

En la sentencia se indicó que en autos únicamente estaba acreditado que se notificó a los trabajadores de la sindicatura los movimientos de adscripción a través de diversos *memorándums*²⁹, y que aun cuando en el informe de movimientos del personal emitido por la encargada de la Dirección de Recursos Humanos, se hizo constar que en el ejercicio dos mil diecinueve se realizaron doscientos veintiséis cambios de adscripción, ello no demostraba que hubiesen atendido a un estudio del perfil de capacidades.

Se precisó que, si bien el artículo 102 del Reglamento Orgánico del Gobierno Municipal de Zacatecas faculta al Secretario para administrar los recursos humanos del *Ayuntamiento*, entre otros, realizar las acciones necesarias para readscribir a un trabajador a alguna otra unidad de la administración pública, no le confiere la atribución para decidir si procede o no el cambio.

²⁸ A través de las circulares de referencia 036/2019, 037/2019, SA-DESP-050/2020, 1623/2019, PMZ-SAD-58/2019, 116-PMZ-SGM-PUV, PMZ-SAD-284/2019, 83-PMZ-SGM-PUV y PMZ/SAD/216/2019, así como los memorándums DPCM 636/18, 0313/2018, PMZ-SAD-107-2018 y PMZ/SAD-169/2018.

²⁹ S.A. 1927/2019, S.A. 1928/2019, S.A. 1929/2019, S.A.1926/2019, S.A. 2002/2019 y 2855/SA/2019.



De ahí que, aun en el supuesto de que el cambio de personal adscrito a la sindicatura hubiese obedecido a un análisis de perfiles y a la experiencia de los trabajadores para hacer más eficiente el servicio público municipal, en el expediente no se acreditó que los movimientos de adscripción tuvieran esa finalidad en todas las áreas del *Ayuntamiento*, y que se realizaran con la autorización de la síndica, como lo prevé el citado artículo 102 del Reglamento Orgánico.

Con base en estos hechos, la autoridad jurisdiccional local concluyó que los cambios de adscripción de dos trabajadores³⁰ tuvieron como objetivo desestabilizar el trabajo de la síndica municipal, sin que fuese relevante el hecho que se le hubiese asignado personal adicional.

Ante las razones brindadas en la sentencia, las cuales no son controvertidas frontalmente en la demanda de juicio electoral, es ineficaz su agravio en el cual de manera genérica afirman que se dio una valoración *sesgada* de pruebas y que estamos ante una resolución basada en *deducciones e inferencias*.

Asimismo, son **ineficaces** los agravios relativos a que el *Tribunal local* debió tomar en consideración los hechos que motivaron la sustitución de funciones de la síndica para adoptar los acuerdos de Cabildo en la sesión celebrada el cinco de junio.

Esto es así, toda vez que en la sentencia se indicó que los acuerdos AHAZ/526/2020 y AHAZ/533/2020, mediante los cuales se autorizó al presidente municipal firmar y ordenar la entrega de informes financieros de diciembre y del cuarto trimestre, así como la cuenta pública anual del municipio, todos de dos mil diecinueve, y suscribir los convenios, contratos y órdenes de pago pendientes de firma que no hubiesen sido debidamente rubricados por la síndica municipal hasta la fecha de sesión, se fundamentaron un precepto que no le autoriza al Cabildo prescindir de su firma, con lo cual le impuso una restricción indebida al ejercicio de sus funciones.

Se razonó en la decisión que, si bien el artículo 83 de la Ley Orgánica del Municipio prevé que el presidente municipal puede asumir la representación jurídica del *Ayuntamiento* en los litigios en que fuera parte, cuando la síndica esté impedida legalmente para representarlo, o bien, cuando se niegue a

³⁰ Blanca Alicia Herrera Martínez y César Alejandro García Muñoz.

asumir la representación, no le autoriza a sustituirse en su obligación de vigilar que la cuenta pública se integre en la forma y términos que prevea la normativa aplicable, y que se entregue a la Legislatura en el término legalmente establecido.

En consideración del Tribunal responsable, no se estaba frente a la negativa de la síndica de representar jurídicamente al *Ayuntamiento* en algún litigio en sus actividades de procuración y defensa de los intereses del municipio, sino ante el ejercicio de las facultades que legalmente le fueron conferidas por la normatividad para revisar y firmar la cuenta pública, o para autorizar con su firma los convenios, contratos y órdenes de pago.

Por lo que, el actuar del presidente municipal avalado por las y los regidores actores, carecía de sustento legal al encontrarse indebidamente fundado.

En ese sentido, aun cuando las y los aquí actores manifiestan que el *Tribunal local* debió advertir que el artículo 128 de la Constitución estatal faculta al presidente a asumir la representación del *Ayuntamiento*, sus planteamientos son ineficaces, ya que no controvierten el razonamiento toral de la determinación impugnada, consistente en haber sustentado los acuerdos cuya ilegalidad decretó, en un diverso precepto que regula un supuesto jurídico distinto, al no encontrarse inmersa la controversia en cuestiones relacionadas con litigios en los cuales el órgano municipal fuera parte.

38

6.4.5. En asuntos relacionados con violencia política en razón de género, los hechos expresados por la víctima gozan de presunción de veracidad

No le asiste razón al presidente municipal y a las regidorías actoras cuando afirman que era deber de la síndica acreditar los hechos y afirmaciones realizadas ante la autoridad local.

En la sentencia impugnada se determinó que en el análisis de la acreditación de los hechos expuestos operaba la figura de *reversión de la carga de la prueba*, atendiendo al criterio sostenido por la Sala Superior al decidir el recurso SUP-REC-91/2020 y acumulado, pues en casos de violencia política contra la mujer en razón de género, al encontrarse involucrado un acto de discriminación hacia la víctima, es la persona demandada o victimaria quien tendrá que desvirtuar de manera fehaciente la existencia de los hechos en que se base la infracción.



Lo anterior, debido a la complejidad de probar los actos de violencia, ya que generalmente ocurren en espacios en los que únicamente se encuentra el agresor y la víctima, aunado a que, ordinariamente, se tiende a invisibilizar y a normalizar los actos constitutivos de este tipo de violencia, por lo que se considera que este último se encuentra en una mejor posición para probar en contra de los hechos narrados por la víctima, en tanto que en contraposición el dicho de ésta adquiere una relevancia especial, la cual sólo sucumbirá ante hechos que le resten objetivamente veracidad.

En criterio de esta Sala, el actuar del *Tribunal local* fue correcto, actuó conforme a las directrices perfiladas en dicho precedente, en el cual, Sala Superior analizó, precisamente, si diversos actos y omisiones en las que incurrió la persona titular de una presidencia municipal en perjuicio de una mujer que se desempeñaba como regidora se limitaron a obstruir su derecho de acceder o ejercer un cargo público, o si configuraban una infracción distinta, de entidad mayor, a saber, violencia política o violencia política en razón de género.

En ocasión de ese recurso, la Sala Superior determinó que la valoración de las pruebas en casos de violencia política contra las mujeres debe realizarse con perspectiva de género, sin trasladar a las víctimas la responsabilidad de aportar lo necesario para probar los hechos, a fin de impedir una interpretación estereotipada de las pruebas y de dictar resoluciones carentes de consideraciones de género, pues ello obstaculiza, por un lado, el acceso de las mujeres víctimas a la justicia y, por otro, la visión libre de estigmas respecto de las mujeres que se atreven a denunciar.

Se indicó que el principio de carga de la prueba consistente en que *quien afirma está obligado a probar*, debe ponderarse de distinta manera cuando se está frente al reclamo de una violación a un derecho humano protegido en el artículo primero, pues en un caso de discriminación, para la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato, esta carga o deber recae en la parte demandada, cuando se aporten indicios de la existencia de esa discriminación.

De ahí que, deba desestimarse el agravio hecho valer ante este órgano de decisión, contrario a lo que sostienen los enjuiciantes, no se requería que la síndica, en su calidad de víctima, presentara pruebas adicionales a las que obraban en el expediente para analizar si en la sesión de Cabildo de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, el presidente municipal

realizó acciones que la invisibilizaron por su condición de mujer e incluso que como parte de la violencia ejercida en su contra la amenazó.

Expuesto lo anterior, contrario a lo que afirman las y los actores, la carga probatoria no estaba asignada a la víctima de violencia política; en el caso, bastaba examinar los hechos denunciados, y demostrados, entre otros, los ocurridos en sesión para determinar si se realizaron o no actos que constituyen violencia política en razón de género.

En la sentencia, como puede advertirse, se tuvo por demostrada la existencia de la sesión y la conversación que tuvieron la síndica y el presidente municipal fuera de micrófono, como se hizo constar en el acta circunstanciada mediante la cual se desahogó del video ofrecido como prueba técnica, precisamente, por el presidente municipal.

De la relatoría de la sesión, se advierte que el *Tribunal local* sí analizó el contexto de lo ocurrido; al respecto, en la resolución se destacó que la síndica solicitó se sometiera a decisión del Cabildo la propuesta de reincorporación de una persona adscrita a su área, como una medida necesaria para el óptimo funcionamiento.

40 Que al momento en que la funcionaria municipal daría lectura al punto de acuerdo, el presidente municipal la interrumpe y dice: *Regidora Guadalupe podemos guardar un poco(sic), está leyendo la señora Síndico, ¡por favor!*

El Tribunal responsable indicó que, al pronunciar la frase: *está leyendo la señora síndico*, el presidente municipal acerca su mano al hombro de la síndica para darle un par de *palmadas*, ademanes que, en consideración de la autoridad, son una actitud de control y sometimiento.

Adicionalmente, se destacó que, al terminar la participación de la síndica, el presidente le dice: *muchas gracias, Síndica Municipal* y se dirige al Secretario del Ayuntamiento para preguntarle: *¿qué otro asunto tenemos?*

Frente a lo cual, la síndica interviene para decirle al Secretario del *Ayuntamiento* y al presidente municipal que estaba solicitando que se votara el punto sometido a consideración del Cabildo, pero este último no atiende su petición, decidiendo no someter a votación su propuesta.

Por lo que, ante una nueva intervención de la funcionaria, el presidente somete a discusión que lo solicitado fuese atendido por el Secretario.

Posteriormente, durante el desahogo del punto del orden del día relativo a *asuntos generales*, la síndica solicita nuevamente el uso de la voz para pedir que constara en el acta que el presidente municipal la había amenazado con que el Secretario del *Ayuntamiento* solicitaría a su jurídico, que se lo iba a llevar a la Secretaría de Gobierno.

En cuanto a este punto, el presidente municipal manifestó en la propia sesión que era falso que la hubiere amenazado, aunque reconoce que le comentó que varias áreas estaban solicitando personal.

No obstante lo dicho por el alcalde, en el video se advirtió que algunos miembros del Cabildo percibieron que la síndica podría estar siendo objeto de violencia; señalaron que lo relativo a los movimientos de personal debía conocerlo la Contraloría municipal, porque se estaba manipulando la situación, a grado tal que podría considerarse como una agresión hacia la síndica o violencia política.

Como se anticipó, el *Tribunal local* analizó el contexto de los hechos acontecidos en la sesión, a partir de los cuales consideró se realizaron conductas que invisibilizaron a la síndica.

Sin embargo, la conclusión o decisión final a la que arribó al sostener que se acreditó violencia política en razón de género en su perjuicio no se sustentó únicamente en lo sucedido en sesión, se basó en la valoración integral de las conductas que previamente se tuvieron por acreditadas como violatorias del derecho político-electoral de ser votada, en la modalidad de ejercer o desempeñar el cargo para el que fue electa, las cuales no fueron desvirtuadas en modo alguno.

Por lo que, al haberse acreditado dicha violación, en el segundo nivel de análisis emprendido por el *Tribunal local* para determinar si las conductas fueron reiteradas y sistemáticas, se evidenció que así ocurrió, que su análisis conjunto colma la diversa infracción de violencia política en razón de género.

Conforme a lo expresado, tenemos que el examen que en lo global se efectuó en la sentencia impugnada no es controvertido en esta instancia, de ahí la ineficacia de los agravios hechos valer.

6.4.6. La responsabilidad de cometer actos que constituyen violencia política contra las mujeres puede ser atribuida a cualquier persona, con independencia su género

No asiste razón al presidente municipal y a las regidorías actoras cuando afirman que indebidamente el *Tribunal local* tuvo por acreditada violencia política de género, sin advertir que el Cabildo está conformado por mujeres regidoras, a quienes indican no puede atribuirse responsabilidad por esta conducta.

Las y los inconformes parten de una óptica inexacta.

De conformidad con la jurisprudencia 21/2018 de rubro VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO³¹ en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia reformada el mes de abril, se identifican como sujetos activos de violencia a agentes estatales, superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de éstos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular o un grupo de personas particulares; es decir, prácticamente cualquier persona.

42

Sin que sea relevante o motivo de distinción el género de quien comete la conducta, como si lo es, desde luego, el género y la condición de mujer de la víctima.

En palabras claras, la responsabilidad de realizar actos que constituyan violencia política contra las mujeres puede ser atribuida a cualquier persona, no existe distinción o exclusión por el género de la persona que comete la conducta; la tipología jurídica únicamente exige que la víctima sea una mujer pues, precisamente, el valor que se tutela y la prevención especial que se establece es con relación a la violencia y discriminación ejercida contra una mujer por el hecho de serlo.

6.4.7. Son ineficaces los agravios relacionados con el análisis del informe circunstanciado rendido por las autoridades responsables en la instancia local y de indebida valoración de pruebas

La síndica del *Ayuntamiento* expresa que el *Tribunal local* dejó de advertir que las autoridades señaladas como responsables en la instancia inicial no dieron publicidad a los juicios que promovió, que no rindieron el informe

³¹ Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, número 22, 2018, pp. 21 y 22.



circunstanciado dentro de los plazos legalmente establecidos y que se valoraron indebidamente las pruebas que aportó.

Son ineficaces los planteamientos, toda vez que con ellos pretende demostrar que se ejerció violencia política en razón de género en su perjuicio, derivado de los actos que impugnó en la instancia local, infracción que se tuvo por acreditada en la sentencia.

Además en la especie, la actora parte de la premisa inexacta de que el trámite de ley –publicitación y rendición de informe circunstanciado– que debió darse a las demandas fue a partir de su presentación ante la Contraloría Municipal y no cuando el *Tribunal local* las remitió al *Ayuntamiento*, por conducto de su presidente para ese fin, de conformidad los artículos 32 y 33 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas.

No obstante, aun en el supuesto que señala la actora, no le generaría perjuicio el hecho que se hubiesen tomado en cuenta las manifestaciones que en el informe circunstanciado se expusieron pues éstas fueron desvirtuadas en la sentencia, motivo por el cual el *Tribunal local* tuvo por acreditado que el presidente, así como las y los regidores municipales obstruyeron el ejercicio de su cargo y, derivado de ello, cometieron violencia política en razón de género.

En este sentido, también es ineficaz el agravio relativo a la indebida valoración del video aportado por la síndica en la instancia local, relativo a la sesión de cabildo de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, sesión en la que afirmó haber recibido *amenazas* por parte del presidente municipal en cuanto a realizar movimientos de personal en su área.

Esto es así, toda vez que, aun cuando al video se otorgó valor indiciario, en términos del artículo 23, párrafo 3, de la citada Ley de Medios local, en la sentencia se tuvieron por plenamente acreditados los hechos expuestos por la actora, ya que, en consideración del *Tribunal local*, el indicio se vio fortalecido con el contenido de la copia certificada del acta de sesión correspondiente, la cual coincide con lo que se advirtió en el video.

De ahí que, deba aclararse que, la sola mención en la sentencia de que el audio del video resultó inaudible en una parte específica del desarrollo de la sesión no le causa afectación a la inconforme pues, como se indicó en líneas

previas, se tuvieron por acreditados los hechos que intentaba demostrar con esta prueba técnica, colmándose su pretensión al tenerse por acreditada la comisión de violencia política de género, derivado de las amenazas y actos de presión que obstaculizaron el ejercicio de su función, como lo hizo valer.

6.4.8. El Tribunal local no tenía el deber de dar vista a las autoridades administrativas para que incluyeran a las y los responsables en la lista de sujetos infractores

No le asiste razón a Ruth Calderón Babún en su planteamiento relativo a que en la sentencia debió ordenarse incluir a las autoridades responsables en la lista de infractores de violencia política en razón de género, como lo mandata la resolución dictada por la Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-REC-91/2020 y su acumulado.

Cierto es que en dicho precedente se ordenó al Instituto Nacional Electoral emitir lineamientos para integrar un registro nacional de las personas respecto de las cuales se tenga acreditado, con el carácter de cosa juzgada, que han cometido violencia política en razón de género.

44

Registro que tiene por objeto compilar, sistematizar y hacer del conocimiento público la información relacionada con las personas que han sido sancionadas por conductas que constituyan violencia política contra las mujeres en razón de género, mediante resolución o sentencia firme o ejecutoriada emitidas por las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales federales y locales competentes.

Por lo que, todas las autoridades electorales, tanto locales como federales, en el exclusivo ámbito de su competencia deben implementar los mecanismos que consideren adecuados para compartir y mantener actualizada la información.

En la ejecutoria se determinó expresamente que *las obligaciones para las autoridades electorales, incluido dar aviso de VPG –violencia política en razón de género–, regirán una vez que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos ordenados.*

Para esta Sala, el *Tribunal local* no tenía el deber de dar vista a las autoridades administrativas electorales sobre la responsabilidad de quienes cometieron violencia política de género para que se incluyeran en un catálogo de personas infractoras.

Si bien el acuerdo INE/CG269/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que aprobó los lineamientos para la integración, funcionamiento, actualización y conservación del registro nacional de personas sancionadas se emitió en la misma fecha en que se dictó la resolución impugnada –el cuatro de septiembre–, su publicación en el Diario Oficial de la Federación ocurrió con posterioridad al dictado de la sentencia impugnada, se publicó el veintidós de ese mes.

De ahí que, al momento en que se dictó la sentencia declarativa de la realización de actos constitutivos de violencia política por razón de género, no se contaba con la posibilidad del Instituto Nacional Electoral de integrar esta lista.

Por las razones precisadas, al declararse ineficaces y desestimarse los agravios hechos valer, procede confirmar la sentencia dictada en el juicio ciudadano TRIJEZ-JDC-4/2020 y su acumulado TRIJEZ-JDC-5/2020.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el expediente SM-JE-48/2020 al diverso SM-JDC-290/2020, por lo que debe glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del asunto acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

TERCERO. **Ha lugar** a tener como *amicus curiae* a las integrantes de la Red Nacional de las Mujeres Defensoras de la Paridad en Todo de la República Mexicana.

CUARTO. **No ha lugar** a tener como *amicus curiae* a las integrantes del Frente Feminista Nacional, de la Red Seguridad, Justicia y Paz para las Mujeres, así como de la Red Plural de Mujeres en Zacatecas.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

SM-JDC-290/2020 Y SU ACUMULADO

Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con el voto aclaratorio del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO ACLARATORIO QUE EMITE EL MAGISTRADO ERNESTO CAMACHO OCHOA EN EL JUICIO CIUDADANO SM-JDC-290/2020 Y SU ACUMULADO SM-JE-48/2020³².

Esquema

Apartado A. Materia de la controversia

- I. Hechos en cuestión o denunciados
- II. Resoluciones del Tribunal Local
- III. Planteamientos

Apartado B. Decisión unánime de la Sala Monterrey

Apartado C. Sentido y consideraciones del voto aclaratorio

Apartado A. Materia de la controversia

I. Hechos en cuestión o denunciados

La actora Ruth Calderón Babún, Síndica del Ayuntamiento de Zacatecas, **denunció** al presidente municipal y a las regidurías identificadas, por los actos siguientes que, bajo su perspectiva, se realizaron de una manera que obstaculizaron el ejercicio de su cargo, específicamente:

a. El presidente municipal retiró personal adscrito a la sindicatura el 9 de agosto 2019 y el 5 de marzo de 2020 y que 31 mayo de 2019, se ordenó el control del uso de vehículos y gasolina.

b. Los integrantes del Cabildo se negaron a someter a discusión un punto de acuerdo que propuso la síndica en la sesión de 27 de noviembre de 2019, aunado a que el presidente municipal le advirtió sobre mover o quitar de oficina a más personas.

c. El presidente municipal y las regidurías citadas del Ayuntamiento, en sesión de Cabildo de 5 de junio de 2020, autorizaron al presidente municipal, en sustitución de las funciones de la síndica actora, a firmar la cuenta pública de 2019 y suscribir convenios, contratos y órdenes de pago pendientes, y ordenaron dar vista al Órgano de Control Interno y

³² Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48, último párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



la Legislatura del Estado, pues la Síndica no quiso firmar ni entregar la documentación en los plazos de ley.

II. Resolución del Tribunal Local. Al respecto, el Tribunal de Zacatecas consideró que las impugnaciones eran competencia electoral y resolvió:

a. Que al restringir a la Síndica del uso de vehículos y gasolina, cambiar de adscripción al personal de su confianza sin su autorización, se obstruyó el ejercicio de su cargo y se dio un trato diferenciado respecto de otros integrantes del Ayuntamiento, pues no se acreditó que se trató de una *política de racionalización de recursos* implementada en todas las áreas de la administración. Por lo que ordenó al presidente municipal no condicionar ni limitar el uso de gasolina y vehículos, y reintegrar a Blanca Alicia Herrera Martínez y Edgar Alejandro García Muñoz al puesto que tenían en la sindicatura.

b. La negativa del presidente municipal de someter a discusión en la sesión de Cabildo de 27 de noviembre de 2019, la solicitud de la síndica de reincorporar a su personal constituyó acciones que la invisibilizan, pues *efectuó ademanes que reflejan una actitud de control y sometimiento cuando acerca su mano al hombro de la síndica para darle un par de palmadas.*

c. Que al sustituir a la síndica de firmar los informes financieros, la cuenta pública, convenios, contratos y realizar pagos a proveedores, se vulneró su derecho de **voto pasivo**, y se le impuso una **restricción indebida al ejercicio de sus funciones**, pues a ella corresponde validarlos. Por lo que declaró ilegales los acuerdos de sesión de Cabildo de 5 de junio.

En atención a todo ello, se concluyó que cada uno de esos actos implicó obstaculización al ejercicio del cargo de la síndica y, al **valorarlos en su conjunto se acreditó la violencia política en razón de género en su perjuicio**, por reunir los requisitos que la Ley General de Acceso y la jurisprudencia de este Tribunal Electoral exigen para ello.

En consecuencia, el Tribunal local estableció como medida de no repetición, vincular a la Secretaría de las Mujeres en el Estado de Zacatecas, para que, a la brevedad, implementara un programa de capacitación sobre género y violencia al que invitara a todo el personal del Ayuntamiento, pero dirigido específicamente al presidente municipal y a las regidurías denunciadas, e informe al Tribunal local una vez que concluya la capacitación.

III. Planteamientos

Por una parte, el **presidente municipal y las regidurías impugnantes pretenden** que se revoque la sentencia impugnada para que se les absuelva de la imputación, porque consideran que no se acredita la obstaculización del cargo, ni la violencia política de género contra la síndica, pues argumentan que: **a)** el Tribunal Local no era competente para conocer de la demanda de la actora, porque iba dirigida a la Sala Monterrey y derivado de la reforma electoral, en todo caso, la competente es la autoridad administrativa electoral, **b)** los juicios locales no eran oportunos, **c)** se valoraron indebidamente las pruebas, los hechos y la conclusión de que se obstaculizó es incorrecta, así como la declaración de que existió violencia política de género.

48

Por otra parte, la **síndica pretende**, esencialmente, que: **a)** no se considere el informe circunstanciado, porque se presentó fuera del plazo establecido, **b)** valoró indebidamente la videograbación de la sesión de Cabildo de 27 de noviembre de 2019 (en la que se refirió que se negó discutir una propuesta), y **c)** se ordene el registro del presidente municipal y las regidurías como personas infractoras de violencia política de género, en el INE y el Instituto Local, aunado a lo anterior, señala que el Tribunal local.

Apartado B. Decisión de la Sala Monterrey

En esencia, **comparto** el sentido de la sentencia, en cuanto a que:

1. El asunto es de naturaleza electoral y, por ende, el **Tribunal Electoral Local es competente** para conocerlo, porque la síndica afirmó la violación al derecho a ejercer el cargo como parte del político electoral a ser votada, concretamente, entre otros hechos, señaló que el presidente y regidurías denunciadas la relevaron de sus funciones esenciales de síndica, como es la



aprobación de diversos actos de aprobación de las finanzas y de representación.

2. Igualmente, **después de un análisis global**, estoy de acuerdo con la conclusión de que los hechos demostrados, consistentes en el relevo o sustitución de la actora en su función de síndica, el retiro de recursos humanos y materiales, y la negativa de someter a discusión del Cabildo las propuestas de la síndica, **constituyeron actos de obstaculización del cargo y acreditaron la violencia política en razón de género** en perjuicio de la impugnante.

3. Asimismo, **por las circunstancias del caso**, comparto el criterio de distribución de la carga de prueba empleado que trae como resultado la presunción de veracidad de lo alegado por la síndica denunciante.

De ahí que **coincido plenamente en la decisión de confirmar** la sentencia impugnada.

Apartado C. Sentido y consideraciones del voto aclaratorio

No obstante, con absoluto respeto a lo decidido por esta Sala Monterrey, en concepto del suscrito, considero necesario realizar las precisiones siguientes:

I. En esencia, desde mi perspectiva, para la **revisión de la competencia** del Tribunal Local y de esta Sala Monterrey para conocer la obstaculización del ejercicio del cargo y violencia política por razón de género, **considero que**, cuando se reclaman múltiples actos como constitutivos de obstaculización del cargo y política de género, **en primer lugar**, debió identificarse si alguno de los actos denunciados se ubica, a partir de la sola afirmación, en algún supuesto de afectación de un derecho político electoral, en los términos definidos por la doctrina judicial (no prohibidos por la jurisprudencia o interpretados en una línea jurisprudencial sólida).

Lo anterior, porque ordinariamente, conforme al sistema actual, los Tribunales Electorales sólo tienen competencia para conocer de asuntos en los cuales se afirme la afectación a un derecho político electoral en los términos definidos por la propia doctrina judicial, estipulativamente, en la jurisprudencia y las propias sentencias del tribunal electoral, como son, **ser**

convocado a las sesiones, **participar** en las mismas, **votar** como ejercicio del voto **y con elementos** imprescindibles para tales efectos, **sin embargo**, ante alegaciones de sistematicidad en la obstaculización del cargo y, en su caso, de violencia política de género (como en el caso, se afirma la existencia de al menos un hecho que sí obstaculiza una parte del derecho a ejercer el cargo), **es esto lo que da lugar a considerar extensivamente revisables todos los actos denunciados**, con independencia de que el resto de los actos, en lo individual, pudiesen no estar en el supuesto ordinario de actos que no forman parte del derecho a desempeñar el cargo y de procedencia para su revisión judicial.

Esto, porque para el suscrito, únicamente cuando se **afirma un hecho que se ajuste a los supuestos de obstaculización del ejercicio del cargo**, como en el caso restricción indebida a la actora al ejercicio de sus funciones como parte de los acuerdos de la sesión de cabildo de 5 de junio, **se justifica la competencia o vía electoral** para conocer del asunto (pues, de otra manera, podrían demostrarse actos irregulares o violencia de género, pero no en el ámbito de los elementos que han sido considerados en la doctrina judicial como parte de algún derecho político electoral y, por tanto, tutelables en la materia).

50

Esto, para justificar la competencia electoral conforme a la doctrina judicial y a la vez garantizar un análisis integral (no sesgado) de la controversia, porque en los asuntos en los que se plantean múltiples afectaciones, podría darse el caso de que alguna o algunas en lo individual no sean situaciones que lesionen el ejercicio de un derecho político electoral (como el ejercicio del cargo, concebido en los términos señalados), pero al identificarse algún caso en el que sí se afirma la afectación a alguno de esos supuestos, evidentemente, una justicia integral requiere que se analicen el resto de los actos denunciados, bajo una perspectiva reforzada y distribución razonable de las cargas probatorias en atención a la disponibilidad de pruebas, para evaluar la posible sistematicidad o continuidad de acciones de obstaculización y ejercen violencia política contra la mujer, y que, aisladamente, en principio, pudiera no parecer demostrativa de la obstaculización o la violencia.

De manera que, desde mi perspectiva, en el caso, una vez afirmada la existencia de un hecho que afectada el desempeño del cargo, como es la



sustitución o reemplazo de la síndica en sus funciones, debía aceptarse automáticamente la competencia electoral para conocer del resto de los actos, sin necesidad de justificación adicional en cada uno de ellos.

II. Una vez superada la competencia, si bien comparto la conclusión **en cuanto a la procedencia** por oportunidad del juicio local, considero que ésta se justifica porque la impugnación se presentó dentro del plazo legal subsecuente a una de las sesiones de Cabildo en la que tuvo lugar la afectación, pero no porque los hechos denunciados sean propiamente de tracto sucesivo.

III. En cuanto al **estudio de fondo**, también aclaro que, desde mi perspectiva, considero imprescindible el reconocimiento de una **metodología** mínima para orientar el estudio de este tipo de controversias, con base en los siguientes elementos:

Como punto de partida (sólo para no obviar), lo mencionado para el análisis de competencia, que impone su revisión, cuando que existen planteamientos sobre una obstaculización sistemática al desempeño del cargo y, en su caso, de violencia política de género, **inicialmente** identificar si un acto afecta u obstaculiza un derecho político (en los términos reconocidos o no excluidos de la materia electoral en la doctrina), para en su caso justificar la procedencia extensiva para que la posible la vía electoral (pues evidentemente podrían demostrarse conductas irregulares o violencia política de género, pero no tutelables electoralmente).

Una vez reconocido que el asunto debe conocerse en el ámbito electoral, **como primer paso metodológico**, en el juicio debe revisarse si está demostrado algún hecho que obstaculice o lesione un derecho político, como es el ejercicio del cargo.

Luego, **como segundo paso**, derivado de la demostración de la obstaculización al ejercicio del cargo, el análisis del resto de los actos o supuestos en los que se afirma la obstaculización del cargo, debe realizarse bajo una perspectiva sensible o reforzada, que permita advertir si existe sistematicidad o continuidad de acciones de obstaculización, bajo una perspectiva que, aisladamente, en principio, pudiera no parecer demostrativa

de la afectación a un derecho político electoral, como es el desempeño del cargo.

Finalmente, en caso de alegarse, en tercer lugar, **tendría que revisarse si esa obstaculización se da con alguno de los elementos de violencia política de género** que han sido identificados en la ley de la materia (Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia), derivado de lo cual pueden presentarse fundamentalmente dos escenarios: **a.** Que la obstaculización no esté en algún supuesto, o bien, **b.** La demostración de la obstaculización del cargo con algún supuesto de violencia política contra la mujer. En este último caso, deberá procederse a la etapa de evaluación o test para determinar si lo demostrado debe ser calificado como violencia contra la mujer.

Bajo esa lógica, a mi parecer, el estudio concreto de fondo debió realizarse conforme a lo siguiente:

A partir del estudio de las faltas que claramente constituyen una afectación al ejercicio del cargo y, por ende, **en primer lugar, los puntos de acuerdo de la sesión de cabildo de 5 de junio**, en la que se sustituyó a la síndica de su función, para que fuera el Presidente Municipal quien firmara y autorizara la entrega de informes financieros de diciembre y del cuarto trimestre, la cuenta pública anual del municipio, todos de 2019, y la facultad de suscribir los convenios, contratos y órdenes de pago pendientes de firma que no hubiesen sido debidamente rubricados por la síndica hasta la fecha de sesión, a fin de determinar si existe o no una vulneración al desempeño del cargo como parte de su derecho a ser votada, al igual que la negativa a someter a votación del cabildo el punto de acuerdo solicitado por la actora, en sesión de 27 de noviembre de 2019.

De manera que, **segundo lugar**, ya con perspectiva reforzada debía analizarse si existió restricción y limitación de recursos humanos y materiales, como movimiento del personal de su confianza adscrito a la sindicatura, vehículos y gasolina, porque si bien, en lo individual o de forma aislada estos últimos hechos podrían no afectar directamente el derecho a ejercer el cargo, a partir de los supuestos reconocidos jurisprudencialmente, finalmente, resulta imprescindible pasar a un análisis de perspectiva de defensa del derechos humanos y de género, que permite ver que son actos extensivamente generados por la acreditación actos de obstaculización



evidentes, en este caso específico, a partir de su visión conjunta, también debe considerarse que afecta el desempeño del cargo de quien acude ante los Tribunales.

IV. Asimismo, si bien, **por las circunstancias del caso**, comparto el criterio de distribución de la carga de prueba empleado, que trae como resultado la presunción de veracidad de lo alegado por la síndica denunciante y la releva de la carga de la prueba, considero que dicho criterio **no debe ser entendido como una regla absoluta** para los asuntos en los que se denuncia violencia política de género.

Esto, porque si bien es cierto que los sistemas jurídicos procesales, en términos generales, dotan de especial crédito probatorio a las declaraciones de las personas que son víctimas de ciertos ilícitos, esto no debe proyectarse como una regla general para todos los casos en los que se alega este tipo de situaciones, sino que, para el suscrito, su operación debe ser entendida que se genera en ciertas circunstancias, como se reconoce en los precedentes del SUP-REC-91/2020 y SUP-REC-135/2020 y acumulados, citados en el proyecto, en los que se relevó que la carga probatoria a las denunciantes, por diversas situaciones, tendría adaptaciones procesales a lo que dispone por regla general la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para ser concebidas como una excepción, que no afecta el derecho de defensa de las personas a las que se le imputa la comisión de este tipo de conductas.

De manera que, desde mi perspectiva, el caso ciertamente debe operar esa concepción de redistribución procesal de la carga de probar los hechos, pero no automáticamente o de entrada, por la sola afirmación de que los hechos denunciados se afirman o son calificados por la denunciante como de violencia política contra la mujer, sino porque se demostró, en primer lugar, una afectación evidente al derecho a ejercer el cargo, y en segundo actos adicionales en ese sentido, de manera que, evidentemente, esto era parte de actos que sistemáticamente afectaban ese derecho.

Además, por último, considero importante destacar que, al margen de las consecuencias jurídicas de la presente decisión, debemos advertir que estamos ante conductas graves, porque el arrebato a las atribuciones de una servidora pública por la vía de la votación y no jurídica, es una de las más graves afectaciones que puede padecer una mujer.

MAGISTRADO

ERNESTO CAMACHO OCHOA

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